

# Экономика. Налоги. Право

*Международный научно-практический журнал*

5/2015

---

Издается с 2008 года

Published since 2008

Выходит 6 раз в год

Publication frequency:  
6 issues per year

Издание перерегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, технологий, массовых коммуникаций

The journal is re-registered with the Federal Supervision Agency for Information Technologies and Communications

Свидетельство о регистрации  
ПИ № ФС77-54552 от 21 июня 2013 г.

Registration Certificate  
PI № FS77-54552 dated June 21, 2013

Учредитель ФГБОУ «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Founder: FSEBI "Financial University under the Government of the Russian Federation"

Журнал входит в перечень периодических научных изданий, рекомендуемых ВАК для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук

The Journal is included in the list of academic periodicals recommended by the Higher Attestation Commission for publishing the main findings of PhD and ScD dissertations

Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

The Journal is included into the Russian Science Citation Index (RSCI)

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

The journal is distributed by subscription. Subscription index: 81303 in the consolidated catalogue "The Press of Russia"

---

# Economics, Taxes & Law

*International Scientific and Practical Journal*

5/2015

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель совета — **Эскиндаров М.А.**, д-р экон. наук, ректор Финансового университета;

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

**Татаркин А.И.**, д-р экон. наук, академик РАН, директор Института экономики Уральского отделения РАН;

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

**Кучеров И.И.**, д-р юрид. наук, заместитель руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора;

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

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

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

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

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

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

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

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИЗДАТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

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

**Буссе Р.**, налоговый консультант (Германия);

**Ваништендаль Ф.**, профессор Левенского католического университета, Бельгия;

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

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

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

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

**Омирбаев С.М.**, ректор Павлодарского государственного университета им. С. Торайгырова;

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

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

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**Гончаренко Л.И.**, главный редактор, д-р экон. наук, заведующая кафедрой «Налоги и налогообложение» Финансового университета, заслуженный работник высшей школы РФ;

**Ручкина Г.Ф.**, заместитель председателя редакционной коллегии, д-р юрид. наук, декан факультета Финансового университета;

**Вылкова Е.С.**, д-р экон. наук, профессор кафедры финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов;

**Горский И.В.**, д-р экон. наук, профессор кафедры Финансового университета;

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

**Климова И.И.**, канд. филол. наук, заведующая кафедрой Финансового университета;

**Колодняя Г.В.**, д-р экон. наук, профессор Финансового университета;

**Лапина М.А.**, д-р юрид. наук, заведующая кафедрой Финансового университета;

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

**Малис Н.И.**, канд. экон. наук, заведующая кафедрой Финансового университета;

**Мельничук М.В.**, д-р экон. наук, заведующая кафедрой Финансового университета;

**Моисеенко М.А.**, канд. юрид. наук, заместитель заведующего кафедрой Финансового университета;

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

**Цыпин И.С.**, д-р экон. наук, профессор Московского государственного индустриального университета;

**Смирнов В.М.**, д-р экон. наук, декан факультета Финансового университета.

## EDITORIAL BOARD

**M.A. Eskindarov**, Chairman of the Board, ScD (Economics), Rector of the Financial University  
**R.S. Grinberg**, ScD (Economics), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Scientific Advisor of the RAS Institute of Economics  
**A.I. Tatarkin**, ScD (Economics), Member of the Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Economics, Ural Branch  
**Yu.A. Krokchina**, ScD (Economics), Head of the Chair of legal disciplines, Graduate School of Public Audit, Lomonosov Moscow State University  
**I.I. Kucherov**, ScD (Law), Deputy Head of the Federal Service for Financial and Budget Supervision  
**N.P. Krasochenkova**, PhD (Economics), Deputy Director of the RF Government Department for Regional Development and Local Governance  
**V.G. Panskov**, ScD (Economics), Advisor to the General Director of CJSC «International Centre for Financial and Economic Development»  
**R.A. Sahakyan**, ScD (Economics), Deputy Director of Department of the RF Ministry of Finance  
**G.A. Tosunyan**, ScD (Law), President of the Association of Russian Banks  
**D.G. Chernik**, ScD (Economics), President of JSC MCFER-Consulting, President of the Chamber of Tax Consultants  
**O.V. Inshakov**, ScD (Economics), Rector of Volgograd State University  
**V.N. Subbotin**, PhD (Pedagogy), Director of Expert and Methodical Centre of Moscow Kutafin State Law University.

## INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

**Byrnes W.**, Associate Dean for Special Projects of Texas A&M Law School, USA  
**R. Busse**, Tax Consultant (Germany)  
**Vanistendael F.**, professor of the Catholic University Leuven, Belgium  
**V.P. Vishnevsky**, Deputy Director of the Institute of Industrial Economics (Ukraine)  
**P. Golovnenkov**, Chief Researcher of the University of Potsdam (Germany)  
**Yu.B. Ivanov**, Deputy Director of Research Center of Industrial Problems, National Academy of Science (Ukraine)

**S.M. Omirbaev**, Rector of Pavlodar Toraygyrov State University

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

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

**Weber D.**, Professor, Doctor of Law, University of Amsterdam.

## EDITORIAL STAFF

**L.I. Goncharenko**, Editor-in Chief, ScD (Economics), Head of the Taxes and Taxation Chair, the Financial University

**G.F. Ruchkina**, ScD (Law), Deputy Chairperson of the Editorial Board, Dean of the Faculty, the Financial University

**E.S. Vylkova**, ScD (Economics), Professor of the Chair of Finance, St. Petersburg State University of Economics and Finance

**I.V. Gorsky**, ScD (Economics), Professor of the Financial University

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

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

**G.V. Kolodnyaya**, ScD (Economics), Professor, the Financial University

**M.A. Lapina**, ScD (Law), Head of the Chair, the Financial University

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

**N.I. Malis**, PhD (Economics), Head of the Chair, the Financial University

**M.V. Melnichuk**, ScD (Economics), Head of the Chair, the Financial University

**M.A. Moiseenko**, PhD (Law), Deputy Head of the Chair, the Financial University

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

**I.S. Tsy-pin**, ScD (Economics), Professor of the Moscow State Industrial University

**V.M. Smirnov**, ScD (Economics), Dean of the Faculty, the Financial University.

## Журнал «Экономика. Налоги. Право»

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

Заведующий редакцией  
научных журналов  
**В.А. Шадрин**

Выпускающий редактор  
**В.А. Чечет**

Корректор  
**О.А. Утенина**

Верстка  
**Н.А. Гурская**

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

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

Оформление подписки  
в любом отделении  
«Почта России»  
по объединенному каталогу  
«Пресса России» – подписной  
индекс **81303** или в редакции  
по тел.: **(499) 943-93-31**,  
e-mail: [iri-ratnikova@yandex.ru](mailto:iri-ratnikova@yandex.ru),  
**Ратникова Ирина Юрьевна**

Адрес редакции:  
125993, ГСП-3, Москва,  
Ленинградский пр-т,  
дом 49, комн. 236

Телефоны:  
8 (499) 943-94-23,  
8 (985) 964-85-72  
WEB: <http://www.etl.fu.ru>  
E-mail: [eknologpravo@mail.ru](mailto:eknologpravo@mail.ru)

Подписано в печать:  
14.10.2015  
Формат 60×84 1/8  
Заказ № 782 от 15.10.2015

Отпечатано в Издательстве  
Финиуниверситета  
(Ленинградский пр-т, д. 49)

### ГЛАВНАЯ ТЕМА

*А.А. Френкель,*  
*Я.В. Сергиенко, Б.И. Тихомиров,*  
*А.Ф. Лобзова, Л.С. Рощина*  
**В поисках выхода из кризиса. . . . . 6**

### ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

*О.С. Сухарев*  
**Экономическая политика  
индустриализации:  
социальный аспект. . . . . 18**

*В.В. Антропов*  
**Системы обеспечения минимального  
гарантированного дохода  
населения за рубежом. . . . . 29**

*В.Г. Старовойтов, Н.В. Лапенкова*  
**Новая единая информационная  
система сферы закупок как инструмент  
реализации социально-  
экономической политики государства . 39**

*С.П. Соляникова*  
**Ответственная бюджетная политика  
в социальной сфере: проблемы  
разработки и реализации . . . . . 45**

*С.В. Криворучко, В.А. Лопатин*  
**Национальная система платежных  
карт как инструмент социально-  
экономического развития России . . . . 52**

*В.И. Будина, О.В. Кежапкина*  
**Система принятия управленческих  
решений, основанная на принципах  
социально ответственного  
ведения бизнеса. . . . . 59**

*М.Л. Седова, М.Н. Гилядова*  
**Финансирование социального  
обслуживания в России: новый этап. . . 68**

*Н.Н. Гриценко*  
**О снижении импортозависимости  
российских товарных рынков . . . . . 75**

*В.И. Авдийский, В.М. Безденежных*  
**Учет рисков при определении цены  
госзаказа на выполнение  
НИР и ОКР и оценке экономической  
эффективности работ . . . . . 83**

*А.И. Соловьев*  
**Глобальные риски  
и оценка их влияния на социально-  
экономическую политику России. . . . 92**

### ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

*Н.А. Бикалова*  
**Программы опережающего  
профессионального обучения:  
семь лет от кризиса  
к инновационному развитию . . . . . 100**

*Е.В. Богомолов*  
**Институт финансовой грамотности  
в условиях экономической  
турбулентности. . . . . 108**

*И.Е. Медушевская, И.Н. Леванкова*  
**Анализ рынка образовательных услуг  
среднего профессионального образования  
на материалах Пензенской области  
и оценка качества его услуг . . . . . 115**

### НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

*В.В. Кузьменко, Н.С. Бескорвайная,*  
*Т.В. Никитенко*  
**Актуальные вопросы оценки  
эффективности налоговых льгот. . . . 123**

*И.Ф. Сябарева*  
**Налоги в системе методов финансового  
регулирования сферы образования:  
правовой аспект. . . . . 128**

*А.В. Ильин*  
**Расчетный метод исчисления  
налоговой выгоды  
налогоплательщика . . . . . 133**

### ПРАВО

*М.В. Короткова*  
**Правовая культура в сфере защиты  
прав потребителей на территории  
Российской Федерации . . . . . 140**

*В.А. Гуреев*  
**Реструктуризация долгов  
гражданина как инструмент  
реализации социально-  
экономической политики  
государства . . . . . 147**

*Р.Ш. Рахматулина*  
**Государственное регулирование  
отношений в сфере  
интеллектуальной собственности . . . . 153**

### ФОРУМЫ, КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ

**Научно-практическая конференция  
«Научно-методические вопросы  
компетентностного подхода в условиях  
уровневого высшего образования» . . 159**

**TOPIC OF THE DAY***A.A. Frenkel, Ya.V. Sergienko,**B.I. Tikhomirov, A.F. Lobzova, L.S. Roshchina***Seeking a Way to Surmount the Crisis** ..... 6**ECONOMICS AND MANAGEMENT***O.S. Sukharev***Economic Policy of Industrialization: the Social Aspect** ... 18*V.V. Antropov***Foreign Systems of Ensuring  
a Minimum Guaranteed Income** ..... 29*V.G. Starovoytov, N.V. Lapenkova***The New Unified Procurement Information System  
as a Tool for Implementation of the Socio-Economic  
Policy by the State** ..... 39*S.P. Solyannikova***A Responsible Budgetary Policy in the Social Sphere:  
Problems of Development and Implementation** ..... 45*S.V. Krivoruchko, V.A. Lopatin***The National Card Payment System as a Tool  
of the Russian Social and Economic Development** ..... 52*V.I. Budina, O.V. Kezhapkina***A Management Decision-Making System Based  
on the Corporate Social Responsibility Principles** ..... 59*M.L. Sedova, M.N. Gilyadova***Financing the Social Service in Russia: a New Phase** .... 68*N.N. Gritsenko***On Reducing the Import Dependence  
of the Russian Commodity Markets** ..... 75*V.I. Avdiyskiy, V.M. Bezdenezhnykh***Risk Accounting in Determining State Order Prices  
for R&D and Evaluation of the Economic  
Efficiency Thereof** ..... 83*A.I. Solovyov***Global Risks and Their Impact  
on the Russian Social and Economic Policy** ..... 92**ECONOMIC EDUCATION***N.A. Bikalova***Forward-Looking Vocational Training  
and Education: 7 Years from Crisis  
to Innovative Development** ..... 100*E.V. Bogomolov***The Institution of Financial Literacy  
under Conditions of Economic Turbulence** ..... 108*I.E. Medushevskaya, I.N. Levankova***The Analysis of the Market of Vocational  
Education Services and Evaluation of Service Quality:  
a Case Study of the Penza Region** ..... 115**TAXES & TAXATION***V.V. Kuzmenko, N.S. Beskorovainaya, T.V. Nikitenko***Assessing the Effectiveness  
of Tax Incentives: Sensitive Issues** ..... 123*I.F. Syubareva***The Taxes in the Financial Control  
of Education: Legal Aspect** ..... 128*A.V. Ilyin***The Computational Method  
to Calculate the Taxpayer's Benefit** ..... 133**LAW***M.V. Korotkova***Legal Culture in the Field of Protection  
of Consumer Rights in the Russian Federation** ..... 140*V.A. Gureev***Citizen's Debts Restructuring as a Tool  
of the State Social and Economic Policy** ..... 147*R.Sh. Rakhmatulina***Government Regulation of Intellectual  
Property Relations** ..... 153**FORUMS, CONFERENCES, ROUND TABLES****Research-to-Practice Conference:****„The Competency-based Approach in Tiered Higher  
Education: Theoretical and Methodical Issues”** ..... 159

УДК 338.27

## В ПОИСКАХ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА

**ФРЕНКЕЛЬ АЛЕКСАНДР АДОЛЬФОВИЧ**, д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник Центра макроэкономического анализа и прогнозов (ЦМАП) Института экономики РАН

**СЕРГИЕНКО ЯКОВ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ**, д-р экон. наук, профессор, ведущий научный сотрудник ЦМАП Института экономики РАН

**ТИХОМИРОВ БОРИС ИВАНОВИЧ**, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник ЦМАП Института экономики РАН

**ЛОБЗОВА АННА ФЕДОРОВНА**, старший программист ЦМАП Института экономики РАН

**РОЩИНА ЛЮДМИЛА СЕРГЕЕВНА**, старший программист ЦМАП Института экономики РАН

**E-mail:** ie\_901@inecon.ru

В статье рассматриваются основные итоги 2014 г. и 1-го полугодия 2015 г. Анализируются тенденции и прогнозируются макроэкономические показатели на 2015 и 2016 гг. Рассматривается ситуация в реальном секторе экономики и делаются прогнозы развития промышленного производства, сельского хозяйства, капитального строительства, бюджетных проектировок. Сопоставляются различные варианты развития экономики. Оценивается воздействие зарубежных санкций, а также влияние цен на энергоресурсы, курсы национальной валюты, действие инфляционных ожиданий на социально-экономическое развитие страны. Определяются факторы, способствующие макроэкономическому развитию экономики. Сопоставляется динамика российской экономики и тенденции развития мировой экономики. Предлагаются меры выхода из кризиса на основе разработки и реализации национальной антикризисной программы до 2020 г. и стратегического планирования. В целях обеспечения непрерывности управления предлагается включить в систему стратегического планирования годовые прогнозы, планы и бюджеты.

**Ключевые слова:** социальная сфера; экономика; макроэкономические показатели; прогноз; бюджетная политика; инвестиционная активность; стратегическое планирование.

## Seeking a Way to Surmount the Crisis

**ALEXANDER A. FRENKEL**, ScD (Economics), professor, Chief Researcher at the the Center for Macroeconomic Analysis and Forecasts (CMAF), the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences

**YAKOV V. SERGIENKO**, ScD (Economics), professor, Leading Researcher at the the Center for Macroeconomic Analysis and Forecasts (CMAF), the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences

**BORIS I. TIKHOMIROV**, PhD (Economics), Leading Researcher at the Center for Macroeconomic Analysis and Forecasts (CMAF), the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences

**ANNA F. LOBZOVA**, senior programmer at the Center for Macroeconomic Analysis and Forecasts (CMAF), the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences

**LUDMILA S. ROSHCHINA**, senior programmer at the Center for Macroeconomic Analysis and Forecasts (CMAF), the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences

The paper summarizes the main results of 2014 and the first half of 2015. Trends are analyzed and macroeconomic indicators for 2015 and 2016 are forecasted. The situation in the real sector of the economy is considered and forecasts for the industrial, agricultural and capital construction development as well as budget projections are made. A number of economic scenarios are compared. The work estimates the impact of foreign sanctions, as well as the effects of energy prices, currency rates, inflation expectations on the social and economic development of the country. The factors contributing to the macroeconomic development of the economy are identified. The

dynamics of the Russian economy and global economic trends are matched. Measures to overcome the crisis through the development and implementation of the national anti-crisis program until 2020 and the strategic planning are proposed. To ensure the continuous management, it is proposed to include annual forecasts, plans and budgets into the strategic planning system.

**Keywords:** social sphere; economy; macroeconomic indicators; forecast; fiscal policy; investment activity; strategic planning.

### **«Чувство сдержанного оптимизма»: в ожидании перемен**

Затянувшийся стагнационный период, перешедший в 2014 г. в рецессию, был вызван исчерпанием механизмов прежней модели экономического роста. За последние годы так и не была создана «новая экономика», функционирующая в соответствии со Стратегией инновационного развития (Стратегия — 2020) [1]: не осуществлена диверсификация структуры экономики, не сформированы ее высокотехнологичный сектор и конкурентная среда. Россия оказалась в изоляции от внешнего спроса и мировых финансовых рынков, а также в конце 2014 г. цены на нефть снизились более чем в два раза. Результатом этих негативных факторов стали замедление темпов экономического роста, падение стоимости рубля, инвестиционной и потребительской активности, рост инфляции. Поэтому новая социально-экономическая политика вынуждена строиться и осуществляться в условиях нарастания угроз погружения страны в системный кризис. Это требует поиска и реализации эффективных путей преодоления возникших угроз. Комплекс вопросов, связанных с обеспечением безопасности и национальных интересов России в новых условиях, стал предметом обсуждения расширенного заседания Совета Безопасности 3 июля 2015 г. [2], на котором Президент Российской Федерации отметил необходимость реагировать и принимать дополнительные системные меры по всем ключевым направлениям развития, в том числе в части реализации Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании).

В связи с этим при сохранении, а возможно, и введении новых санкций и при остром дефиците бюджетных средств, трудовых, инвестиционных и материально-технических ресурсов предстоит принять решения по приоритетам развития всех сфер жизнеобеспечения. Это относится в первую очередь к социальной сфере и уровню жизни населения, национальной безопасности, государственным программам, импортозамещению: всем

отраслям и предприятиям, ориентированным на сохранение социального, экономического, финансового, образовательного, культурного, научно-технического и других суверенитетов страны.

### ***В условиях санкций сельхозпроизводители получили значительные дополнительные средства в рамках антикризисного плана, что открыло возможности для роста производства и поставок продукции***

Девальвация рубля способствовала оттоку капитала и, как следствие, снижению вложений в основной капитал, а повышение Банком России в середине декабря 2014 г. ключевой ставки до 17% дополнительно усугубило кризисную ситуацию в инвестиционной сфере. Фактически этим был перекрыт доступ предприятий и организаций к внутренним кредитным источникам финансирования. Ошибочно увеличенная, по нашему мнению, ключевая ставка продержалась 1,5 месяца, а затем начала активно снижаться, и к началу августа 2015 г. Банк России сократил ее до 11,0%. Несмотря на разработанные Правительством РФ меры по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности [3], совершить поворот в большинстве сфер к возобновлению роста до сих пор не удается.

Необходимо сделать вывод о потере доверия к «оптимистичным» и другим несостоявшимся сценариям социально-экономического развития, несмотря на заявления чиновников о том, что пик кризиса пройден и есть основания для «чувства сдержанного оптимизма»: налоговые доходы бюджета растут, потребительская инфляция и темпы роста цен в промышленности замедляются, экспортные цены на нефть, а за ними и курс рубля стабилизируются. Однако сжатие экономики во II квартале 2015 г. и сокращение почти на треть таможенных сборов из-за провала экспорта и импорта резко уменьшили доходы бюджета.

Опроверяют этот оптимизм и данные за 1-е полугодие 2015 г. (*табл. в приложении*).

По самой скромной оценке, реализация правительственных антикризисных мер обойдется более чем в 2,3 трлн руб. Значительная часть их будет позаимствована из Фонда национального благосостояния (далее — ФНБ), Фонда развития и других резервных фондов, а также за счет снижения реального уровня жизни населения. Для справки: только в 1-м полугодии 2015 г. он снизился, по данным Росстата, на 3,1%.

По тем же данным прирост индекса потребительских цен по итогам 1-го полугодия составил около 8,6%, а в июле вырос еще на 0,9% и с начала года составил 9,5%. Так что результат проводимой государственной политики в данном вопросе становится очевидным — следует ожидать дальнейшего снижения реального уровня жизни населения. Особенно это касается малообеспеченных семей: пенсионеров, инвалидов и других категорий граждан, имевших определенные льготы (по квартплате, транспортным и другим государственным услугам, пособиям). Под тем или иным «благовидным» предлогом эти льготы начали отменяться или вводиться новые виды платежей, которые, как правило, в завуалированном виде становятся новыми налогами. В то же время доказано (на основе данных МВФ), что повышение среднегодовых доходов малообеспеченных граждан на 1% приводит к росту ВВП на 0,4%, поскольку именно они формируют реальный потребительский спрос. У нас, к сожалению, все наоборот, поэтому России в 2015–2016 гг. рост ВВП «не грозит»: демографическая ситуация такова, что удельный вес малообеспеченных категорий граждан будет возрастать, а их реальные доходы падать.

Но на общем негативном фоне имели место и отдельные положительные явления. В условиях санкций сельхозпроизводители получили значительные дополнительные средства в рамках антикризисного плана, что открыло возможности для роста производства и поставок продукции: по данным Росстата, по итогам 1-го полугодия 2015 г. прирост сельскохозяйственного производства составил 2,9%. При этом сельское хозяйство осталось фактически единственным сектором, формирующим положительный вклад в динамику ВВП России.

По данным опросов Центра конъюнктурных исследований Национального исследовательского

университета «Высшая школа экономики» (далее — ЦКИ НИУ ВШЭ), оценки сокращения численности занятых в июне 2015 г. сохраняют отрицательные значения (около 8%), но несколько меньшие, чем в начале текущего года, когда они достигали –10%, прежде всего из-за значительной нехватки квалифицированных кадров.

Снижаются реальные экономические стимулы для привлечения частного капитала, прежде всего в сектор интеллектуального, высокотехнологического труда.

Уверенные заявления властей о стабилизации ситуации привели к некоторому росту оптимизма лишь у самих чиновников. Этот оптимизм они стремятся «привить» и населению, чтобы сгладить неизбежные последствия падения реального уровня жизни в условиях возросшей неопределенности социально-экономического развития в ближайшие два-три года.

В целом можно сделать вывод, что пока государственная социально-экономическая политика не дает желаемого эффекта, поскольку главной ее чертой является отсутствие комплексности, системности и целевой ориентации на обеспечение социальных гарантий.

## 2014 г.: кризис как предчувствие

Прирост ВВП в 2014 г., по данным Росстата (*табл. в приложении*), составил 0,6% относительно 2013 г. Выпуск продукции и услуг по базовым видам экономической деятельности увеличился на 0,4%. Основа реального сектора экономики — промышленность показала прирост на 1,7% (в 2013 г. был прирост на 0,4%). В структуре промышленности обрабатывающие производства опередили по темпам роста добывающие: соответственно 102,1 и 101,4% (в 2013 г. за тот же период они составляли соответственно 100,5 и 101,1%). Только производство и распределение электроэнергии, газа и воды из-за теплых погодных условий оказалось в минусовой зоне с падением на 0,1%.

Положительную динамику показало сельское хозяйство. Прирост производства здесь составил 3,7%. Увеличился на 2,5% и оборот розничной торговли.

Особенно значительная отрицательная динамика наблюдалась в строительной индустрии: уменьшение объема строительных работ, по данным Росстата, составило 4,5%, на что в немалой степени повлияло снижение на 2,7% инвестиций в основной капитал.

Во 2-й половине 2014 г. макроэкономическая ситуация существенно ухудшилась как из-за накопившихся внутренних проблем развития, так и изменения внешних факторов.

Значительные осложнения возникли с курсом национальной валюты, что усилило кризисные тенденции и способствовало оттоку капитала: по данным Банка России, он составил 151,5 млрд долл. США, что почти в 2,5 раза больше, чем в 2013 г. (61 млрд долл. США). Как следствие, произошло ухудшение инвестиционного климата и уменьшились вложения в основной капитал.

Финансовые показатели сырьевого сектора демонстрировали схожую с бюджетом динамику. По данным Росстата, за 2014 г. прибыль в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых составила 2685,5 млрд руб., а в целом по ТЭК (включая нефтепереработку, производство и распределение электроэнергии и тепла и транспортировку по трубопроводам) прибыль достигла 3730,7 млрд руб.

В то же время в обрабатывающих производствах прибыль оказалась более чем в 1,8 раза меньше — 2031,9 млрд руб.

И здесь особое внимание следует обратить на разрыв в динамике цен производителей, который способствует перетоку прибыли в отрасли ТЭК. К этому добавилась и девальвация рубля, которая привела к дополнительному росту рублевой выручки экспортеров и обнулению прибыли в обрабатывающих производствах (в частности, за счет растущих затрат на материалы и комплектующие изделия, особенно поступающие от отечественных производителей по импортозамещению).

Все это постепенно изменило оценку вектора развития: глубокий социально-экономический кризис превратился из предчувствия в реальность.

## 2015 г.: кризис как реальность

Снижение основных макроэкономических показателей продолжилось и в 2015 г. Спад затронул практически все ключевые сферы. По оценкам ЦКИ НИУ ВШЭ, в июне положительные темпы выпуска сохранились лишь у 16% предприятий и организаций реального сектора, что стало негативным рекордом всего посткризисного периода с 2008 г.

По итогам 1-го полугодия отраслевая динамика в промышленности в значительной степени усилила негативную направленность развития,

сложившуюся с начала 2015 г. (табл. в приложении). По данным Росстата, объем промышленного производства продолжал падать: в целом за 1-е полугодие 2015 г. индекс промышленного производства по сравнению с 1-м полугодием 2014 г. составил 97,3%, в июне снижение составило 4,8% против 5,5% в мае, т. е., несмотря на некоторый рост в июне по сравнению с маем, тенденция падения производства сохраняется. При этом по итогам 1-го полугодия выпуск продукции в обрабатывающих отраслях сократился на 4,5%; спад в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды составил 0,1%; в добывающей промышленности удалось сохранить тот же самый объем добычи, что и в 1-м полугодии 2014 г., хотя в июне здесь также наблюдался спад на 0,9%.

## **Бюджетная политика в регулируемой рыночной экономике должна формироваться исходя из приоритетов государственной социально-экономической политики**

Существенным негативным фактором на потребительском рынке стала динамика розничного кредитования. С декабря 2014 г. Россия вступила в полосу падения темпов роста кредитов для населения: в 2013 г. прирост розничного кредитного портфеля достигал 28,4%, в 2014 г. он составил 12,5%, а в мае 2015 г. темпы прироста в годовом выражении упали до 1,6%. Одновременно росла просроченная задолженность: к началу июня 2015 г. она увеличилась на 24,0% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. В итоге население сейчас преимущественно обслуживает процентные платежи и погашает старые задолженности. При этом затраты на обслуживание кредитов достигли к настоящему времени 10% от потребительских расходов населения (как в США, но с той лишь разницей, что в этой стране величина розничных кредитов составляет 80% ВВП, тогда как в России она едва достигает 16%).

Снижение ведущими международными рейтинговыми агентствами российского суверенного рейтинга до неинвестиционного («мусорного») привело к еще большему ужесточению в 2015 г. доступа к рынкам капитала, переносу возврата долгов на более ранние сроки и, следовательно, к усилению давления на национальную валюту,

снижению стоимости ценных бумаг. Из-за сокращения золотовалютных резервов страны Банк России с середины мая по 28 июля 2015 г. осуществлял покупку до 200 млн долл. США ежедневно (с намерением довести объем резервов до 500 млрд долл. США с 376 млрд долл. США в начале 2015 г.). Это, наряду с предстоящим пиком выплат внешних долгов, приведет к очередному падению курса национальной валюты с целью его приведения в соответствие с обновленным прогнозом Минэкономразвития России на 2015 г. [4] и роста доходов бюджета.

### **Бюджетная политика и государственный бюджет: тупики «оптимизации»**

Бюджетная политика в регулируемой рыночной экономике должна формироваться исходя из приоритетов государственной социально-экономической политики. Однако на практике, особенно в условиях кризиса, все происходит с точностью до наоборот — бюджетная политика довлеет над социально-экономической политикой. Особенно ярко это проявилось при разработке и реализации бюджетов на 2014 и 2015 гг. Приоритетными при разработке бюджета стали краткосрочные антикризисные меры, включая ужесточение налоговых и других фискальных инструментов, «оптимизацию» расходов для обеспечения сбалансированности бюджета, «тушение пожаров» за счет бюджетных вливаний по мере возникновения «пожарных» ситуаций. При формировании антикризисного плана и внесении поправок в бюджет на 2015 г. произошла «оптимизация» бюджетных расходов прежде всего за счет государственных программ. В результате переход на программный принцип управления снова откладывается на неопределенное время.

По данным Федерального казначейства, в 2014 г. доходы федерального бюджета составили около 14,5 млрд руб., или 20,4% ВВП, равного около 71,0 трлн руб. Это на 0,6% больше, чем в 2013 г. При этом рост доходов был по-прежнему более чем на 50% связан с нефтегазовыми доходами, которые составили свыше 7,4 трлн руб.

На снижение доходов повлияло также падение экспортных цен на газ и ряд других негативных процессов. При низкой доле несырьевого экспорта России (сейчас, по данным Всемирного банка, он составляет около 17% в общем объеме экспорта), даже при ее относительном увеличении в

перспективе это создает реальную угрозу дальнейшего падения общего экспортного потенциала страны. Для сравнения: в Бразилии несырьевой экспорт — 36%, в Китае — 94%. В значительной мере потери бюджета были компенсированы за счет резкого падения в IV квартале курса рубля.

Расходы федерального бюджета в 2014 г. составили более 14,8 трлн руб. При этом основной объем расходов пришелся на IV квартал — более 31%, а в декабре расходы вообще составили 16% годового объема, т.е. на треть выше среднемесячного объема.

### ***Для покрытия потерь от падения ВВП, цен на нефть и ослабления рубля и, как следствие, падения доходной части бюджета дополнительные «вливания» из Резервного фонда в 2015 г. составят порядка 3,0 трлн руб.***

В итоге дефицит федерального бюджета составил 334 млрд руб., или 0,5% ВВП. Существенное влияние на рост бюджетного дефицита оказало выделение «системообразующим» банкам в декабре 1,0 трлн руб. «в целях обеспечения финансовой стабильности».

В 2014 г., несмотря на падение мировых цен на нефть, выросли средства Резервного фонда и ФНБ. Так, объем средств Резервного фонда увеличился более чем на 2 трлн руб., а ФНБ — на 1,5 трлн руб., которые в итоге на конец года составили 5,3 и 4,4 трлн руб. соответственно.

Общий объем внешнего и внутреннего государственного долга составил 10,2 трлн руб., или 14,4% ВВП, увеличившись на 3,0 процентных пункта (п.п.) по сравнению с долгом на конец 2013 г.

Все более острой становится ситуация с региональными бюджетами, сложившаяся в субъектах Российской Федерации в связи с передачей им дополнительных полномочий, большинство из которых не были подкреплены в необходимом объеме финансированием из федерального бюджета. В итоге общий объем бюджетного дефицита бюджетов регионов составил около 470 млрд руб. Объем трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в 2014 г. превысил 1,6 трлн руб. Однако и этих средств было явно недостаточно. Это привело к необходимости

привлечения регионами кредитов и займов, причем в основном за счет предоставления кредитов из федерального бюджета, а также кредитов коммерческих организаций, которые выросли на 38 и 28% соответственно. В результате консолидированный долг субъектов Российской Федерации увеличился в 2014 г. на 20% и достиг 2,0 трлн руб., из которых в 2015 г. предстоит выплатить банкам не менее 320 млрд руб.

Особенно нестабильная ситуация сложилась с бюджетом на 2015 г.

Принятый Федеральным законом от 01.12.2014 № 384-ФЗ (далее — Закон о бюджете) федеральный бюджет, предусматривавший на 2015 г. общий объем доходов более чем в 15,0 трлн руб., «продержался» лишь три месяца. Основная часть его доходов (52,5%) планировалась за счет экспортных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых. Наибольшие риски достижения такого объема доходов были сопряжены с запланированной Минэкономразвития России динамикой роста ВВП и заложенной в расчеты доходов бюджета ценой нефти в 100 долл. США за баррель. По оценкам специалистов, уже тогда сложилась неблагоприятная и ненадежная ситуация для таких оптимистических прогнозов, в том числе из-за геополитических факторов.

В результате в условиях изменения макроэкономической ситуации при корректировке бюджета в соответствии с принятыми на 2015 г. апрельскими поправками объем доходов федерального бюджета сократился до 12,5 трлн руб., или на 17,5%: снижение мировых цен на нефть и природный газ привело к падению доходов на 4,1 трлн руб. Уровень ненефтегазовых доходов также снизился почти на 600 млрд руб. При этом ослабление курса рубля компенсировало снижение уровня доходов только на 2,3 трлн руб.

Предусмотренных ранее 500 млрд руб. Резервного фонда, так же как и 150 млрд руб. бюджетного резерва на покрытие дефицита федерального бюджета, оказалось недостаточно. Поэтому для покрытия потерь от падения ВВП, цен на нефть и ослабления рубля и, как следствие, падения доходной части бюджета дополнительные «вливания» из Резервного фонда в 2015 г. составят порядка 3,0 трлн руб. Таким образом, все это существенно снизит уровень безопасности нашего государства, и к концу 2015 г. Резервный фонд может сократиться до 2 трлн руб.

Минфин России в целях сохранения остатков Резервного фонда реализовал через поправки к

Закону о бюджете также «оптимизацию» расходов бюджета на 2015 г. Однако простое сокращение на 10% лимитов бюджетных обязательств, доводимых до главных распорядителей средств федерального бюджета, решает проблему снижения дефицита бюджета на 2015 г., но не обеспечивает создания условий для выхода национальной экономики из кризиса.

Общий объем расходов федерального бюджета в соответствии с Законом о бюджете был запланирован на 2015 г. в объеме около 15,5 трлн руб., что было на 10,5% выше уровня расходов 2014 г. При этом существенный рост бюджетных расходов во многом был вызван необходимостью проведения высокой индексации пенсий, зарплат работникам бюджетной сферы и других бюджетных выплат. В то же время такой рост расходов может считаться и завышенным, учитывая многолетнюю практику недоиспользования по ряду причин выделенных бюджетных средств.

***Простое сокращение на 10% лимитов бюджетных обязательств, доводимых до главных распорядителей средств федерального бюджета, решает проблему снижения дефицита бюджета на 2015 г., но не обеспечивает создания условий для выхода национальной экономики из кризиса***

В соответствии с Законом о бюджете дефицит бюджета в 2015 г. был запланирован в объеме 431 млрд руб., т.е. 0,6% ВВП. Этого объема в условиях нарастающего кризиса оказалось явно недостаточно с учетом анализа факторов, влияющих на доходную и расходную части бюджета. В связи с этими принятыми поправками в Закон о бюджете дефицит бюджета составит по итогам 2015 г. более 2,76 трлн руб., или 3,8% ВВП. В целом доходы федерального бюджета за I квартал 2015 г. составили 21,1% ВВП прежде всего в связи со снижением нефтегазовых доходов более чем на 15%, а расходы, наоборот, выросли на 3,7 п.п. ВВП. При этом кассовое исполнение расходов составило 26,7% плановых назначений при среднем уровне за последние годы в 20%. Такого

перекоса российский бюджет еще не испытывал. Очевидно, что заложенные в бюджете на 2015 г. финансовые показатели вступают в противоречие с тенденциями, сложившимися в экономике. Поэтому поправки, внесенные в Закон о бюджете, не решат большинства проблем преодоления кризиса в 2015 г., и не исключены в ближайшее время новые его корректировки, особенно в связи с предстоящими изменениями в объемах финансирования государственных программ.

### **Инвестиционная активность: картина Репина «Не ждали»**

В отличие от динамики промышленного производства инвестиционная активность еще более существенно снизилась. Если в 2013 г. объем вложений в основной капитал уменьшился на 0,2%, то в 2014 г. падение составило, по данным Росстата, 2,5% и, по предварительным оценкам, объем вложений в основной капитал по итогам 1-го полугодия 2015 г. сократился на 5,4% (табл. в приложении).

Основными факторами снижения инвестиционной активности стали неопределенность макроэкономической ситуации и снижение как внутреннего, так и внешнего спроса. Многие предприниматели в существующих экономических и институциональных условиях боятся делать рискованные ходы в пользу инвестиций, инноваций и модернизации, если их предприятия и организации не входят в государственные программы с гарантированными бонусами.

Не способствуют инвестиционной активности уровень ставок по коммерческим кредитам, недостаток долгосрочных инвестиционных средств, высокий уровень налогообложения. Поэтому не удивительно, что за счет банковского кредитования осуществляется всего около 9% инвестиций.

К тому же снизилась и заинтересованность финансовых институтов к кредитованию реального сектора экономики. Если в первые посткризисные годы увеличение кредитов достигало 26,1% (декабрь 2011 г.), то в последующем ежемесячные темпы прироста редко превышали 1,4–1,6%. И уже по итогам 2013 г. прирост кредитования в реальном выражении относительно 2012 г. составил 11,6%. Поэтому инвестиционные планы предприятий и организаций в последние годы пребывали на уровне посткризисного минимума.

Необходимы также более эффективный механизм поддержки инвестиционных проектов

и более значительные объемы государственных гарантий по кредитам, прежде всего в рамках проектного финансирования. Так, Правительственной Программой поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на основе проектного финансирования [5] в соответствии с установленным Правительством РФ порядком, до конца 2018 г. предусматривается выделение всего до 500 млрд руб. (нарастающим итогом). Этих средств в условиях резкого спада инвестиционной активности явно недостаточно (даже при увеличении объема госгарантий на привлечение дополнительных кредитов на 60 млрд руб. в рамках принятых в апреле 2015 г. поправок в Закон о бюджете).

### ***Произошедший обвал цен на нефть на фоне ограничений роста производственной базы топливно-энергетического комплекса и сырьевых отраслей привел к замедлению, а теперь и к падению объемов экспорта из страны***

Не способствует росту инвестиций и отток капитала, который осуществлен в основном внебанковским сектором, что означает уменьшение капитальных вложений за счет собственных средств предприятий и организаций. Так, по данным Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), почти 50% средств, которые вывозятся из России, — это средства, выведенные в страны с льготным налогообложением (офшоры), которые затем возвращаются в виде кредитов, займов и прямых «иностранных» инвестиций.

С учетом этого, по нашему прогнозу, объем инвестиций в 2015 г. в целом сократится на 7,2%, а в 2016 году — на 5,1%, что, конечно, не будет способствовать оживлению экономики (табл. в приложении).

### **Мировая экономика и внешняя торговля: Россия не в тренде**

Произошедший обвал цен на нефть на фоне ограничений роста производственной базы топливно-энергетического комплекса и сырьевых отря-

слей привел к замедлению, а теперь и к падению объемов экспорта из страны.

Сохранившиеся в 2014 г. незначительные положительные темпы роста российской экономики проявляются на фоне более позитивных изменений в мировом хозяйстве. Согласно оценкам Еврокомиссии (от 5 мая 2015 г.) темпы прироста мировой экономики в 2014 г. составили 3,4%. Этот рост продолжится и в 2015 г. и будет равняться 3,5%.

Такая динамика стала следствием улучшения экономического положения прежде всего в развитых странах. Рост ВВП в них составил в 2014 г. 1,8%, а в 2015 г., по прогнозу Еврокомиссии, достигнет 2,3%. Высокие темпы роста демонстрируют и США. По оценке Еврокомиссии, прирост ВВП США в 2014 г. составил 2,4%, а в 2015 г. он увеличится на 3,0–3,1% на фоне улучшения динамики частного потребления.

В Еврозоне после спада в 2012–2013 гг. возобновился рост ВВП: в 2014 г., по оценке Еврокомиссии, на 0,9%, с прогнозом на 2015 г. — на 1,5%. Снижение прироста европейской экономики произошло в связи с низкими темпами роста ВВП в ключевых экономиках (Германии, Франции, Италии), что было обусловлено более слабой динамикой инвестиций и внутреннего спроса.

Достаточно высокими остаются темпы роста ВВП в странах с формирующимися рынками. Эксперты Еврокомиссии считают, что ВВП в этих странах в 2014 г. вырос на 4,6%, в 2015 г. увеличится на 4,4%. В 2016 г. прогнозируется их рост на 5,0%.

Динамичное развитие мировой экономики поддерживается еще более существенными темпами роста мировой торговли, которые, по прогнозу Еврокомиссии, ускорятся до 4,0% в 2015 г. Среднегодовой уровень цен на нефть марки URALS в 2015 г. ожидается на уровне 64,6 долл. США за баррель и в 2016 г. — 70,1 долл. США.

Внешнеторговый оборот России (по методологии платежного баланса) в 2014 г., по данным Банка России, достиг 805,8 млрд долл. США, или 93,2% по отношению к 2013 г.

При этом объем экспорта в стоимостном выражении за 2014 г., по данным Банка России, составил 497,8 млрд долл. США и сократился по сравнению с 2013 г. на 4,9%. Объем импорта достиг 308,0 млрд долл. США, что на 9,8% меньше, чем в 2013 г. (табл. в приложении). В результате положительное сальдо торгового баланса России за 2014 г. сложилось в размере 189,8 млрд долл. США и увеличилось на 4,3% по отношению к 2013 г.

В 2015 г., по нашему прогнозу, объем экспорта уменьшится еще на 25,4% относительно 2014 г., а объем импорта — на 21,3%, а в 2016 г. во внешней торговле ожидаются позитивные изменения: объем экспорта вырастет на 8,6% по отношению к «провальному» уровню 2015 г., а объем импорта еще продолжит свое падение на 1,3% относительно 2015 г. (табл. в приложении).

### **Оценка перспектив развития экономики: 2016 г. — снова с надеждой на светлое будущее?!**

При прогнозировании динамики российской экономики необходимо учитывать сложившиеся негативные тенденции с риском их усугубления, чего на практике, как правило, не делается. Проведенная Минэкономразвития России в конце января 2015 г. корректировка параметров прогноза на 2015 г., исходя из экономической динамики 2014 г., и принятые на этой основе апрельские (2015 г.) поправки в Закон о бюджете будут, на наш взгляд, способствовать лишь сохранению сложившихся негативных тенденций и не позволят сформировать стабильные условия для экономического роста в 2016 г. Однако на смену несбывшимся прогнозам социально-экономического развития на 2015–2017 гг. пришли новые прогнозы Минэкономразвития России, в частности проект сценарных условий и основных макроэкономических параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг. [4].

Этот сценарий, как и предыдущие прогнозы, разработан в двух вариантах — базовый (вариант 1) и оптимистичный (вариант 2): табл. в приложении.

### **Согласно базовому варианту в 2015 г. на фоне существенного падения инвестиций (на 10,6%) и сокращения расходов домашних хозяйств ВВП в реальном выражении снизится на 2,8%**

Вариант 1 (базовый) опирается на рыночные ожидания в отношении энергоносителей, отраженные в консенсус-прогнозе мировых агентств, и предусматривает повышение среднегодовой

цены на нефть марки *URALS* с 50 долл. США за баррель в 2015 г. до 60, 65 и 70 долл. США за баррель в 2016–2018 гг. Цены на газ, экспортируемый в дальнее зарубежье, снижаются с 235–240 долл. США за тысячу куб. м в 2015 г. до 185–190 долл. США за тысячу куб. м в 2016 г. с последующим восстановлением до 230–235 долл. США за тысячу куб. м к 2018 г.

Базовый вариант предполагает продолжение действия санкций со стороны США и ЕС на протяжении всего прогнозного периода. Чистый отток капитала в 2015 г. составит около 110 млрд долл. США, в 2016 г. — 70 млрд долл. США и 60–55 млрд долл. США в 2017–2018 гг.

Среднегодовой курс рубля в 2015 г. ожидается на уровне 60 руб. за долл. США при среднегодовой цене на нефть марки *URALS* 50 долл. США за баррель.

**Согласно базовому варианту в 2015 г. на фоне существенного падения инвестиций (на 10,6%) и сокращения расходов домашних хозяйств ВВП в реальном выражении снизится на 2,8%**

При низком потребительском спросе ожидается, что инфляция в 2016 г. замедлится до 6,5–7,7%. К 2018 г. в условиях укрепления рубля инфляция снизится до 5,0%. Снижение инфляции и возобновление экономического роста обеспечат рост реальных доходов населения темпами 1,1% в 2016 г. и 2,6–2,8% в 2017–2018 гг.

В 2015 г. на фоне существенного падения инвестиций (на 10,6%) и сокращения расходов домашних хозяйств ВВП в реальном выражении снизится на 2,8%.

*Вариант 2 (оптимистичный).* Этот вариант базируется на предположении о более позитивной конъюнктуре рынка энергоносителей и частичной отмене экономических санкций с 2016 г.

В данном варианте предполагается более высокий (по сравнению с базовым вариантом) среднегодовой рост цен на нефть марки *URALS* — с 60 долл. США за баррель в 2015 г. до 70, 80 и 90 долл. США за баррель в 2016–2018 гг.

Рост ВВП может достичь в 2016 г. 3,1%, в 2017 г. — 2,7% и в 2018 г. — 3,3%. Среднегодовая динамика роста инвестиций составит около 4,0%,

прежде всего за счет восстановления доступа российских компаний к мировому рынку капитала.

Для разработки параметров федерального бюджета на 2016–2018 гг. предложено использовать первый вариант.

К сожалению, в экономические процессы России вмешалась политика, что не учитывается в этих прогнозах и усугубляет негативные ожидания их исполнения.

**Стратегическое планирование: ключ к развитию!**

Как следует из вышеприведенного, реализуемые Правительством РФ меры не позволяют говорить о существенном сдвиге во всех основных сферах в положительном направлении. Именно поэтому на современном этапе развития на смену «оптимистичным сценариям» должны прийти национальная антикризисная программа до 2020 г. и планы («дорожные карты») ее реализации на федеральном и региональном уровнях управления. Научным обоснованием такой программы должен стать оптимальный сценарий развития, опирающийся на принципы и положения Закона о стратегическом планировании и на решения Президента Российской Федерации по изменению стратегии социально-экономического развития страны [2]. Эти документы должны стать ключом к динамичному социально-экономическому развитию. Программа должна стать объективной основой для формирования параметров федерального бюджета как бюджета развития.

«Прежде всего, — отметил Президент Российской Федерации [2], — необходимо в короткие сроки провести анализ всего спектра потенциальных вызовов и рисков: и политических, и экономических, и информационных, и других — и на этой основе скорректировать Стратегию национальной безопасности России. С учетом обновленной Стратегии национальной безопасности должны быть актуализированы действующие и разрабатываемые документы стратегического планирования».

Однако оптимальный сценарий, предусмотренный законом, принятым более года назад, до сих пор Правительством РФ не разработан. Важнейшими условиями успеха разработки и реализации такого сценария должны стать выбор приоритетных целевых ориентиров, обоснованная методология их формирования, использование современного научного аппарата и надежных

источников исходных данных. Отсутствие такого сценария лишает возможности определения оптимального пути социально-экономического развития и препятствует реализации целевого подхода к управлению.

***В закон о стратегическом планировании необходимо внести изменения, включив в состав системы стратегического планирования документы по вопросам управления социально-экономическим развитием в рамках краткосрочного периода***

Оптимальный сценарий — это не «оптимистичный» и не «базовый» (наиболее вероятный) вариант прогноза, а научно обоснованный сценарий достижения в прогнозируемом периоде важнейших целей государственной социально-экономической политики, выраженных в конкретных количественных значениях таких показателей, как средняя продолжительность жизни, ВВП, производительность труда, уровень инфляции и т.п. Такой сценарий должен также содержать необходимые для достижения целевых показателей количественные значения других параметров, которые необходимо принять для обеспечения рыночного регулирования соответствующих видов деятельности и проведения преобразований институционального характера. Например, объемов государственных инвестиций, государственных гарантий по кредитам, сроков их возврата, уровней норм и нормативов амортизации, налоговых платежей в бюджет, тарифов, акцизов и т.д. В оптимальном сценарии должны предусматриваться решения по

модернизации производства и созданию на этой основе высокотехнологичных рабочих мест, что является материальной базой повышения производительности труда.

В нем необходимо также тесно увязывать значения целевых показателей с имеющимся ресурсным потенциалом и формировать максимально детализированную плановую информацию об ожидаемой эффективности затрат, связанных с реализацией государственных программ и проектов, прежде всего инфраструктурного характера и инновационного развития. Значительная роль при этом должна отводиться программно-целевому планированию конечных результатов в рамках крупномасштабных программ и проектов.

При этом в закон о стратегическом планировании необходимо внести изменения, включив в состав системы стратегического планирования документы по вопросам управления социально-экономическим развитием в рамках краткосрочного периода, и прежде всего краткосрочных (годовых) прогнозов и бюджетов.

Таким образом, официальное введение годового прогнозирования, планирования и бюджетирования позволит реально преодолеть отмеченные выше искусственно созданные трудности в реализации принципа непрерывности государственного управления.

## **Литература/ References**

1. URL: <http://www.government.ru/docs/all/80018>.
2. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49862>.
3. URL: <http://www.government.ru/docs/all/94676>; URL:<http://www.government.ru/news/16639/>.
4. URL: <http://economy.gov.ru>.
5. URL:<http://www.government.ru/docs/17006>.

**Из выступления В.В. Путина 22 сентября 2015 г.**

**на совещании по вопросам подготовки бюджета на 2016 г.**

В текущих условиях важно предусмотреть комплекс мер по преодолению рецессии в экономике, сохранить роль федерального бюджета как одного из ведущих инструментов развития.



Окончание таблицы

Показатели	Годы										Прогноз				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	экономики		Министерства экономического развития				
									2015	2016	2015	2016	2016		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	I вариант	II вариант	I вариант	II вариант	15
Реальные располагаемые денежные доходы населения	112,1	102,4	103,0	105,9	100,5	104,6	104,0	99,2	95,9	97,4	92,2	92,4	101,1	102,1	
Экспорт (млрд долл.),	346,5	466,3	297,2	392,7	515,4	527,4	523,3	497,8	371,2	403,1	347,8	375,8	376,3	409,5	
% к предыдущему году	116,5	134,6	63,7	132,1	131,3	102,3	99,2	95,1	74,6	108,6	69,9	75,5	108,2	109,0	
Импорт (млрд долл.),	223,1	288,7	183,9	245,7	318,6	335,8	341,3	308,0	242,4	239,2	216,9	240,1	235,9	263,4	
% к предыдущему году	136,7	129,4	63,7	133,6	129,7	105,4	101,6	90,2	78,7	98,7	70,4	78,0	108,7	109,7	
Цена нефти марки URALS (долл./барр.),	69,3	94,4	61,1	78,2	109,3	110,4	107,9	97,7	64,6	70,1	50,0	60	60	60	
% к предыдущему году	113,4	136,2	64,7	128,0	139,8	101,0	97,7	90,5	66,1	108,5	51,2	61,4	120,0	100,0	
Индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам, декабрь отчетного года к декабрю предыдущего года, (%)	105,1	104,5	96,2	107,1	103,8	105,3	97,2	72,8	71,2	69,8	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.	

Источник: Росстат, ИЭ РАН, Минэкономразвития России.

УДК 330.341.424

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ: СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

**СУХАРЕВ ОЛЕГ СЕРГЕЕВИЧ**, д-р экон. наук, профессор, заведующий сектором Института экономики РАН  
*E-mail:* o\_sukahrev@list.ru, www.osukahrev.com

Рассматривается проблема формирования индустриальной политики исходя из структурных и институциональных проблем функционирования российской экономики. Исследуется перелив трудового ресурса между видами деятельности и основными секторами промышленности, добывающего и транзакционных секторов, исходя из чего формируется важнейшее требование к текущей социально-экономической политике, направленной на элиминирование сложившегося перелива ресурсов. Проведен расчет совокупного риска хозяйственной деятельности в укрупненных секторах экономики, который выявил и подтвердил наличие структурного перекоса, когда высокодоходные виды деятельности характеризуются низким риском, а низкодоходные виды деятельности (промышленность) — относительно высоким риском ведения дел. Наличие такого перекоса выражается в переливе трудового ресурса из секторов с высоким риском и малой доходностью в секторы с относительно низким риском и высокой доходностью. Данная проблема требует решения не только в области сугубо экономической политики, но и социальной политики, поскольку в секторах с высокой рентабельностью и относительно низким риском заработная плата существенно превышает заработную плату в иных секторах. Следовательно, требуется нивелировать эту разницу не только воздействиями на структуру, исключая риски в обрабатывающих секторах, но и создавать условия для роста в них заработной платы.

**Ключевые слова:** структура экономики; индустриализация; межсекторальный перелив труда; риск; мотивы поведения социальных агентов.

### Economic Policy of Industrialization: the Social Aspect

**OLEG S. SUKHAREV**, ScD (Economics), professor, Divisional Head of the Institute of Economics, the Russian Academy of Sciences

The problem of the industrial policy formation based on the structural and institutional problems of the Russian economy is considered. The labor resource flow between activities and key sectors of the industry, including the mining and transactional sectors, are investigated, based on which the most important requirement for the current economic and social policy aimed at the elimination of the existing flow of resources is formed. The calculation of the overall economic risk in the consolidated sectors of the economy was made, which exposed and confirmed the existence of a structural imbalance, when high-return activities are characterized by low risks and low-return ones (the industry) by a relatively high risk of running business. The imbalance is manifested by labor spillovers from sectors with a high risk and low profitability to sectors with a relatively low risk and high profits. This problem needs to be solved in the field of not only purely economic but also the social policy since in high profitable sectors with relatively low risks the wages are substantially higher than in other sectors. Therefore, it is necessary to smooth out this difference not only by impacts on the structure by eliminating risks in the manufacturing sectors, but also by creating conditions for wages growth therein.

**Keywords:** economic structure; industrialization; intersectoral flow of labor; risk; social agent motivation.

#### Структурные условия индустриализации: межсекторальный перелив «труда» и риск видов деятельности

В России сложилась сырьевая модель экономики, чему есть как минимум два подтверждения. Во-первых, более 50% поступлений в бюджет обес-

печивается выручкой, получаемой от продажи сырья и продукции первичных переделов. Во-вторых, в экспортно-импортных операциях минеральное сырье занимает около 70% экспорта, в то время оборудование — 65–70% импорта.

Большинство экономистов осознают необходимость развития собственных высокотехноло-

гичных производств, поскольку за последние годы Россия несла качественные и количественные потери в обрабатывающих секторах, закрепляя тем самым сырьевой характер экономики. Процесс деиндустриализации пока еще нельзя считать свернутым. Причем причина не в сокращении производства, а в потере технологического уровня.

Общий вектор перевода экономики с сырьевой специализации на индустриальную должен состоять в выстраивании макроэкономической и промышленной политики таким образом, чтобы повышать общий уровень эффективности и технологичности экономики по всем направлениям, включая добывающую и обрабатывающую отрасли.

Основной метод решения этой задачи заключается в выравнивании существующего в экономике структурного перекоса. Сырьевая экономика обнажила проблему так называемой «структурной вилки». С одной стороны, имеются низкодоходные сектора с высоким уровнем рисков — это фундаментальная и отраслевая наука, обрабатывающие производства, где рентабельность составляет в среднем 5–9%, а с другой — транзакционные сектора: торговля, услуги, банки и отдельно минерально-сырьевой комплекс, где созданы условия низких рисков при колоссальной рентабельности в размере 25–40%. Такой секторальный «разрыв» лежит в основе правила перелива ресурсов в одну сторону, а именно высокодоходных и относительно низкорискованных секторов (видов деятельности).

Фактически структурная вилка как разрыв между этими двумя секторами выстраивается по линии «процент — рентабельность — риск» и отражает правила функционирования экономики в рамках структурного, макроструктурного и макроинституционального ограничений. Как результат, ресурсный и кадровый потенциал перемещаются в сторону наиболее рентабельных секторов.

Более того, доля топливной промышленности в общем объеме промышленного производства постоянно возрастала. Таким образом, можно сделать вывод, что институциональные изменения не влияют на эту структуру, которая становится фундаментальным свойством (правилом) развития экономической системы, обеспечивающим подстройку прочих институциональных модификаций.

Наличие структурного перекоса подтверждается количественной оценкой изменения среднегодовой численности занятых в этих же

секторах экономики работников за 2013 г. к 2005 г., т. е. за 8 лет. Перелив кадров подтверждает тезис о том, что сырьевые и финансовые сектора укрепляются за счет обеднения обрабатывающих секторов экономики (*табл. 1, 2*). В *табл. 2* показано изменение численности занятых работников по видам деятельности внутри промышленности, что также подтверждает утяжеление структуры промышленности, вызванное переливом труда в сырьевые секторы и секторы, которые обеспечивают создание продукта с невысокой добавленной стоимостью.

### ***Количественный анализ структуры основных факторов производства свидетельствует о перераспределении ресурсов в экономике России от обрабатывающих секторов в пользу транзакционных секторов (торговли, финансов, банков, услуг) и добывающей отрасли***

Как следует из *рис. 1*, иллюстрирующего изменение темпа ежегодного изменения численности занятых работников в трех секторах экономики, в обрабатывающих производствах этот темп отрицательный, а в финансовой сфере и добывающих секторах — положительный, что свидетельствует о переливе трудового потенциала из обрабатывающих секторов в финансы и добычу полезных ископаемых.

Если оценить динамику изменения доли стоимости основных фондов по видам деятельности в тех же трех секторах, то обнаруженный эффект перелива также находит свое подтверждение<sup>1</sup>.

Проведенный количественный анализ структуры основных факторов производства свидетельствует о перераспределении ресурсов в экономике России от обрабатывающих секторов в пользу транзакционных секторов (торговли, финансов, банков, услуг) и добывающей отрасли. Изменяется кадровая и профессиональная структура вследствие старения персонала, занятого в обрабатывающих производствах, и непрекращающегося перелива кадров из

<sup>1</sup>Подробнее см. Сухарев О.С. Экономическая динамика: институциональные и структурные факторы. М.: Ленанд, 2015.

обрабатывающих в добывающие и транзакционные секторы. Видимо, один из важнейших инструментов социально-экономической политики индустриализации должен сводиться к обеспечению обратного перелива как по кадрам, так и по фондам. Хотя этот «перелив» должен принимать и форму создания новых фондов и подготовки новых кадров. Однако для этого необходимо так воздействовать на сложившийся структурный перекос, чтобы привлечь трудовой потенциал к работе в обрабатывающие производства, что потребует изменения политики заработной платы (доходов) и выравнивания неравенства (распределения созданного дохода), для чего потребуются соответствующее изменение налоговой политики.

Поведение социальных агентов обеспечивает общую технологичность экономики, тем самым определяя возможность ее роста. Под технологичностью экономической системы понимается

совокупность свойств элементов этой системы, определяющих ее способность осуществлять оптимальные (минимальные) затраты производства, эксплуатации и ремонта при обеспечении необходимых параметров качеств, объемов выпуска, потребления и условий развития<sup>2</sup>.

Экономические агенты в своем поведении детерминированы сложившимися структурными соотношениями. Иными словами, если рентабельность и заработная плата высоки в добывающих секторах и финансах, то и перемещение кадров и других ресурсов (инвестиций) будет происходить в пользу этих секторов.

Важно отметить изменение совокупного риска хозяйственной деятельности в различных секторах экономики России, демонстрирующее наличие

<sup>2</sup> Сухарев О. С. Экономика технологического развития. М.: Финансы и статистика, 2008.

Таблица 1

**Изменение среднегодовой численности занятых в экономике работников по видам экономической деятельности, %**

Среднегодовая численность занятых в экономике	Изменение 2013 г. к 2005 г.
Всего в экономике, в том числе по видам экономической деятельности	0
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	-1,8
Рыболовство, рыбоводство	0
Добыча полезных ископаемых	0
Обрабатывающие производства	-2,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0
Строительство	1
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	1,7
Гостиницы и рестораны	0,2
Транспорт и связь,	0
из них связь	-0,1
Финансовая деятельность	0,6
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	1,2
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	0,3
Образование	-0,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	-0,1
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	0,1

Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

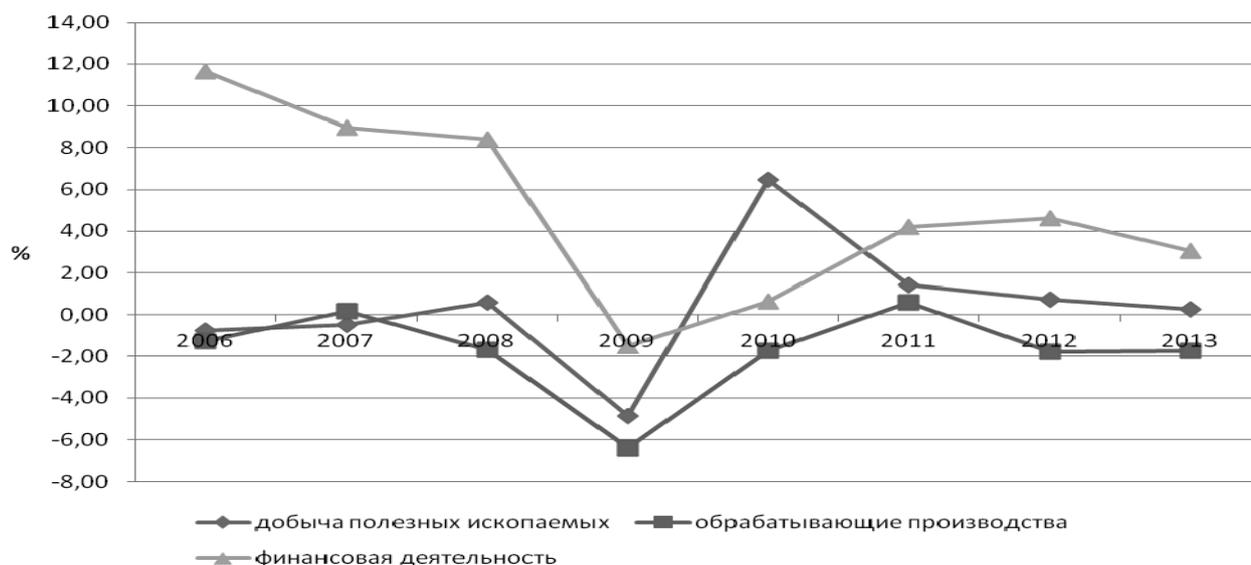


Рис. 1. Темп ежегодного изменения численности занятых по видам деятельности

структурного перекоса по линии «процент — рентабельность — риск». Ниже рассчитан<sup>3</sup> уровень риска основных видов экономической деятельности: добывающих производств, обрабатывающих отраслей промышленности и финансовой деятельности. При этом использовались данные по прибыли, приведенные к уровню 2003 г., а также уровень стандартного квадратичного отклонения<sup>4</sup> (рис. 2).

<sup>3</sup> Благодарю канд. экон. наук Стрижакову Е.Н. за проведение необходимых расчетов.

<sup>4</sup> Стандартное квадратичное отклонение ( $\delta$ ) определяется по формуле:  $\delta = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$ , где  $x_i$  —  $i$ -й элемент выборки (в нашем исследовании величина прибыли в год  $i$ );

При анализе динамики уровня риска по каждому виду деятельности выявлено, что в финансовой деятельности, понесшей убытки в 2008–2009 гг., уровень риска достигает максимально возможного значения за 7 лет. В добыче полезных ископаемых уровень риска снижается в 2007–2010 гг., немного возрастая в 2011–2012 гг. и падая в 2013 г. до уровня 2009 г. Следует признать, что хотя в обрабатывающих производствах уровень риска снижается в период 2007–2013 гг. (рис. 3), он все же остается достаточно высоким.

$n$  — объем выборки;  
 $\bar{x}$  — среднее арифметическое выборки.

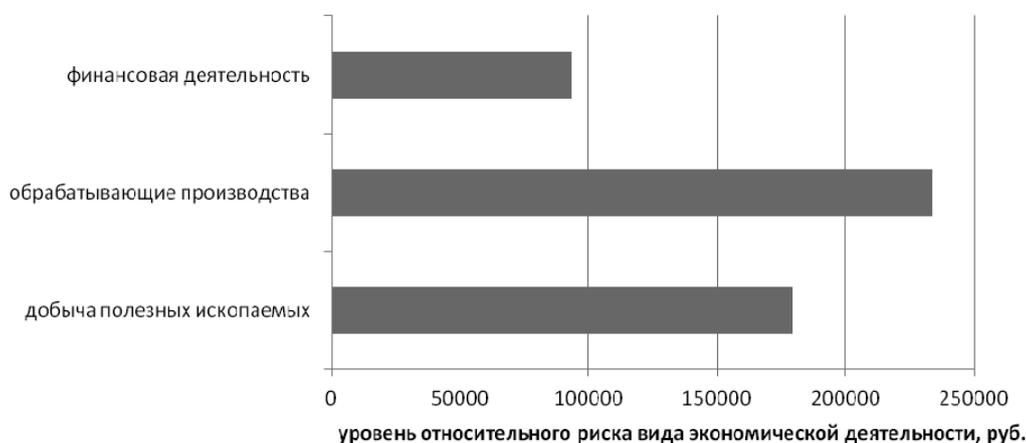


Рис. 2. Уровень относительного риска в период по видам экономической деятельности, руб. (2005–2013 гг.)

Таблица 2

**Изменение среднегодовой численности занятых в промышленности работников  
в РФ в 2005–2012 гг., %**

Вид экономической деятельности	Изменение 2012 г. к 2005 г.
Добыча полезных ископаемых:	1,02
– добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	0,68
– добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	0,34
Обрабатывающие производства	-3,61
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	0,36
Текстильное и швейное производство	-1,17
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	-0,05
Обработка древесины и производство изделий из дерева	-0,46
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	-0,05
Производство кокса и нефтепродуктов	-0,06
Химическое производство:	-0,72
– производство резиновых и пластмассовых изделий	0,29
– производство прочих неметаллических минеральных продуктов	0,06
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	-0,29
Производство машин и оборудования	-1,88
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	0,17
Производство транспортных средств и оборудования	0,28
Прочие производства	0,21
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,58

Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

Оценка средней доходности анализируемых видов экономической деятельности за 10 лет (с 2003 по 2013 г.), дает противоположный результат: наибольшая доходность наблюдается в финансах, немногим меньше — в добыче полезных ископаемых и примерно в два раза меньше — в обрабатывающих производствах (рис. 4). При этом некоторое снижение уровня относительного риска по обрабатывающим производствам перекрывается снижением рентабельности продукции в данном секторе.

Тем самым наличие обозначенного структурного перекося по линии «процент — рентабельность — риск» подтверждается количественной оценкой. При планировании мероприятий социально-экономической политики нельзя не учитывать образовавшийся перекося, ибо он

предопределяет перелив и рассредоточение, в частности, трудового ресурса в экономике.

Оценку технологичности экономической системы можно дать по отношению величины валовой добавленной стоимости как стоимости, созданной в процессе производства продуктов и услуг, к добавленной стоимости потребленных благ в процессе создания новых благ (стоимости ресурсов — по видам ресурсов либо обобщенно).

В связи с этим отношение добавленной стоимости по видам экономической деятельности к величине используемых для производства ресурсов, на наш взгляд, может использоваться для относительной оценки технологичности (наиболее грубой оценки) как вида деятельности, так и экономической системы. В качестве ресурсов можно взять основные фонды (капитал) и трудовые



Рис. 3. Динамика изменения уровня относительного риска по видам экономической деятельности, руб.

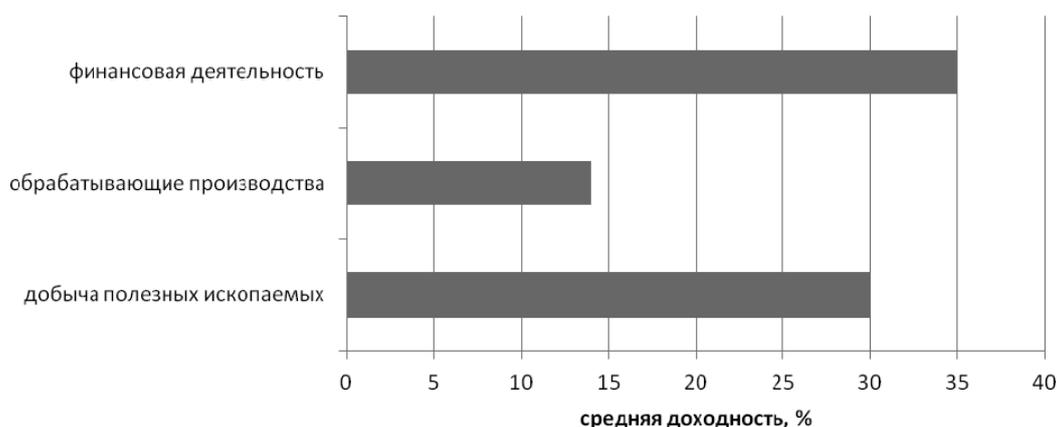


Рис. 4. Доходность деятельности по видам экономической деятельности в 2003–2013 гг., %

ресурсы (труд — по занятым и заработной плате). По российской экономике подобные оценки приведены в табл. 3, из которой следует, что в период 2008–2013 гг. технологический уровень снижается как в целом по экономике, так и по основным секторам, особенно в обрабатывающих производствах. Изменение технологичности обрабатывающих секторов России обеспечивает изменение технологичности всей экономики, что без использования труда инженерных кадров весьма затруднено.

### Инженерные кадры как социальное условие индустриализации

Проблема привлекательности инженерного труда то и дело вызывает интерес, как только речь заходит о реальном секторе экономики. Внимание

к количеству и качеству инженерных специалистов сегодня усиливается. Это вызвано стоящими перед страной задачами импортозамещения, поставленными приоритетами промышленной политики, развития высокотехнологичных секторов экономики и т. д. Вместе с тем институциональные потери в российской экономике свидетельствуют о том, что по-прежнему снижается уровень технического образования кадров.

В период индустриализации, а именно в конце 1920-х гг. и в 1930-е гг., советское правительство, столкнувшись с проблемой острой нехватки инженерных кадров, поставило задачу повышения общего образовательного уровня специалистов. Именно тогда в различных городах создавались технические вузы, отраслевые НИИ и институты Академии наук.

**Отношение валовой добавленной стоимости к стоимости ресурсов  
по видам экономической деятельности**

Отношение валовой добавленной стоимости к стоимости ресурсов (труда и капитала)	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Вся экономика, в том числе по видам экономической деятельности:	0,40	0,35	0,37	0,39	0,39	0,38
– добыча полезных ископаемых	0,48	0,35	0,40	0,46	0,46	0,44
– обрабатывающие производства	0,76	0,56	0,59	0,67	0,65	0,64
– производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,19	0,22	0,21	0,20	0,18	0,17

Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

В итоге была образована система, позволяющая осуществлять профессиональную подготовку инженерных кадров. Наряду с этим в реальном секторе экономики формировалась достаточно четкая система оплаты инженерного труда в соответствии со специализацией и квалификацией инженера и в зависимости от уровня сложности выполняемой им работы.

При этом оплата труда на протяжении советского периода оставалась премиально-повременной и определялась тарифно-квалификационной сеткой с учетом различных коэффициентов.

Такая система оплаты с ранжированием специалиста от инженера третьей категории до ведущего или главного специалиста частично сохраняется в настоящее время на предприятиях оборонно-промышленного комплекса. Что же касается частных и акционированных компаний, их владельцы или учредители, как правило, заключают с работником контракт, где оговаривают систему оплаты труда, не прибегая к тарифно-квалификационной сетке в прежнем виде. При этом специализация и квалификация специалиста уже не играют определяющей роли при его назначении на должность. Иными словами, система профессионального продвижения и повышения квалификации инженерных кадров намного упростилась, но при этом выпала такая важная особенность инженерного труда, как стабильная, непрерывная, поступательная подготовка специалиста. В этом и заключается принципиальная разница подготовки инженеров сейчас и в советское время.

Попадая на производство, обладатель диплома учится иному: он проходит стадию адаптации и совершенствования в части применения приобретенных в вузе знаний для решения конкретных

прикладных задач. Надо отметить, что инженерное обучение в советских вузах было настолько проработано и систематизировано, что из институтов выпускались специалисты, готовые решать широкий круг задач на различных производствах и способные перемещаться не только с предприятия на предприятие или из региона в регион, но и реализоваться в смежных отраслях. Российская промышленность такой возможности не имеет вследствие недостаточной подготовки кадров.

Сегодня решение проблемы индустриализации — это не только качественная подготовка инженеров. Проблема состоит в ином: инженеров преимущественно готовит государственная система образования, а большая часть промышленных предприятий принадлежат частным лицам, которые, как правило, не инвестируют средства в дальнейшую подготовку своих специалистов. Недостаток российской системы выражается в утверждении, что кадры должны формироваться под нужды промышленности (рынка). Однако ошибочность такой позиции состоит, по нашему мнению, в том, что в данном случае не учитываются лаги подготовки и текущего спроса промышленности, когда для обучения мало-мальски грамотного инженера нужно пять лет в вузе плюс три года на производстве, т.е. восемь лет. За этот период может произойти изменение конъюнктуры по секторам промышленности, например, рост экономики сменится рецессией, что изменит потребность организаций в кадрах. Образование не должно подстраиваться под конъюнктурные критерии, поскольку хорошее техническое образование, даже если нет спроса на определенное число инженеров, закладывает общую профессиональную базу перспективного развития экономики. Это как раз тот случай, когда наличие или

отсутствие потребности равным счетом ничего не значит, а количество бюджетных мест должно предусматриваться исходя из оценки будущей потребности в инженерном мышлении (профессии) в целом, с учетом необходимого повышения качества подготовки.

Возникший в России кадровый дефицит не так просто преодолеть, как может показаться. Простым вливанием денег в промышленность или увеличением фонда заработной платы не обойтись. Получить инженерное образование намного труднее, чем любое другое — оно требует изучения сложнейших дисциплин, на которое у большей части абитуриентов нет ни желания, ни природной склонности. Не все могут освоить сопромат, строительную механику, теорию прочности — для усвоения этих дисциплин необходимо математическое, пространственное, проектное мышление, знание физики как предмета и понимание физики явлений. Поэтому надо как можно раньше выявлять способных выпускников, которые обладают этими качествами. Но в России профориентация и управление трудовыми ресурсами находятся на низком уровне. Отбор перспективных специалистов если и ведется, то с большими трудностями, а целенаправленная подготовка абитуриентов для поступления в вузы вообще почти отсутствует, за редкими исключениями. Следовательно, социально-экономическая политика не должна ограничиваться воздействием на заработную плату и распределение дохода. Необходимо ориентироваться на создание стимулов — материальных и нематериальных, включая стимулы к освоению «трудного» знания. Однако мотивы экономического поведения (включая выбор образования и профессии) различных групп социальных агентов отличаются, некоторые из них конфликтуют между собой, что важно учитывать при формировании социальной политики государства.

### **Мотивы поведения различных социальных групп агентов**

Мотивы частного собственника сводятся к достижению цели единоличного владения (желание поделиться имуществом не возникает) и получения личных выгод — прибыли. Если мотив эксплуатации своего имущества и извлечения прибыли будет привязан к инновациям (образованию как непременному условию инноваций), у частного собственника не будет иной стратегии, кроме как

получение через инновации большей отдачи от собственности, которой он владеет. Спекуляция и высокий процент убивают мотивы осуществления инноваций (образования), тем самым частный собственник и государство имеют не просто различные цели и мотивы, а расходящиеся интересы. Более того, в такой системе трудно подчинить мотивы одних субъектов задаче развития экономики. В этом случае ни прогрессивная шкала налогообложения, ни нормирование прибыли по секторам, ни даже страхование рисков государством ничего не решают, поскольку не позволяют преодолеть дисфункции системы.

***Если мотив эксплуатации своего имущества и извлечения прибыли будет привязан к инновациям (образованию как непременному условию инноваций), у частного собственника не будет иной стратегии, кроме как получение через инновации большей отдачи от собственности, которой он владеет***

Ошибки в определении приоритетов развития, отсутствие концентрации усилий и ресурсов по направлениям развития, а также недостаточное финансирование являются главными институциональными причинами раскоординации программ развития экономики. Низкая эффективность институциональной цепочки от фундаментальных исследований до серийного выпуска продукции, разрыв цепочки от сырья до конечного продукта (включая фазы переработки) вследствие разницы в прибыли на различных стадиях этих важнейших цепочек становятся причинами возникновения необходимости организации вертикально интегрированных структур. Однако горизонтальная интеграция и ее положительный эффект также должны быть достигнуты. Тем самым может быть преодолено расхождение в эволюции финансового, сырьевого и обрабатывающего секторов.

Институт программ развития, при всей его полезности на некотором отрезке времени, на сегодня уже не справляется с имеющимися задачами развития. Субъекты таких программ участвуют

в них не для решения задач конкретной программы (не отождествляют общие цели программы и свои локальные относительно программы цели), а для реализации своих часто вспомогательных целей, ибо программа не обеспечивает даже половины объема финансирования отдельного субъекта (за некоторыми исключениями). Фактически срывает принцип «главное не победа, а участие», причем организации решают проблемы своего развития не в полном объеме, но за государственный счет. Старый подход к программированию развития, когда определяются государственный заказчик, координаторы, исполнители, разработчики, устанавливаются сроки, индикаторы выполнения мероприятий, источники финансирования, показатели эффективности, применим, когда нет разрывов по цепочкам получения результата от научной разработки до технологии и серийного производства. В противном случае эффективность данного института (программы развития) в случае его низкого уровня координации становится низкой. Организации стремятся к реализации проектов, предполагающих быструю отдачу от вложенных средств, в то время как цели технологического режима развития являются долгосрочными, высокорискованными и не предполагают немедленного эффекта от инвестирования. Организации используют импортную продукцию, если даже она не обладает лучшими свойствами (цена-качество) в силу отсутствия доступа к отечественным аналогам (высокие транзакционные издержки), но долгосрочные цели развития предполагают производство отечественной высокотехнологичной продукции, что будет служить источником новых рабочих мест (фактор замещения импорта). Если существует постоянный высокий спрос на экспорт ресурсов при ограниченном внутреннем спросе на результаты отечественного производства, организации будут проявлять большую активность на ресурсном рынке.

Для реанимации мотивов развития экономики необходимо располагать системой льгот и преференций, предоставляемых агентам, которые реализуют долгосрочные проекты в обрабатывающих секторах экономики (проекты социальной и экологической значимости, энергосбережения, здравоохранения и образования, защиты материнства и детства и др.). Понадобится шкала компенсации затрат агентам, осуществляющим проекты, характеризующиеся высокой величиной коммерческих рисков. Причем в первую очередь следует

страховать риски проектов, связанных с развитием науки и техники (приоритетные направления). Для долгосрочных проектов требуется эффективное управление амортизацией, причем ускоренная амортизация отнюдь не является панацеей в решении вопроса возобновления фондовой базы экономики, поскольку скорее приведет к росту цен, чем к обеспечению эффективной замены фондов.

***Для реанимации мотивов развития экономики необходимо располагать системой льгот и преференций, предоставляемых агентам, которые реализуют долгосрочные проекты в обрабатывающих секторах экономики***

Для успешного замещения импорта и создания соответствующих мотивов потребуются разработка перечней продукции по секторам, которая подлежит производству на отечественных мощностях. Будет полезным принятие системы норм, создающих заинтересованность производителей и потребителей в импортозамещении продукции.

Для разрешения проблемы «ресурсной иглы» и монополизма понадобится законодательно ввести 10%-й или 15%-й норматив размещения доходов ресурсных компаний в проекты переработки тех же ресурсов внутри страны со стимулированием доли обработанного экспорта (с высокой добавленной стоимостью) в общем объеме экспорта. Такая мера будет способствовать формированию вертикально интегрированных систем с обработкой на основе сырьевых компаний. Стимулы к формированию такой индустриальной системы могут быть привязаны к соотношению объемов реализации ресурсов с объемами вложений в их переработку. Целесообразно расширить возможности и нормативы антимонопольного законодательства в некоторых секторах, включая сырьевые секторы. Возможно введение специальных квот для ресурсодобывающих компаний, повышение процентных ставок по кредитам для компаний сырьевого комплекса в рамках обоснованной теории процентного портфеля, которая описывает распределение различных потребностей в деньгах для разных секторов и видов деятельности, характеризующихся различной доходностью

(эффективностью). В отдельных случаях могут быть повышены пошлины на поставки необработанного сырья за рубеж с резким их снижением, если сырье проходит соответствующую обработку исключительно на отечественных мощностях — средствах производства (чтобы исключить обработку на импортных мощностях).

Особым институциональным направлением и структурной задачей выступает формирование платежеспособного внутреннего спроса (и рынков, многие из которых были потеряны), предусматривающего проведение политики выравнивания заработной платы в частном и государственном секторе на основе принципа «равной оплаты за равный труд», введение системы дотаций государства при покупке инновационных продуктов отечественного изготовления, особенно в области энергосбережения и экологии, развитие лизинговых компаний и снижение процентных ставок для российских товароприобретателей отечественной продукции (при заданном значительном объеме). Развитие интеллектуального фактора экономического роста предполагает расширение бесплатных бюджетных мест в государственной системе образования на инженерно-технические специальности, упорядочение правил в области охраны интеллектуальной собственности, патентного законодательства (ужесточение), введение государственных субсидий на выдачу патентов на изобретения с материальной компенсацией изобретателям, финансированием их международного продвижения (выход на международный рынок патентов) при ужесточении защиты авторского права (упрощение судебных процедур), обеспечение льготного кредитования компаний, осуществляющих неформальное переобучение персонала (особенно на базе государственных вузов) за свой счет, резкое повышение заработной платы научным работникам и специальные субсидии компаниям, развивающим современные НИОКР, имеющим патенты на аналогичную деятельность, формирование институтов, определяющих распределение новых кадров в экономике в соответствии с имеющейся текущей потребностью и перспективной потребностью, которую необходимо создавать в частном государственном секторе.

В качестве «отрицательного мотива» можно применять санкции (институциональные ограничения) и штрафы в отношении компаний, перепродающих заведомо устаревшие образцы

техники при наличии возможности производить новые образцы (эта мера требует очень аккуратной проработки, но заслуживает внимания для отдельных секторов и видов деятельности — может стать локальным способом стимулирования). Принципы «процентного портфеля» и «плохого баланса» банков позволят увеличить объем кредитования лишенных в настоящее время кредита целых видов деятельности, чтобы задействовать фактор улучшения инвестиционной среды, активизируя тем самым валовые инвестиции как ведущий фактор экономического роста, помимо необходимости наращивания нормы накопления за счет высокой нормы сбережения (такую трансформацию необходимо осуществить как раз посредством финансовых институтов страны). Налоговая система как определяющий экономическое развитие институт должна содействовать сокращению уровня неравенства по доходам между агентами, факторами производства и особенно — регионами (с учетом территориальной специфики распределения факторов). Российские инвесторы, создающие рабочие места, при разрывании новых серийных производств должны подвергаться меньшему налогообложению по сравнению с агентами, которые не осуществляют такой деятельности и развешивают отверточные производства либо предполагают использование в качестве технологической основы импортных технологий при имеющихся отечественных аналогах.

***Для разрешения проблемы «ресурсной иглы» и монополизма понадобится законодательно ввести 10%-й или 15%-й норматив размещения доходов ресурсных компаний в проекты переработки тех же ресурсов внутри страны со стимулированием доли обработанного экспорта***

Для эффективной реализации мер социально-экономической политики потребуются оперировать зарубежными показателями, позволяющими оценить результативность предпринимаемых мер. Стратегия развития, направленная на сохранение капитализации прибыли частных

компаний ценой сокращения персонала и торможения роста доходов персонала с одновременным усилением интенсивности его труда, чужда российской экономике. Казалось бы, инструментальные параметры производительности и конкурентоспособности будут относительно удовлетворительными при таком подходе, но гарантий экономической динамики нового качества это не создаст. Причина состоит в том, что не затрагиваются фундаментальные условия функционирования институтов и формируемых ими совместно с агентами стимулов. Как раз структуры стимулов, конфликты стимулов определяют параметры динамики микроэкономической и макроэкономической системы.

### Литература

1. Словарь современной экономической теории Макмиллана. М.: Инфра-М, 2003. 608 с.
2. Сухарев О.С. Экономическая динамика. Институциональные и структурные факторы. М.: Ленанд, 2015. 240 с.
3. Сухарев О.С. Экономический рост, институты и технологии. М.: Финансы и статистика, 2014. 464 с.
4. Сухарев О.С. Экономическая методология и политика реструктуризации промышленности. М.: АНЗ. 180 с.
5. Сухарев О.С., Стрижакова Е.Н. Индустриальная политика и развитие промышленных систем. М.: Ленанд, 2015. 160 с.
6. Сухарев О.С., Стрижакова Е.Н. Структурный анализ развития промышленной системы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 41. С. 26–20.
7. Эрлих А. Дискуссии об индустриализации в СССР. 1924–1928 гг. М.: Дело, 2010. 248 с.
8. Sukharev O.S. Theory of Economic Change. Problems and Decisions. Krasand, 2013. 368 p.

9. Sukharev O.S. Elementary model of Institutional Change and Economic Welfare, *Montenegrin Journal of Economics*, 2011, vol. 7, No 2, pp. 55–64.

### References

1. Dictionary of modern economics Macmillan [Slovar' sovremennoj jekonomicheskoy teorii Makmillana]. Moscow, Infra-M, 2003, 608 p.
2. Sukharev O.S. Economic dynamics. Institutional and structural factors [Jekonomicheskaja dinamika. Institucional'nye i strukturnye faktory]. Moscow, Lenand, 2015, 240 p.
3. Sukharev O.S. Economic growth, institutions and technologies [Jekonomicheskij rost, instituty i tehnologii]. Moscow, Finance and Statistics, 2014, 464 p.
4. Sukharev O.S. Economic methodology and policy of industrial restructuring [Jekonomicheskaja metodologija i politika restrukturizacii promyshlennosti]. Moscow, ANZ, 180.
5. Sukharev O.S. Strizhakova E.N. Industrial policy and development of industrial systems [Industrial'naja politika i razvitie promyshlennyh sistem]. Moscow, Lenand, 2015, 160 p.
6. Sukharev O.S. Strizhakova EN Structural analysis of the development of the industrial system [Strukturnyj analiz razvitija promyshlennoj sistemy]. *National interests: priorities and security*, 2014, No 41, pp. 26–20.
7. Erlich A. Discussions about industrialization in the Soviet Union. 1924–1928 years [Diskussii ob industrializacii v SSSR. 1924–1928 gg.]. Moscow, Delo, 2010, 248 p.
8. Sukharev O.S. Theory of Economic Change. Problems and Decisions. M: Krasand, 2013, 368 p.
9. Sukharev O.S. Elementary model of Institutional Change and Economic Welfare // *Montenegrin Journal of Economics*, 2011, vol. 7, No 2, pp. 55–64.

### Из выступления В.В. Путина на пленарном заседании X бизнес-форума общероссийской общественной организации «Деловая Россия» 26 мая 2015 г.

Одно из ключевых направлений для тесной совместной работы – это подготовка кадров, внедрение современных профстандартов, развитие системы профессионального образования на основе запросов промышленности, социальной сферы, интеграции образовательного пространства и производственной политики.

УДК 330.564.2

## СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИНИМАЛЬНОГО ГАРАНТИРОВАННОГО ДОХОДА НАСЕЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

**АНТРОПОВ ВЛАДИСЛАВ ВЛАДИМИРОВИЧ**, д-р экон. наук, профессор кафедры «Мировые финансы» Финансового университета

**E-mail:** antropov\_v@yahoo.com

Статья посвящена рассмотрению зарубежного опыта обеспечения минимального гарантированного дохода нуждающегося населения в странах Европейского союза. Предмет исследования – системы социальной помощи за рубежом. Цель работы – дать сравнительную характеристику механизмов предоставления минимального гарантированного дохода в европейских странах.

В работе проведен анализ зарубежных источников, который позволил выявить особенности систем предоставления гарантированного минимального социального дохода в странах Европейского союза. В работе приведены основные критерии предоставления минимального социального дохода. На примере отдельных государств Европейского союза рассмотрены организационные, финансовые и методологические основания функционирования таких систем.

Сделан вывод о том, что поддержка малоимущего населения за рубежом строится по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. Отмечено, что сегодня отдельные национальные системы социальной защиты сохраняют свою автономность, что в определенной степени тормозит процесс европейской интеграции.

**Ключевые слова:** минимальный гарантированный доход; социальная защита; минимальное социальное обеспечение; социальная адаптация; социальная политика.

## Foreign Systems of Ensuring a Minimum Guaranteed Income

**VLADISLAV V. ANTROPOV**, ScD (Economics), professor of the Global Finance Chair, Financial University

The paper is concerned with the international experience of providing a minimum guaranteed income for necessitous public in the European Union. The subjects of research are social assistance systems abroad. The purpose of research is to compare mechanisms of providing a guaranteed minimum income in the European countries.

The analysis of foreign sources has revealed the specifics of the systems ensuring the guaranteed minimum social income in the European Union countries, and the key criteria thereof are identified. By examples of individual EU countries, the organizational, financial and methodological background for the viability of such systems is considered.

It is concluded that the support of the poor abroad is based on principles of determining the social minimum and providing assistance to those whose incomes are below the guaranteed minimum. It is noted that today national social care systems tend to retain their autonomy, which to a certain extent hinders the process of European integration.

**Keywords:** guaranteed minimum income; social care; minimum social security; social adaptation; social policy.

### Цели и принципы функционирования систем социальной помощи

Основной целью систем социальной помощи<sup>1</sup> яв-

<sup>1</sup> В зарубежных и отечественных источниках и специализированной литературе также используются такие понятия, как «минимальное социальное обеспечение», «гарантированный социальный минимум», «обеспечение минимального гарантированного дохода». Поэтому в данной статье эти понятия будут использоваться как равнозначные.

ляется материальная поддержка населения, не охваченного программами социального страхования, малоимущих, беженцев и т.д. В отличие от социального страхования, право на получение социальной помощи не обуславливается отношениями страхования, а основывается на одностороннем праве лиц на получение материальной поддержки вследствие наступления определенных жизненных обстоятельств. Задача социальной помощи состоит не только в обеспечении

минимально необходимого уровня жизни, но и в создании предпосылок для того, чтобы ее получатель мог в дальнейшем полагаться на собственные силы, обеспечивая себя всем необходимым. Этот принцип можно считать ключевым для всех систем социальной помощи зарубежных стран.

Поддержка малоимущего населения в большинстве развитых экономик строится по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. В мире существует большое разнообразие подходов как к видам социальной помощи, оказываемой малоимущим, так и к определению гарантированного социального минимума. Понятие гарантированного социального минимума используется для определения лиц или семей, которые находятся в состоянии бедности и могут претендовать на социальную поддержку. Этот минимальный уровень доходов рассчитывается по-разному. Он может быть единым для всего населения (в Скандинавских странах), а может меняться в зависимости от социально-демографической категории семьи или индивида и устанавливаться отдельно для пожилых, для лиц трудоспособного возраста, инвалидов. Различия имеются также в определении объекта поддержки — это может быть индивид или семья. В последнем случае выделяются уровни социального минимума для отдельных типов домохозяйств: одиноко проживающий, супруги без детей, с одним, двумя, тремя детьми, неполная семья с одним, двумя, тремя детьми и т. п.

Важным элементом социальной помощи является определение уровня бедности, который официально считается основанием для получения пособия. В Европейском союзе можно выделить три основных вида социального минимума, которые используются в большинстве стран: минимальный гарантированный доход, минимальный доход пожилого человека и гарантированный доход инвалида. Проблема определения размера минимального гарантированного дохода также решается по-разному. Так, в одних странах (Германия, Австрия, Швеция) он базируется на стоимости потребительской корзины, в других же странах он не так жестко привязан к ней.

Как правило, уровень социального минимума не совпадает с линией бедности, устанавливаемой по относительной методике расчета как 50% или 60% медианы доходного распределения. В некоторых странах он находится на уровне

или даже превосходит официальный уровень бедности (Ирландия, Великобритания, Дания, Нидерланды), а в других составляет от 40 до 95% этого уровня (в зависимости от страны и типа домохозяйства). В большинстве стран предоставление социальной помощи лицам, чьи доходы находятся ниже минимального гарантированного уровня, сопровождается оказанием других видов социальной помощи бедным (пособие на жилье, пособие неполным семьям с детьми).

Право на получение социальной помощи за рубежом обычно обусловлено цензом оседлости. Так, для получения пособия в Испании необходимо проживание в стране от трех до пяти лет. Некоторые государства не предусматривают ценза оседлости, предоставляя социальную помощь всем нуждающимся, в том числе законно проживающим на территории страны иностранцам. Как правило, это характерно для стран с системами социальной защиты, где социальные услуги гарантируются как гражданские права (Швеция, Финляндия, Норвегия).

Предоставление социальной поддержки в некоторых странах связано с условием заключения социального контракта, обязывающего получателя активно включаться в поиск путей выхода из трудной ситуации, связанной в основном с отсутствием постоянной работы. Тенденция к переходу на такую систему прослеживается в большинстве стран Европы с 1990-х гг., хотя и не везде она получила уже законченную форму. К числу стран, где система минимального гарантированного дохода в сопровождении социального контракта существует уже несколько десятилетий, относятся Франция.

В отличие от Российской Федерации, где выплаты в рамках программ социальной помощи, осуществляемые на федеральном уровне через Фонд социального страхования (далее — ФСС), являются эпизодическими или единовременными, в развитых странах программы социальной помощи, связанные с обеспечением минимального гарантированного социального минимума, как правило, носят системный характер. Поэтому в данном случае можно говорить именно о системах социальной помощи, нацеленных на поддержание малоимущего населения в сложных жизненных ситуациях, а не единовременных выплатах ФСС, таких как, например, единовременное пособие при рождении ребенка, пособие по беременности и родам, пособие по

временной нетрудоспособности и др. Очевидно, что эти пособия не являются формой обеспечения минимального социального дохода в течение продолжительного времени, как это принято и гарантируется государством в большинстве экономически развитых стран, а потому говорить о системе социальной помощи в нашей стране с этой точки зрения не приходится<sup>2</sup>.

***В отличие от социального страхования право на получение социальной помощи не обуславливается отношениями страхования, а основывается на одностороннем праве лиц на получение материальной поддержки вследствие наступления определенных жизненных обстоятельств***

Финансирование систем социальной помощи за рубежом производится, как правило, из средств государственного бюджета (Великобритания, Франция, Португалия, Ирландия), региональных или местных бюджетов (Австрия, Швеция, Италия, Испания и др.), а также на смешанной основе (см. табл.). Исключением из данного правила можно считать Бельгию, где в финансировании программ социальной помощи наряду с государством участвуют благотворительные союзы. Несмотря на некоторые различия, в большинстве стран системы социальной помощи регулируются государственным социальным законодательством.

<sup>2</sup> На основании Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» субъекты Российской Федерации могут принимать региональные нормативные правовые акты о предоставлении государственной социальной помощи населению за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Исходя из его финансовых возможностей в этих нормативных актах устанавливались круг лиц, имеющих право на получение государственной помощи, условия предоставления, формы и размеры социальной помощи. Однако еще до принятия данного нормативного акта оказание социальной помощи малообеспеченным слоям и группам населения входило в компетенцию региональных органов власти и финансировалось за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации. Поэтому большинство регионов вырабатывало собственные подходы к оказанию социальной помощи населению, а некоторые из них даже разрабатывали методики оценки нуждаемости граждан в социальной помощи.

## **Основные модели социальной защиты за рубежом**

Прежде чем перейти к рассмотрению особенностей программ социальной помощи населения в отдельных странах, необходимо отметить, что все их многообразие можно свести к четырем основным типам. Такая классификация, получившая закрепление в актах Европейского союза, предполагает существование в странах Европы четырех основных моделей социальной защиты населения: континентальной, англосаксонской, скандинавской и южно-европейской.

*Континентальная модель* (модель Бисмарка) базируется на жесткой связи уровня социальной защиты с длительностью профессиональной деятельности. В ее основе лежит социальное страхование, услуги которого финансируются по большей части за счет взносов работодателей и застрахованных лиц. В этой модели применяется принцип профессиональной солидарности, предусматривающий наличие страховых фондов, управляемых на паритетных началах наемными работниками и предпринимателями и аккумулирующих социальные отчисления из заработной платы, из которых и производятся страховые выплаты. Такие системы не финансируются, как правило, из государственного бюджета, так как принцип бюджетной универсальности противоположен такой модели социальной защиты. Однако в современных условиях существования социального государства в Европе с его обширной сетью социальных программ эта модель социальной защиты не всегда основывается только на соблюдении данного принципа. Поэтому для малообеспеченных членов общества, не имеющих возможности получать страховые социальные выплаты по ряду причин (например, вследствие отсутствия необходимого страхового стажа), национальная солидарность реализуется через системы социальной помощи. В этом случае речь может идти о вспомогательных механизмах, которые являются отступлениями от основной логики «бисмарковской» модели.

*Англосаксонской модели* (модели Бевериджа) придерживаются Великобритания и Ирландия. В ее основе лежит доклад английского экономиста У. Бевериджа, представленный правительству Великобритании в 1942 г. Значительное влияние на выдвинутые У. Бевериджем положения оказали идеи Д. Кейнса о том, что динамика общественного производства и занятости определяется

## Системы социальной помощи за рубежом

Страна	Название программы	Компетенция	Финансирование	Категория получателей
Австрия	<i>Sozialhilfe</i>	Федеральные земли	Преимущественно – федеральные земли, частично – коммуны	С 19 лет
Германия	<i>Arbeitslosengeld II</i>	Определение общих принципов – государство. Финансирование – государство, федеральные земли, частично коммуны	25% – федеральные земли, 75% – муниципалитеты	Все нуждающиеся, за исключением студентов
Ирландия	<i>Supplementary Welfare Allowance</i>	Государство	100% государство	С 18 лет
Великобритания	<i>New Deal</i>	Государство	100% государство	С 18 лет
Швеция	<i>Social Bidrag</i>	Государство	100% муниципалитеты	Все нуждающиеся
Финляндия	<i>Toimeentulotuki</i>	Государство	27% – государство; 73% – муниципалитеты	Все нуждающиеся
Дания	<i>Social Bistand</i>	Государство	50% – государство; 50% – муниципалитеты	С 18 лет
Франция	<i>Revenue Minimum d'Insertion (RMI)</i>	Государство	100% государство	На общих основаниях с 25 лет. До 25 лет в случае беременности или воспитания не менее одного ребенка
Люксембург	<i>Revenue Minimum Garanti (RMG)</i>	Государство	90% – государство; 10% – муниципалитеты	На общих основаниях с 30 лет. До 30 лет только в случае нетрудоспособности или воспитания ребенка. Необходимое условие – ценз оседлости минимум 10 лет в течение последних 20 лет
Нидерланды	<i>Sociale Bijstand</i>	Государство; возможны доплаты местных органов власти	90% – государство; 10% – муниципалитеты	С 18 лет, а также несовершеннолетние, живущие без родителей
Бельгия	<i>Minimum de Moyens d'Existence (Minimex)</i>	Государство	50% – государство; 50% – благотворительные союзы	На общих основаниях с 18 лет. До 18 лет – при особых обстоятельствах
Италия	<i>Minimo Vitale; Reddito Minimo</i>	Провинции и муниципалитеты	100% муниципалитеты	Все нуждающиеся

Окончание табл.

Страна	Название программы	Компетенция	Финансирование	Категория получателей
Португалия	<i>Rendimento Minimo garantido (RMG)</i>	Государство	100% государство	На общих основаниях с 18 лет. До 18 лет – при особых обстоятельствах
Испания	<i>Renta Minima; Ingresos Mínimos de Inserción</i>	Регионы	100% государство	С 25 до 64 лет
Греция	Отсутствует			

Источник: Mutual Information System on Social Protection in Member States, the European Economic Area and Switzerland MISSOC, 2012.

факторами платежеспособного спроса, а следовательно, перераспределение доходов в интересах социальных групп, получающих более низкие доходы, способно повысить денежный спрос массовых покупателей. Данная модель базируется на принципах всеобщности (универсальности) системы социальной защиты (ее распространение на всех нуждающихся в материальной помощи граждан), а также единообразии и унификации социальных услуг и выплат, что выражается в одинаковом размере пенсий, пособий и медицинского обслуживания, пособий социальной помощи, а также условий их предоставления.

Скандинавская модель социальной защиты характерна для Дании, Швеции и Финляндии. В отличие от других стран социальные выплаты считаются законным правом гражданина. Отличительной чертой скандинавской модели является широкий охват различных социальных рисков и жизненных ситуаций, которые требуют поддержки общества. Получение социальных услуг и выплат, как правило, гарантируется всем жителям страны и не обуславливается занятостью и уплатой страховых взносов. В целом уровень социальной защищенности, предлагаемый этой моделью, довольно высок. Не в последнюю очередь это достигается за счет активной перераспределительной политики, направленной на выравнивание доходов граждан. Необходимым предварительным условием функционирования данной модели является высокоорганизованное общество, строящееся на основе приверженности принципам институционального общества благосостояния.

Южно-европейская модель социальной защиты применяется в Италии, Испании, Греции и Пор-

тугалии. Лишь в последние десятилетия под влиянием социально-экономических и структурных изменений в этих государствах были созданы или усовершенствованы системы социальной защиты. В отличие от предыдущих систем социальной помощи данную модель можно интерпретировать скорее как развивающуюся, переходную, а потому не имеющую четкой организации. Именно поэтому «рудиментарность» этой модели отмечается в качестве ее основной особенности различными западными исследователями<sup>3</sup>. Как правило, уровень социальной защищенности, характерный для данной модели, относительно низок, а задача социальной защиты рассматривается часто как функция семьи. Поэтому социальная политика носит преимущественно пассивный характер и ориентирована на компенсацию потерь в доходах отдельных категорий граждан. Характерной чертой данной модели является также асимметричная структура социальных расходов. Так, в Италии это проявляется в том, что наиболее крупную часть социальных расходов составляет пенсионное обеспечение (14,7% ВВП при среднеевропейском уровне – 12,5%), тогда как на поддержку семьи, материнства, образования и политику занятости затрачиваются сравнительно незначительные средства (около 1%)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Hanesch W. Soziale Sicherung im europäischen Vergleich // Aus Politik und Zeitgeschichte. — Bd. 34–35/98. — S. 3–10.

<sup>4</sup> Pensions in Europe: Expenditure and Beneficiaries/ Eurostat / Theme 3–8/2004. — Luxemburg, 2004. — P. 2. Средний размер пенсии в Италии в конце 1990-х гг. был самым высоким в Европе после Франции и Нидерландов.

Анализ систем социальной помощи за рубежом позволяет сделать вывод, что вышеуказанные модели отличаются:

- 1) кругом лиц, имеющих право на получение социальной помощи. В большинстве стран право на получение социальной помощи имеют малоимущие одиноко проживающие граждане, семьи (без детей и с детьми), домашние хозяйства (Германия, Швеция). Национальные законодательства предусматривают также разные объекты поддержки (индивидуальный подход в Нидерландах, Дании, Франции, Болгария; поддержка семьи/домохозяйства в Великобритании, Ирландии, Германии, Швеции), а также смешанный подход (Словения, Финляндия);
- 2) сроком предоставления помощи, который может быть фиксированным и варьировать от 3 до 12 месяцев (Франция, Словения, Болгария) или быть неограниченным: пособие может назначаться на неопределенный срок (Германия, Ирландия, Исландия, Дания, Нидерланды, Великобритания, Швеция). В последнем случае основанием для окончания выплаты пособия, как правило, является прекращение «бедственного положения» получателя социальной помощи (Германия, Великобритания);
- 3) возрастной границей для вхождения в программу поддержки, устанавливаемой в отдельных странах (с 25 лет во Франции, с 16 лет в Великобритании, с 18 лет в Нидерландах), в отличие от Италии, Болгарии, Швеции, Финляндии, где ее нет;
- 4) наличием гражданства и места жительства. Как правило, в странах ЕС при назначении пособия учитывается критерий проживания перед получением гражданства. Так, практически во всех странах ЕС социальная помощь оказывается лицам, имеющим легальное место жительства в стране, в том числе иностранцам, на законном основании проживающим в пределах страны;
- 5) установлением размера пособия и его выплат, которые могут осуществляться на национальном, региональном уровнях или совместно. В одних государствах существует разделение полномочий между центральным и региональными правительствами по определению размеров социальной помощи и осуществлению ее выплаты. В этом

случае базовая часть социальной помощи выплачивается из средств центрального бюджета, а различные доплаты (жилищные субсидии, доплаты на отопление и пр.) осуществляются из региональных бюджетов (Швеция, Германия, Исландия, Нидерланды). В других странах (Франция, Великобритания, Словения, Дания) выплаты и размеры пособия регламентируются только национальным правительством, в то время как в Италии, Австрии этот вопрос решается на региональном уровне;

- б) учитываемым при предоставлении пособия доходом и имуществом. Как правило, в большинстве стран принимаются во внимание все доходы, за исключением выплат социального характера (пенсии, детские пособия, социальные пособия). Однако в ряде государств существуют исключения, когда при предоставлении пособия учитываются также социальные выплаты. Это могут быть государственная социальная помощь, пособия для многодетных семей, жилищные субсидии (Ирландия, Великобритания, Германия).

Предоставление социальной помощи в некоторых странах связано с ответными обязательствами, налагаемыми на получателя такой помощи. Иногда условием предоставления социальной поддержки становится заключение социального контракта, обязывающего получателя активно включаться в поиск путей выхода из трудной ситуации, которая обусловлена в первую очередь отсутствием постоянной работы (Франция, Словения). Но в большинстве европейских стран практика заключения социального контракта в том виде, в каком она существует, например во Франции, не получила широкого распространения. Однако, несмотря на это, практически во всех государствах получение социальной помощи связано с ответными обязательствами ее получателя, предусматривающими его активное участие в мероприятиях по социальной адаптации и интеграции, предпринимаемых социальными службами.

### **Особенности механизмов социальной поддержки населения за рубежом**

**Франция.** Между получателем социальной помощи и департаментом занятости заключается дого-

вор социальной интеграции (*contract d'insertion*), в рамках которого предоставляется гарантируемый минимальный доход в размере минимальной заработной платы (*SMIC*). Получатель социальной помощи обязывается принимать участие в предложенных департаментом занятости мероприятиях. На получение гарантированного дохода имеют право лица старше 25 лет (или лица младше этого возраста при условии наличия детей на иждивении либо в преддверие рождения ребенка). Для работающих гарантированный доход состоит из минимального гарантированного дохода (как для неработающих получателей), а также процента от заработной платы или пособия по безработице (62%). Так же как и в других странах ЕС, размер гарантированного дохода зависит от состава семьи и количества детей на иждивении бенефициара. Выплачиваемая сумма дохода активной солидарности исчисляется как разность между гарантированным доходом (в соответствии с составом семьи и заработком) и суммой всех регулярных доходов семьи, включая заработную плату, пособия, процент по банковским вкладам и т.п.

**Словения.** Между получателем социальной помощи и социальным центром заключается договор, согласно которому получатель социальной помощи обязуется прилагать все усилия для социальной адаптации. Работодатель имеет право на субсидию в 12-кратном размере от суммы минимального дохода, если он принимает на работу гражданина, который получал социальную помощь минимум 24 месяца в течение последних трех лет. Первоначально социальная помощь выделяется сроком на три месяца, в особых случаях пособие может предоставляться на период до 12 месяцев. Объектом предоставления помощи является семья. Лица старше 18 лет также имеют право на получение социальной помощи, если они живут отдельно или совместно с партнером (супругом) и не имеют детей. Социальная помощь не предоставляется, если доходы или имущество обратившихся за социальной помощью лиц превосходит 24-кратный размер минимального дохода, который ежегодно устанавливается законом. Ежемесячная сумма социальной помощи соответствует разнице между минимальным гарантируемым доходом и совокупным доходом семьи.

**Нидерланды.** Целью социальной помощи в стране является финансовая поддержка лиц, доходы которых ниже гарантируемого социального минимума. Право на получение пособия имеют

все легально проживающие в стране лица, доход которых ниже установленного социального минимума. Социальная помощь должна служить основой для перехода ее получателя на самообеспечение. Для этого социальной службой и заявителем совместно составляется индивидуальный план мероприятий для участия в программах по социальной интеграции лица, обратившегося за социальной помощью.

Получатели социальной помощи должны регистрироваться в службе занятости и заниматься поиском работы. В случае наличия в семье ребенка младше 5 лет требование по поиску работы не выдвигается. В случае наличия в семье детей старше 5 лет применяется индивидуальный подход к каждой семье. Если получатель социальной помощи отказывается сотрудничать с социальными службами, к нему могут применяться соответствующие санкции (сокращение или отмена социальной помощи). В дополнение к базовой сумме социального пособия социальная помощь оказывается лицам, находящимся в исключительных жизненных ситуациях. Она может предоставляться не только лицам, доход которых ниже гарантированного социального минимума, но и лицам с доходами выше такого минимума для покупки бытовой техники, оплаты коммунальных платежей и т.д.

**Болгария.** Право на получение социального пособия имеют граждане страны, а также иностранцы с видом на жительство и беженцы, легально проживающие на территории Болгарии. Социальное пособие предоставляется на срок 18 месяцев. Причем выплата может продлеваться через 12 месяцев после истечения 18-месячного периода.

Лица, получающие социальную помощь, обязаны принимать участие в программах, организуемых службой занятости. В случае отказа от участия в таких программах выплата социального пособия приостанавливается на год. Лица, не принимающие участие в программах по обеспечению занятости, могут получать социальную помощь, если они участвуют в общественных работах, организованных местными органами власти. В случае отказа от участия в таких программах выплата пособия приостанавливается на год.

**Германия** обладает наиболее развитой системой социальной помощи населению, которая, однако, претерпела существенные изменения в последнее десятилетие. С 2003 г. предыдущий закон о социальной помощи утратил силу, и в настоящее

время немецкое законодательство определяет социальную помощь как гарантированный доход (*Arbeitslosengeld II*), предоставляемый совместно живущим малоимущим гражданам. Согласно немецкому законодательству социальную помощь не может получать лицо, которое не в состоянии помочь себе само, или лицо, которое может заручиться помощью других, в первую очередь родственников или социальных организаций. На практике это означает, что должны быть исчерпаны все возможности самостоятельного обеспечения претендента на социальную помощь, прежде чем он обратится за помощью. Иными словами, это лицо должно обратиться за помощью к ближайшим родственникам, попытаться найти работу, продать предметы роскоши, сменить квартиру на более дешевую, обратиться в жилищное ведомство за пособием на квартиру. Если все предпринятые им шаги ни к чему не приведут, он может обратиться за социальной помощью.

Необходимым условием получения социальной помощи в Германии является отсутствие постоянного дохода. Согласно действующему законодательству таким доходом, например, могут быть заработная плата, пособие по безработице, кредиты, пособие на детей, доходы от аренды, пенсия, алименты, проценты от вложенного капитала и др. Однако все вышеперечисленное считается доходом только при условии, что денежные средства выплачиваются фактически или будут выплачены в ближайшем времени.

Получатель социальной помощи должен постоянно искать себе посильную работу, если даже:

- она не соответствует его прежней профессиональной деятельности;
- получатель социальной помощи имеет более высокую квалификацию, чем требуется для выполнения предлагаемой работы;
- место новой работы более удалено от места проживания получателя помощи, чем место предыдущей работы или место учебы;
- условия работы менее благоприятны, чем на предыдущей работе.

В некоторых случаях отказываться от предложенной работы все-таки можно, не рискуя лишиться социальной помощи, например, если работа не соответствует физическим возможностям или умственным способностям работника; если предложенная работа может в будущем помешать безработному трудиться по его прежней основной специальности; если получатель пособия является инвалидом или

уже достиг пенсионного возраста; если получатель — мать ребенка до четырех лет, а также старше, если ребенок не посещает детский сад; по уважительным причинам получатель вынужден ухаживать за тяжелобольным родственником и т.д.

Довольно часто получатели социальной помощи привлекаются к так называемым социальным работам, причем этот приработок не вычитается из суммы социальной помощи. Как правило, это общественно-полезные работы, как то уборка мусора, чистка улиц от снега и т.д. Отказ от этой работы может повлечь снижение размера помощи, а иногда и ее полное лишение. Кроме отказа от «социальной» работы, пособие может быть сокращено до минимума или прекращено вследствие умышленного отказа от возможности самостоятельно зарабатывать деньги или трат пособия на спиртное, наркотики, азартные игры, поездки за границу, содержание подержанного автомобиля. Однако сокращение или лишение социального пособия не касается членов семьи. Они будут получать помощь в полном объеме, как и прежде.

**Великобритания.** Право на получение социальной помощи имеют все подданные Соединенного Королевства, но для заявителей, которые жили в течение последних двух лет перед подачей заявления на социальную помощь за пределами страны, необходимо привести доказательство, что они имеют в Великобритании постоянное место жительства. Лейбористское правительство, пришедшее к власти в Великобритании в 1997 г., за годы своего правления провело широкомасштабную реформу государства благосостояния, внедрив в систему социальной поддержки множество неолиберальных элементов, оплачиваемая занятость стала рассматриваться как главное средство, с помощью которого люди могут обеспечить себе адекватный уровень благосостояния, избежать бедности и быть включенными в жизнь местного сообщества.

Основой системы социальной помощи является программа *New Deal* («Новый курс»), которая направлена на стимулирование перехода от получения социальной помощи к трудовой деятельности — *Welfare-to-work*. Основной целью программы является помощь безработным и экономически неактивным членам общества, которая необходима им для интеграции на рынок труда. Участие в программе обязательно для всех желающих получать пособие. Программа обязывает участника программы принимать участие в

обязательных консультациях со специалистами центров занятости (*Jobcentre Plus*). В случае безрезультативности поиска работы в течение четырех месяцев безработному предлагаются:

- субсидируемое рабочее место в частном секторе. Работодателям выплачивается субсидия в размере 60 фунтов стерлингов в неделю в течение 6 месяцев, а участнику программы — единовременное пособие на обучение в размере 750 фунтов стерлингов;
- рабочее место в некоммерческом секторе на тех же условиях;
- участие в общественной работе по охране окружающей среды. В данном случае нуждающееся в пособии лицо получает пособие по безработице и дополнительно 20 фунтов стерлингов в неделю.

Отказ от предложенного выбора означает оставку выплаты пособия.

**Италия.** Основные виды социальной помощи в Италии — это социальная помощь неимущим в трудоспособном возрасте (*Minimo Vitale*) и социальные пенсии по старости. Несмотря на то, что предоставление «минимальных для жизни средств» декларируется в итальянской Конституции, в этой стране отсутствует всеобщее социальное обеспечение для людей в трудоспособном возрасте. Хотя право на получение социальной помощи имеют все граждане, находящиеся в «бедственном положении», социальная помощь оказывается регионами в зависимости от их бюджетов. Понятно, что такой подход означает неизбежную дифференциацию в доходах населения разных областей страны. Подобная несовершенная защита от рисков, например при долговременной безработице, является существенным пробелом в итальянской системе социальной защиты. Отсутствие единой системы социальной помощи при различии в доходах южных и северных регионов привело к тому, что на более богатом севере страны механизмы материальной поддержки, гарантирующие частичное минимальное обеспечение, более развиты, а размеры социальных выплат более существенны, нежели на менее богатом юге, где неимущие при отсутствии социальной поддержки со стороны государства могут иногда рассчитывать только на помощь родственников. Однако часто социальные услуги, предоставляемые в рамках социальных программ, не унифицированы даже в пределах региона и устанавливаются местными учреждениями

здравоохранения (*USL*) по собственному усмотрению. Это касается, в частности, таких регионов, как Сардиния, Пьемонт, Ломбардия или Калабрия, где социальные службы имеют больший вес, предоставляя малоимущим, а также другим целевым группам как материальную помощь, так и иные социальные услуги.

В другой группе регионов (Лацио, Молизе) до 1992 г. вообще не было системы социальной помощи, только в Кампанье выделялись средства на содержание несовершеннолетних сирот, а в Апулии — престарелых. Существующий на сегодняшний день механизм социальной поддержки в этих регионах предусматривает ограниченный во времени пакет социальных услуг, продление которого возможно только после проверки материального состояния нуждающегося. Пакет предоставляемых социальных услуг включает не только денежную помощь, но и бесплатное питание, бесплатное пользование общественным транспортом, оплату аренды жилья и коммунальных услуг, а также организацию досуговых мероприятий. Поскольку предоставление социальной помощи находится в компетенции регионов, финансирование связанных с этим затрат осуществляется, как правило, за счет региональных бюджетов.

Более совершенной защитой от рисков в Италии, чем социальная помощь, является унифицированная система социальных пенсий по старости, предоставляемых людям, не имеющим права на страховую пенсию по старости.

Получатель социальной помощи должен принимать участие в мероприятиях, направленных на улучшение его положения. С этой целью коммуны или регионы в определенных случаях организуют специальные профессиональные учебные курсы, проводят учебные мероприятия, в частности для социальной интеграции определенных групп населения (женщин, молодых людей).

**Швеция.** Основной вид социальной помощи в Швеции — социальное пособие для неимущих в трудоспособном возрасте. Поскольку одним из основных условий получения социальной помощи является постоянное проживание в стране на законном основании, наличие гражданства для приобретения права на социальную помощь обязательно. Размер социальной помощи определяется исходя из совокупной стоимости товаров и услуг, необходимых для удовлетворения как физиологических, а также духовных потребностей индивида. Сюда входят потребности в питании,

одежде, медицинском обслуживании, предметах личного потребления, а также потребности в проведении досуга (например, посещение театра или кино), оплате телефона и телевидения. Объем финансовой помощи, предоставляемой в рамках этой корзины товаров и услуг, как правило, не слишком высок и зависит от категории получателя социальной помощи. Шведское социальное законодательство предусматривает помощь, предоставляемую одиноким, семейным парам без детей, и пособие для семей с детьми, которое выплачивается на каждого ребенка, а его величина зависит от возраста ребенка. Помимо основного пособия, может выплачиваться дополнительное пособие для покрытия расходов на ведение домашнего хозяйства, размер которого зависит размера семьи. В минимальный гарантированный доход не входят субсидии на покрытие расходов на оплату жилья, электроэнергию, поездок на работу, медицинское обслуживание, стоматологическую помощь, а также профсоюзные взносы и страховые взносы по безработице. Размер социальной помощи устанавливается социальными органами на основании проверки степени нуждаемости и ежегодно корректируется с учетом динамики потребительских цен.

## Выводы

Поддержка малоимущего населения в большинстве развитых стран строится по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. Понятие социального минимума используется для определения тех лиц или семей, которые находятся в состоянии бедности и могут претендовать на социальную поддержку. Этот минимальный уровень доходов рассчитывается по-разному в каждой из стран — он может быть единым для всего населения, а может меняться в зависимости от социально-демографической категории семьи или индивида и устанавливаться отдельно для пожилых, для лиц трудоспособного возраста, для инвалидов. Различия существуют также в определении объекта поддержки — это может быть индивид или семья. В последнем случае выделяются уровни социального минимума для отдельных типов домохозяйств: одиноко проживающий, супруги без детей, с одним, двумя, тремя детьми, неполная семья с одним, двумя, тремя детьми и т.п. В большинстве европейских стран уровень социального минимума не совпадает с линией бедности, который устанавливает-

ся по относительной методике расчета как 50 или 60% медианы доходного распределения. Чаще всего он ниже этой отметки и представляет гарантированный минимальный доход.

На сегодняшний день в ЕС не существует однородного социального пространства. Однако утверждать то, что формирование такого пространства не происходит, было бы неверно, поскольку оно создается в правовом отношении посредством принятия общих норм, регулирующих свободное движение работников, их трудовую деятельность и социальную защиту. В настоящее время отдельные национальные системы социальной защиты сохраняют свою автономность, что в определенной степени тормозит процесс европейской интеграции. Несмотря на это, а также на то, что объединение рынков потенциально создает угрозу «социального демпинга», ЕС фиксирует в своих программных документах принцип сохранения уже достигнутых в тех или иных государствах-членах ЕС социальных стандартов. В этом случае ЕС не стремится к регулированию всех аспектов национальных систем социальной защиты, общие нормы ЕС определяют лишь минимальные социальные стандарты, ниже которых национальные правительства стран-участниц обязуются не опускать уровень социальной защиты. Такой подход руководства ЕС оправдан, особенно в отношении «отсталых» регионов.

## Литература (references)

1. *Kaltenborn B.* Mindestsicherungssysteme in der Europaeischen Union // *Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion?* Freiburg im Breisgau, 2001.
2. *Lampert H., Bossert A.* Sozialstaat Deutschland. Entwicklung — Gestalt — Probleme. München, 2005.
3. *MISSOC — Social Protection in the Member States of the European Union, of the European Area and in the Switzerland.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012.
4. *Pensions in Europe: Expenditure and Beneficiaries/ Eurostat / Theme 3–8/2004.* Luxembourg, 2004.
5. *Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation,* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

УДК 339.186

## НОВАЯ ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА СФЕРЫ ЗАКУПОК КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

**СТАРОВОЙТОВ ВЛАДИМИР ГАВРИЛОВИЧ**, д-р экон. наук, директор Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

**E-mail:** vladstar1953@yahoo.com

**ЛАПЕНКОВА НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА**, младший научный сотрудник Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

**E-mail:** ms.nvla@mail.ru

Статья посвящена созданию единой информационной системы (далее – ЕИС) в российской системе закупок. Показана актуальность совершенствования системы закупок в связи со значительным ростом в последние годы бюджетных расходов на обеспечение государственных и муниципальных нужд, а также уменьшением доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы из-за кризисных явлений в российской экономике.

Определена роль ЕИС в обеспечении прозрачности и доступности закупок, в повышении эффективности расходования бюджетных средств и снижении коррупции в российской системе закупок. Показано, что существенное отличие новой ЕИС от применяемой в настоящее время информационной системы заключается в размещении более подробной информации о планах закупки и план-графиках закупки, а также этапах выполнения заключенного контракта. Выявлена эффективность использования разработанной Федеральным казначейством системы мониторинга и анализа эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного и муниципального заказа.

Делается вывод о целесообразности использования разработок Федерального казначейства при формировании ЕИС.

**Ключевые слова:** государственные и муниципальные закупки; единая информационная система; эффективность бюджетных расходов; контрактная система; коррупция в системе закупок.

## The New Unified Procurement Information System as a Tool for Implementation of the Socio-Economic Policy by the State

**VLADIMIR G. STAROVOYTOV**, ScD (Economics), director of the Center for Economic Security and Strategic Planning of the Institute for Economic Policy and Security Problems, Financial University

**NATALIA V. LAPENKOVA**, junior researcher of the Center for Economic Security and Strategic Planning of the Institute for Economic Policy and Security Problems, Financial University

The paper discusses the creation of a unified information system (hereinafter – UIS) to be used in the Russian procurement practice. The improvement of procurement practices is necessitated by a significant growth of budgetary expenditures for federal and municipal needs in the recent years, as well as a decrease in budget revenues at all levels of the budget system because of the crisis in the Russian economy. The role of the UIS in ensuring transparency and accessibility of procurements, improving the efficiency of budget spendings and reducing the corruption in the Russian procurement system is determined. The new UIS differs from the currently used information system in that the former places more detailed information about procurement plans and schedules, as well as stages of the signed

contract implementation. The effectiveness of the budget spending efficiency monitoring and analysis system developed by the Federal Treasury to be used in placement and implementation of federal and local government orders is proved.

It is concluded that the Federal Treasury findings and developments should be used in the formation of the UIS.

**Keywords:** federal and local government procurements; unified information system; budget spendings efficiency; contract system; corruption in the procurement system.

## Формирование контрактной системы в сфере закупок

В настоящее время российская финансово-экономическая система характеризуется неустойчивостью, вызванной падением цен на углеводородное сырье, отсутствием приемлемых условий кредитования экономики, снижением объемов производства, уменьшением доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и т.д.

В этих условиях возникла необходимость проведения комплекса работ по формированию и использованию новых эффективных управленческих механизмов.

Как показывает мировой опыт, к таким механизмам можно отнести контрактную систему в сфере закупок, значимость которой многократно возрастает в кризисный период, когда объектам экономики особенно нужна поддержка государства, осуществляемая через сферу закупок посредством размещения и выполнения государственных и муниципальных заказов. Данное обстоятельство стало причиной формирования в Российской Федерации полноценной контрактной системы в сфере закупок. В результате объем закупок в 2014 г. составил почти 20 трлн руб. За счет применения процедуры закупок сэкономлено 891 млрд руб. бюджетных средств. Объем поддержки субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций через заключение прямых контрактов составил в 2014 г. 308 млрд руб. [1].

От эффективности функционирования системы государственных и муниципальных закупок зависит качество исполнения государством взятых обязательств по обеспечению обороноспособности и правопорядка, устойчивого развития отраслей экономики и социальной сферы, надлежащей охране окружающей природной среды, выполнению международных обязательств. Все эти функции напрямую связаны с экономической безопасностью страны.

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод, что нормативная основа для

сферы государственных закупок в России к настоящему времени в целом создана. Однако это не помешало внести в течение 2013–2014 гг. в законодательство о контрактной системе более 40 изменений и дополнений.

По мнению экспертов, «сейчас есть только каркас контрактной системы, чтобы сформировать ее полностью, понадобится от 3 до 5 лет» [2].

Достижение необходимых характеристик эффективного использования бюджетных средств возможно только при условии обеспечения максимальной информационной открытости, доступности участия в процессе отбора поставщиков и преимущественного использования конкурентных процедур в размещении заказов.

## Работа по созданию единой информационной системы

В настоящее время в России выполняется масштабная работа по созданию единой информационной системы (далее — ЕИС) в сфере закупок, которая должна стать эффективным инструментом российской контрактной системы в этой сфере, способным обеспечить реализацию социально-экономической политики государства.

Создание ЕИС предусмотрено ст. 4 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 г.

ЕИС придет на смену существующему на данный момент portalу государственных закупок, на котором размещается информация о заказах на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг.

В настоящее время заказчики используют, кроме portalа государственных закупок, другие информационные системы (ведомственные, региональные, муниципальные), что крайне неудобно. При этом большинство заказчиков не имеют в своем распоряжении программных комплексов для обеспечения оперативного мониторинга закупочной деятельности.

Органы, контролирующие бюджетный и закупочный процессы, также используют собственные информационные системы.

Все это не позволяет на сегодняшний день обеспечивать необходимую эффективность расходования бюджетных средств и способствовать достижению требуемого результата в российской системе закупок.

Безусловно, ЕИС попадает в категорию стратегических информационных систем (далее — СИС), под которыми понимаются комплексы программных, аппаратных, инженерно-технических и иных средств, обеспечивающих управление стратегически важными в масштабах региона или страны структурами.

В прошлом году Комитет по науке и наукоемким технологиям Государственной думы Российской Федерации провел два круглых стола, посвященных законодательным аспектам развития СИС. Последний из них был посвящен СИС в сфере государственных закупок, т.е. в основном ЕИС. Участники круглого стола подтвердили актуальность создания ЕИС, а также необходимость сокращения сроков ее разработки и практического использования [3].

***От эффективности функционирования системы государственных и муниципальных закупок зависит качество исполнения государством взятых обязательств по обеспечению обороноспособности и правопорядка***

Существенное отличие ЕИС от портала государственных закупок заключается в размещении более подробной информации о закупках, включающей также реестр контрактов, список недобросовестных поставщиков, библиотеку типовых контрактов, реестры жалоб и банковских гарантий. В ЕИС будут приводиться результаты аудита в сфере закупок и информация о ценах на рынке товаров, работ и услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Все это позволит обеспечивать общественный контроль за закупками.

Созданием концепции и технического задания занималась рабочая группа, в которую

вошли представители Минэкономразвития России, Минфина России, Федерального казначейства, ВШЭ и некоторые отраслевые эксперты. Представители Минэкономразвития России подчеркивают, что в мире нет аналогов данного проекта, ни в одной стране не существует системы, позволяющей отследить государственную закупку с момента ее планирования вплоть до выполнения государственного контракта [4].

Следует отметить, что к 2014 г. уже был накоплен некоторый отечественный опыт использования информационных систем в сфере государственных и муниципальных закупок.

Проведенные Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации в 2013–2014 гг. исследования, направленные на развитие контрактной системы в сфере закупок [5, 6], показали высокую значимость и эффективность информационных систем, разработанных и внедряемых в последние годы Федеральным казначейством.

**Разработка системы мониторинга и анализа эффективности бюджетных расходов**

Разработка системы мониторинга и анализа эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного и муниципального заказа [6] (далее — система анализа государственных закупок) обусловлена необходимостью создания механизмов, осуществляющих постоянный мониторинг и системный аудит эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд на этапах прогнозирования, планирования и осуществления закупок и качества достигаемых результатов.

Новые возможности и технологии позволят осуществлять комплексный мониторинг использования бюджетных средств на всех стадиях закупочного процесса от бюджетного планирования и до ведения бюджетных обязательств, размещения заказов и заключения государственных контрактов.

Амбициозная цель, поставленная перед системой анализа государственных закупок, достигается посредством решения целого спектра взаимосвязанных задач по сбору и обработке данных о заказах, контрактах, заказчиках и поставщиках и их интеграции с бюджетными данными; выявлению нарушений; формированию статистических

показателей, характеризующих результативность и эффективность расходования бюджетных средств в области государственных закупок и т.д.

Источниками данных для системы анализа государственных закупок являются учетные системы Федерального казначейства, а также официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о государственных и муниципальных заказах. Учетные системы Федерального казначейства предоставляют информацию о бюджетных данных, касающуюся:

- лимитов бюджетных обязательств;
- исполнения расходной части бюджета.

Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов предоставляет данные о ходе закупочного процесса, касающиеся:

- заказчиков;
- поставщиков;
- закупок;
- контрактов.

Анализ данных об эффективности расходования бюджетных средств осуществляется на основе блока аналитической и статистической отчетности, в том числе посредством построения сетевой модели по основным объектам (закупки, контракты, заказчики и поставщики), что, в частности, позволяет выявлять степень проникновения так называемых любимых поставщиков у заказчиков, определять степень аффилированности заказчиков.

Для удобства формирования отчетов и поиска информации в данной системе реализован набор фильтров, посредством которых можно получать искомую информацию по:

- детализированному справочнику общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКДП) с механизмом кластеризации данных по тегам;
- региону закупки;
- дате закупки/контракта;
- начальной цене закупки/цене контракта;
- стадии закупки/статус контракта;
- главному распорядителю бюджетных средств;
- получателю бюджетных средств и т.д.

Важной особенностью системы анализа государственных закупок является возможность выявления нарушений, в том числе:

- несоблюдение законодательства в области государственных закупок;

- неэффективное использование бюджетных средств;
- признаки ограничения конкуренции;
- неисполнение планов размещения закупок.

Причем в формировании моделей нарушений, допускаемых при размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов, принимали участие представители Счетной палаты, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы по финансовому мониторингу.

### ***Источниками данных для системы анализа государственных закупок являются учетные системы Федерального казначейства, а также официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о государственных и муниципальных заказах***

Помимо штатных отчетов и функций, данная система обладает дополнительными возможностями по самостоятельному анализу информации, такими как:

- конструктор сценариев анализа и выявления нарушений, который позволяет пользователю в пошаговом режиме с использованием предустановленных функций формировать собственную «модель нарушителя» и впоследствии применять ее к другим объектам системы;
- конструктор отчетов, который предоставляет пользователю возможность самостоятельно создавать сложные отчеты для разных объектов системы с возможностью их визуального представления.

Любые сформированные запросы на поиск информации, а также результаты поиска и отчеты могут быть сохранены в системе персонально для каждого пользователя и настроены как объекты мониторинга на постоянное обновление в профиле пользователя.

В рубрике «Результативность и эффективность расходования бюджетных средств» представлены четыре аналитических отчета, разработанные для выявления нарушений процесса государственных закупок:

- 1) схожие товары, работы и услуги;
- 2) качество информации о государственных заказах и контрактах;
- 3) история заказчика;
- 4) история поставщика.

Применение в течение трех лет в тестовом режиме разработанной Федеральным казначейством системы мониторинга и анализа эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного и муниципального заказа позволило сделать вывод о целесообразности ее применения при формировании ЕИС.

В связи с этим в сентябре 2014 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.09.2014 № 996 полномочия по созданию и развитию ЕИС были переданы от Минэкономразвития России Федеральному казначейству. К последнему перешла также обязанность установления порядка регистрации в ЕИС и использования системы.

«Закрепленная постановлением схема распределения полномочий между Минэкономразвития и казначейством позволяет максимально эффективно использовать имеющуюся у Федерального казначейства экспертизу по созданию государственных информационных систем федерального уровня, а также уже опробованную на практике информационно-технологическую инфраструктуру» [7].

Такая передача обусловлена тем, что принято решение создавать ЕИС на базе уже существующего официального сайта *zakupki.gov.ru*, находящегося в ведении Федерального казначейства, которое совместно с Минфином России разрабатывает государственную информационную систему «Электронный бюджет», планируемую к интегрированию в единую информационную систему. Поэтому целесообразно, чтобы эти два государственных информационных ресурса находились под управлением одного ведомства — Федерального казначейства.

Использование программно-аппаратного комплекса сайта *zakupki.gov.ru* при создании ЕИС позволит уменьшить сроки и сократить стоимость реализации проекта.

Такой подход обеспечит реализацию основного приоритета создания и поэтапный запуск новой ЕИС без излишних потрясений для заказчиков и поставщиков. Правительством РФ поставлена задача обеспечить работу ЕИС с 1 января 2016 г.

С целью создания эффективной ЕИС Минэкономразвития России опубликовало функциональные требования, определяющие перечень функций и процедур, необходимых для создания государственной информационной системы «Единая информационная система в сфере закупок», которая во взаимодействии с иными информационными системами в соответствии со ст. 4 Закона № 44-ФЗ обеспечивает формирование, обработку, хранение и предоставление информации участникам контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [8].

Кроме этого, Минфином России и Федеральным казначейством подготовлен и представлен на общественное обсуждение Порядок использования ЕИС.

Согласно этому Порядку ЕИС будет взаимодействовать с другими электронными системами (например, «Электронный бюджет»). Из этих систем в ЕИС автоматически будет поступать часть документов и сведений, что позволит избежать их повторного формирования [9].

Порядок использования ЕИС будут применять субъекты, на которые распространяется действия Закона № 44-ФЗ и Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Планируется, что он вступит в силу 1 января 2016 г. за исключением отдельных положений [10].

## Выводы

В настоящее время бюджетный и закупочный процессы на технологическом уровне разрознены. Заказчики вынуждены работать в нескольких информационных системах, перенося данные из одной системы в другую, а также дублируя их. Отсутствие единых справочников, классификаторов в бюджетных и закупочных системах является причиной дополнительных трудозатрат на обеспечение непротиворечивости этих данных в различных системах.

Нововведения, реализованные в ЕИС, позволят получить единый цикл электронных закупок, сократить временные и финансовые издержки всех участников электронного взаимодействия, что, несомненно, повысит прозрачность и доступность информации о государственных закупках, расширит возможности по аналитике и поиску, позволит расширить контингент участников и

приведет в конечном счете к снижению стоимости госконтрактов.

Таким образом, формирование качественной, полноценной ЕИС позволит создать инструмент управления, способный повысить эффективность государственных и муниципальных расходов, снизить коррупцию в российской системе закупок и обеспечить реализацию социально-экономической политики государства.

## Литература

1. URL: <http://forum2015.rosazp.ru> (дата обращения: 12.05.2015).
2. URL: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depfks/doc20140331\\_72](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depfks/doc20140331_72) (дата обращения: 15.05.2015).
3. URL: <http://www.komitet2-8.km.duma.gov.ru/site.xp/052052124054055052.html> (дата обращения: 12.06.2015).
4. URL: [http://www.otc.ru/tender/about\\_us/newMarket.aspx?news=24978](http://www.otc.ru/tender/about_us/newMarket.aspx?news=24978) (дата обращения: 23.05.2015).
5. НИР на тему «Федеральная контрактная система как форма эффективного распределения бюджетных средств и снижения коррупции в системе государственных заказов». М.: Финансовый университет, 2013. УДК 338. № государственной регистрации 01201363611. 149 с.
6. НИР на тему «Разработка механизмов и инструментов планирования закупок в российской контрактной системе и их законодательное обеспечение». М.: Финансовый университет, 2014. УДК 338, № государственной регистрации 01401563524. 152 с.
7. URL: <http://www.roskazna.ru/information-analytical-system-of-federal-treasury/#12> (дата обращения: 05.06.2015).
8. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2015150604> (дата обращения: 08.06.2015).
9. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> / Проект «Единая информационная система в сфере госзакупок (контрактная система)» (дата обращения: 12.06.2015).

10. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=37215> (дата обращения: 12.06.2015).

## References

1. URL: <http://forum2015.rosazp.ru> (accessed 12.05.2015).
2. URL: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depfks/doc20140331\\_72](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depfks/doc20140331_72) (accessed 15.05.2015).
3. URL: <http://www.komitet2-8.km.duma.gov.ru/site.xp/052052124054055052.html> (accessed 12.06.2015).
4. URL: [http://www.otc.ru/tender/about\\_us/newMarket.aspx?news=24978](http://www.otc.ru/tender/about_us/newMarket.aspx?news=24978) (accessed 23.05.2015).
5. The research on the subject «Federal contract system as a form of efficient allocation of budgetary resources and reduce corruption in government contracts» [NIR na temu «Federal'naja kontraktная sistema kak forma jeffektivnogo raspredelenija bjudzhetnyh sredstv i snizhenija korrupcii v sisteme gosudarstvennyh zakazov»]. Moscow, Financial University, 2013. UDC 338, № state registration 01201363611, 149 p.
6. The research on the subject «Development of planning tools and instruments in the Russian procurement contract system and their legislative support» [NIR na temu «Razrabotka mehanizmov i instrumentov planirovanija zakupok v rossijskoj kontraktnoj sisteme i ih zakonodatel'noe obespechenie»]. Moscow, Financial University, UDC 338, № state registration 01401563524, 152 p.
7. URL: <http://www.roskazna.ru/information-analytical-system-of-federal-treasury/#12> (accessed 05.06.2015).
8. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/2015150604> (accessed 08.06.2015).
9. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> / Project: Unified Information System in the sphere of public procurement (Contract System) [Projekt: Edinaja informacionnaja sistema v sfere goszakupok (Kontraktная sistema)] (accessed 12.06.2015).
10. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=37215> (accessed 12.06.2015).

УДК 336.143

## ОТВЕТСТВЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

**СОЛЯНИКОВА СВЕТЛАНА ПЕТРОВНА**, канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета

**E-mail:** solsp@mail.ru

В статье проанализированы статистические, методические, нормативно-правовые материалы, которые позволили оценить качество бюджетной политики в социальной сфере России, обосновать предложения по обеспечению ответственного подхода к ее разработке и выбору инструментов реализации. Результаты исследования – уточнение концептуальных подходов к разработке и реализации бюджетной политики в социальной сфере как элементу эффективного и ответственного управления общественными финансами. Сделан вывод о необходимости определения приоритетов бюджетной политики в социальной сфере на основе стратегических целей государственной социальной политики с целью минимизации социальных рисков, а также привлечения институтов гражданского общества к разработке целей и задач бюджетной политики.

**Ключевые слова:** ответственная бюджетная политика; социальная сфера; управление бюджетом; расходы бюджета; эффективность; нормативы финансовых затрат; конституционные гарантии.

## A Responsible Budgetary Policy in the Social Sphere: Problems of Development and Implementation

**SVETLANA P. SOLYANNIKOVA**, PhD (Economics), Head of the Federal and Municipal Finance Chair, Financial University

The paper analyzes statistical, methodological and legal materials that made it possible to assess the quality of the Russian budgetary policy in the social sphere and substantiate proposals to ensure a responsible approach to its development and choice of implementation tools. The results of the research included streamlining conceptual approaches to the development and implementation of the budgetary policy in the social sphere as an element of efficient and responsible management of public finances. The conclusion was made about the need to define the budgetary policy priorities in the social sphere based on the strategic goals of the state social policy aimed at social risk minimization as well as involve public institutions in the development of goals and objectives of the budgetary policy.

**Keywords:** responsible budgetary policy; social sphere; budget management; budget expenditures; efficiency; financial cost standards; constitutional guarantees.

### Социальные и бюджетные реформы как ответ на вызовы современности

Социальная сфера обеспечивает удовлетворение базовых социальных потребностей человека и оказывает непосредственное воздействие на уровень благосостояния и качество жизни населения. В условиях макроэкономической неустойчивости, проведения структурных преобразований в национальной экономике, ограниченности объема бюджетных средств объективной необходимо-

стью становится изменение концептуальных подходов к разработке и реализации социальной и бюджетной политики. При этом возникает необходимость решения проблемы низкой мотивации органов власти, получателей бюджетных средств к достижению высоких конечных результатов в социальной сфере и обеспечению эффективного использования бюджетных ассигнований.

В качестве ответа на современные вызовы в России и за рубежом проводятся социальные и бюджетные реформы, а в программных

документах органов государственной власти<sup>1</sup> ставится задача проведения ответственной бюджетной политики.

### **Концептуальные подходы к разработке ответственной бюджетной политики в социальной сфере**

В зарубежной [1, с. 98; 2, с. 131; 3, с. 25] и отечественной литературе по вопросам управления и права [4, с. 381; 5, с. 389] ответственность подразумевает способность влияния на ход событий, поэтому ответственная бюджетная политика должна преследовать как финансовые, так и социальные цели (рост доходов и увеличение продолжительности жизни граждан, снижение уровня социальных рисков, обеспечение доступности и высокого качества государственных и муниципальных услуг в сфере образования, здравоохранения и т. п.), определяя меры и инструменты воздействия на организации социальной сферы, качество жизни населения. Данное требование должно учитываться при определении целей, задач и мероприятий бюджетной политики в социальной сфере на средне- и долгосрочную перспективу [6, с. 231].

В этой связи к основным целям ответственной бюджетной политики в социальной сфере в условиях макроэкономической нестабильности, по нашему мнению, относятся:

- 1) обеспечение устойчивого роста качества жизни населения в долгосрочной перспективе;
- 2) добросовестное исполнение социальных расходных обязательств публично-правовых образований.

Можно выделить следующие требования к разработке ответственной бюджетной политики в социальной сфере:

- 1) определение целей, задач бюджетной политики в социальной сфере и методов их достижения исходя из стратегических целей развития публично-правового образования;
- 2) последовательность в разработке и реализации бюджетной политики в социальной сфере;
- 3) оценка социальных последствий реализации целей и задач бюджетной политики.

<sup>1</sup> См., например, послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике.

Проанализируем с этих позиций цели и задачи российской бюджетной политики в социальной сфере и инструменты ее реализации.

**Качество целеполагания.** Основные приоритеты государственной политики в социальной сфере определены в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., в частности № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», которым предусмотрено повышение средней заработной платы работников социальной сферы. Однако в 2014 г. целевые показатели соотношения заработной платы сотрудников государственных и муниципальных учреждений социальной сферы и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации были достигнуты лишь частично (см. табл. 1).

В 2014 г. не достигнут целевой показатель увеличения числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в том числе за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета. При этом средства на реализацию данного требования указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мероприятиях по реализации государственной политики в области образования и науки» в федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016–2017 гг. не предусмотрены.

***Ответственность подразумевает способность влияния на ход событий, поэтому ответственная бюджетная политика должна преследовать как финансовые, так и социальные цели***

Аналогичная ситуация сложилась в 2013–2014 гг. по другим положениям и целевым показателям, установленным для социальной сферы указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Ключевыми механизмами, посредством которых увязываются стратегическое и бюджетное планирование, должны стать государственные программы. Однако анализ стратегических документов, определяющих приоритеты социального развития России, и государственных программ свидетельствует о том, что принцип декомпозиции целей, целевых показателей и индикаторов

Таблица 1

Соотношение средней заработной платы работников социальной сферы и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации в 2014 г.

Целевой показатель в соответствии с указом Президента РФ от 07.07.2012 № 597		Фактическое значение показателя, %	Число субъектов Российской Федерации, в которых не достигнут целевой показатель
Отрасль социальной сферы	Значение показателя, %		
Культура	59	73,2	50
Общее образование	100	96,9	17
Дошкольное образование	100	94,3	36
Здравоохранение (младший медицинский персонал)	51	49,5	Нет данных

Источник: [7, с. 4–6].

не работает: стратегии развития соответствующих отраслей социальной сферы и содержание государственных программ не коррелируют между собой.

Например, задачи государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 гг. не увязаны с задачей обеспечения инновационного характера базового образования, установленной Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Государственная программа «Развитие здравоохранения» не соответствует таким стратегическим документам, определяющим цели государственной политики в социальной сфере, как Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.; Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг.; Стратегия развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 г.

Приведенные примеры показывают, что бюджетная политика в социальной сфере и инструменты ее реализации не в полной мере соответствуют требованиям ответственного управления.

**Последовательность в разработке и реализации бюджетной политики в социальной сфере.** Анализ посланий Президента Российской Федерации, основных направлений бюджетной политики на 2010–2016 гг. свидетельствует о том, что в них ставятся задачи по повышению результативности расходов бюджетов и качества государственных социальных услуг, оказываемых населению. Отсутствие конкретизации параметров их решения в социальной сфере, а также системы

количественных индикаторов для определения времени и степени их достижения делает невозможной реальную оценку как степени реализации целей бюджетной политики, так и результативности социальных расходов бюджетов бюджетной системы. При этом последовательность реализации заменяется повторением, что свидетельствует о систематическом невыполнении задач.

**Оценка социальных последствий реализации целей и задач бюджетной политики.** Результаты оценки реализации бюджетной политики приводятся в посланиях Президента Российской Федерации, основных направлениях бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период и представляют собой, как правило, перечень принятых поправок в нормативные правовые акты, конкретных управленческих решений за истекший финансовый год, при этом отсутствует оценка социально-экономических и финансовых последствий от реализации поставленных задач в социальной сфере, особенно в средне- и долгосрочной перспективе.

**Ключевыми механизмами, посредством которых увязывается стратегическое и бюджетное планирование, должны стать государственные программы**

Например, на 2014–2016 гг. была поставлена задача оптимизации структуры расходов федерального бюджета, в том числе за счет

реструктуризации государственных учреждений социальной сферы, но без определения критериев и количественных параметров оптимизации. В результате оптимизация государственных и муниципальных учреждений в социальной сфере в 2014 г. сопровождалась сокращением численности работников на 3,72% при росте числа потребителей услуг на 152,7 тыс. чел., что может привести к снижению доступности и качества услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и в конечном счете к замещению бесплатных услуг платными услугами. Это косвенно подтверждают данные Росстата о росте в 2014 г. по сравнению с 2013 г. объема платных медицинских услуг на 24,2%, платных услуг по социальному обслуживанию населения — на 3,8%. Кроме того, оптимизация привела к росту смертности населения в 2014 г. до 13,1 на 1000 человек при предполагаемых 12,8 в государственной программе «Развитие здравоохранения».

### **Бюджетная политика в социальной сфере базируется на конституционных гарантиях прав человека**

Таким образом, можно сделать вывод о слабой координации стратегических документов развития социальной сферы и концептуальных документов, определяющих цели и задачи бюджетной политики в России, и фактически о невозможности проводить ответственную бюджетную политику в социальной сфере.

### **Анализ инструментов реализации бюджетной политики в социальной сфере**

Экономический рост и повышение качества жизни населения напрямую зависят от эффективности применяемых инструментов реализации бюджетной политики в социальной сфере [8, с. 670; 9, с. 3; 10, с. 26].

Однако сложившаяся в России нормативно-правовая и методическая база разработки и реализации бюджетной политики не позволяет реализовать на практике в полном объеме комплекс задач и современных требований, предъявляемых к государственному регулированию социальной сферы.

Бюджетная политика в социальной сфере базируется на конституционных гарантиях прав человека. Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации наша страна является социальным государством, в котором права и свободы человека являются высшей ценностью. К числу прав человека, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации признаются, соблюдаются и защищаются государством, относятся, в частности, права на медицинскую помощь, образование, социальное обеспечение.

Государственные пенсии и социальные пособия, выплачиваемые гражданам России в соответствии со ст. 39 Конституции Российской Федерации, ориентируются не столько на компенсацию утраченного заработка, сколько на прожиточный минимум, который дифференцируется в разрезе субъектов Российской Федерации. При этом коэффициент замещения пенсией по возрасту заработной платы в России<sup>2</sup> значительно ниже показателя, установленного конвенциями Международной организации труда (не ниже 40%).

Согласно ст. 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на медицинскую помощь и охрану здоровья, при этом медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам России бесплатной медицинской помощи и территориальными программами субъектов Российской Федерации, которые определяют минимальный стандарт оказываемой бесплатно медицинской помощи, разработанный из расчета минимального норматива финансирования на одного жителя публично-правового образования.

В 2015 г. в 62 субъектах Российской Федерации отмечается дефицит средств для реализации территориальных программ, который равен 127 млрд руб. Подушевые нормативы финансового обеспечения территориальных программ обязательного медицинского страхования в отдельных субъектах Российской Федерации ниже установленных на федеральном уровне значений. Например, норматив затрат на одно посещение медицинского учреждения с профилактической и иными целями

<sup>2</sup>Пенсионным фондом России планируется на уровне 34,6% в 2015 г. и 29,7% — в 2030 г.

в расчете на 1 жителя в год в Пензенской области ниже на 75,8%, в Забайкальском крае — на 48,2%. Норматив затрат на один случай госпитализации в этих регионах ниже среднего федерального норматива на 68,2 и 41,2% соответственно.

Отсутствие федеральных стандартов оказания медицинской помощи по всем клиничко-диагностическим группам приводит к резкой дифференциации стоимости медицинских услуг по субъектам Российской Федерации. Так, стоимость лечения одного больного с бронхиальной астмой в Приморском крае в два раза ниже, чем в Кемеровской области; одно посещение онколога в Челябинской области в три раза дешевле, чем в Костромской области. В результате расходы бюджетов бюджетной системы на здравоохранение в расчете на душу населения отличаются между регионами в десятки раз.

Различия в возможностях финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий в регионах не позволяют достичь единства качества и доступности медицинской помощи на всей территории Российской Федерации, что приводит к снижению качества медицинской помощи, компенсированию дефицита финансовых ресурсов за счет пациентов и, в конечном счете, негативно влияет на показатели здоровья населения.

Статья 43 Конституции Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, а

также бесплатность получения высшего образования на конкурсной основе в государственном или муниципальном образовательном учреждении.

### **Отсутствие федеральных стандартов оказания медицинской помощи по всем клиничко-диагностическим группам приводит к резкой дифференциации стоимости медицинских услуг по субъектам Российской Федерации**

Предоставление образовательных услуг осуществляется государственными и муниципальными учреждениями на основе государственного (муниципального) задания за счет субсидии, получаемой из бюджета и рассчитываемой исходя из норматива финансовых затрат на оказание образовательных услуг на основании задания. При этом для сферы дошкольного и среднего общего образования характерны существенные различия величины норматива бюджетного финансирования в разрезе субъектов Российской Федерации (см. табл. 2).

Как следует из табл. 2, имеется значительный разрыв между показателями норматива бюджетного финансирования образовательных услуг в различных субъектах Российской Федерации, что обуславливает разное качество получаемых гражданами услуг.

Таблица 2

#### **Нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного и среднего общего образования по отдельным регионам, руб. в год**

	г. Москва	Московская область	г. Санкт-Петербург
<i>Значение нормативов</i>			
Дошкольное образование (для детей старше 3 лет)	115 000	60 338	60 735
Начальное общее образование	85 000	52 851	41 564
Основное общее образование (5–9 классы)	107 000	53 256	60 932
Среднее общее образование (10–11 классы)	123 000	53 655	54 583

Источник: постановления Правительства города Москвы от 22.03.2011 № 86-ПП и от 31.08.2011 № 407-ПП; законы Московской области от 28.11.2014 № 156/2014-ОЗ и от 28.11.2014 № 157/2014-ОЗ; распоряжения Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 10.11.2014 № 120-р и от 10.11.2014 № 130-р.

Такая же ситуация складывается и в сфере высшего профессионального образования: за период 2006–2014 гг. расходы федерального бюджета в расчете на одного студента выросли с 49,1 тыс. руб. до 63,37–125,68 тыс. руб. (в зависимости от образовательной программы и стоимостной группы направления подготовки (специальности). Анализ структуры и значений базовых нормативов финансирования услуг в сфере высшего образования свидетельствует об их резкой дифференциации. Например, если в 2014 г. базовые нормативы бюджетного финансирования образовательных программ бакалавриата по приоритетным направлениям подготовки были выше значений нормативов для остальных направлений подготовки в среднем в 1,1 раза, а по программам магистратуры — в 1,2 раза, то в 2015 г. этот разрыв увеличивается соответственно до 1,8 раза для бакалавриата и 1,7 раз для магистратуры. В результате происходит концентрация финансовых ресурсов в крупных вузах, удовлетворенность граждан и работодателей полученным образованием остается низкой.

Фактически сложилась и продолжает реализовываться экстенсивная модель развития сферы образовательных услуг, а конституционные гарантии получения бесплатного образования реализуются формально, одинаковые по качеству и объему услуги, предоставляемые в соответствии с государственными образовательными стандартами, дифференцируются по стоимости как в территориальном разрезе, так и в разрезе отдельных учреждений образования.

Проведенный анализ свидетельствует как о неэффективности сложившегося механизма реализации бюджетной политики в социальной сфере, так и его неадекватности современным требованиям социально-экономического развития страны.

### Пути решения проблемы разработки и реализации ответственной бюджетной политики в России

Бюджетная политика в социальной сфере не может быть эффективной, если нет понимания того, какие приоритеты существуют у общества, как расходуются бюджетные средства, какие результаты и какой эффект получен от осуществленных мероприятий социальной направленности, соответствуют ли результаты поставленным целям и задачам. Формулировка таких целей и

задач должна происходить на каждом уровне управления с учетом интересов граждан, организаций и государства в целом [11, с. 2; 12, с. 18]. Иными словами, ответственная бюджетная политика должна рассматриваться как неотъемлемый элемент эффективного и ответственного управления общественными финансами.

Следовательно, основными условиями успешной разработки и реализации ответственной бюджетной политики в социальной сфере можно считать:

- во-первых, наличие четко сформулированных приоритетов бюджетной политики в социальной сфере, потенциально достижимых и количественно измеримых исходя из необходимости решения проблем нехватки трудоспособного населения и дефицита квалифицированных кадров по многим специальностям, что требует переориентации и социальной сферы, и инструментов реализации бюджетной политики на результат (снижение риска заболеваний для здравоохранения; улучшение условий труда для снижения страховых рисков в системе социального обеспечения и т.д.);
- во-вторых, наличие нормативно-правовой базы, гарантирующей и обеспечивающей механизм участия институтов гражданского общества в определении приоритетов бюджетной политики в социальной сфере;
- в-третьих, использование инструментов реализации бюджетной политики, способствующих достижению приоритетов государственной социальной политики и результативному использованию бюджетных средств в социальной сфере.

### Литература

1. *Canning D.* Infrastructure and Long-Run Economic Growth. Belfast: Queens University of Belfast, 1999.
2. *Cangiano M., Curristine T.R., Lazare M.* Public Financial Management and its Emerging Architecture. International Monetary Fund, 2015.
3. *Рассел Д., Коэн Р.* Юридическая ответственность. VSD, 2012.
4. Большой юридический словарь / Сухарев А.Я. Крутских В.Е., Сухарева А.Я. М.: ИНФРА-М, 2003.
5. *Колосницyna М.Г.* Экономика общественного сектора: государственные расходы //

- Экономический журнал ВШЭ. 2003. № 3. С. 371–401.
6. Российская социально-экономическая система: реалии и векторы развития: монография / П.В. Савченко (рук. авт. кол.); отв. ред. Р.С. Гринберг, П.П. Савченко. М.: ИНФРА-М, 2014.
  7. Информация о невыполнении мероприятий и целевых показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. (по результатам экспертно-аналитических мероприятий по мониторингу исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. по итогам 2014 г.) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2015. № 6. С. 3–21.
  8. Afonso A., Jalles J.T. The cyclicity of education, health, and social security government spending // *Applied Economics Letters*. 2013. No 20, pp. 669–672.
  9. Robinson M., Last D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting [Electronic resource] / M. Robinson, D. Last // International Monetary Fund. Technical Notes and Manuals. 2009. 09/01. P.1–12. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf> (дата обращения: 15.06.2015).
  10. Суховский А. Государственное регулирование социальной сферы в развитых странах Запада // Проблемы теории и практики управления. 2007. № 8. С.23–34.
  11. Evaluation socioeconomique des investissements publique. Rapport de la mission preside par Emile Quinet au Premier minister, septembre 2013. Paris.
  12. Шмиголь Н. С. Современные подходы к оценке результативности государственных расходов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 45. С. 15–22.
  5. Kolosnitsyna M.G. Economy of public sector: public expenditures [Ekonomika obschestvennogo sektora: gosydarstvennii rashodi]. *Economic magazine HSE*, 2003. No. 3. P. 371–401.
  6. Russian social and economic system: realities and vectors of development [Rossiiskaya sotcialno-ekonomicheskaya sistema: realii i vektorii razvitiya]: monograph / edition R.S. Greenberg, P.P. Savchenko. Moscow, INFRA-M, 2014.
  7. Information on non-performance of actions and target indicators of decrees of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 (by results of expert and analytical actions for monitoring of performance of decrees of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 following the results of 2014) [Informaciya o nevipolnenii meropriyatii i tsel'evih pokazatelei ykazov Prezidenta Rossiiskoi Federctii ot 7 maya 2012 goda (po rezultatam ekspertno-analiticheskikh meropriyatii po monitoringy ispolneniya ykazov Prezidenta Rossiiskoi Federctii ot 7 maya 2012 goda po itogam 2014 goda)]. *Bulleten of Audit Chamber of the Russian Federation*. 2015. No. 6. P. 3–21.
  8. Afonso A., Jalles J.T. The cyclicity of education, health, and social security government spending. *Applied Economics Letters*, 2013, No 20, pp 669 – –672.
  9. Robinson M., Last D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting [Electronic resource] / M. Robinson, D. Last // International Monetary Fund. Technical Notes and Manuals. 2009. 09/01. P.1–12. Available at URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf> (accessed 15.06.2015).
  10. Sukhovsky A. State regulation of the social sphere in the developed West camps [Gosydarstvennoe regylirovanie sotcialnoi sferi v razvitih stranah Zapada]. *Problems of the theory and practice of management*, 2007, No. 8, pp 23–34.
  11. Evaluation socioeconomique des investissements publique. Rapport de la mission preside par Emile Quinet au Premier minister, septembre 2013. Paris.
  12. Shmigol N.S. Modern approaches to an assessment of productivity of the public expenditures [Sovremennye podhodi k otcenke rezyltativnosti gosydarstvennih rashodov]. *Financial analytics: problems and decisions*, 2013, No. 45, pp. 15–22.

## References

1. Canning D. Infrastructure and Long-Run Economic Growth. Belfast, Queens University of Belfast, 1999.
2. Cangiano M., Curristine T.R., Lazare M. Public Financial Management and its Emerging Architecture. International Monetary Fund, 2015.
3. Russell D., Cohn R. Legal responsibility. [Yuridicheskaya otvetstvennost]. VSD, 2012.
4. Big legal dictionary [Bolshoi yuridicheskii slovar]. Sukharev A.Ya., Krutskikh V.E., Sukhareva A.Ya. Moscow, INFRA-M, 2003.

УДК 336.7

## НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ПЛАТЕЖНЫХ КАРТ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

**КРИВОРУЧКО СВЕТЛАНА ВИТАЛЬЕВНА**, д-р экон. наук, директор Центра денежно-кредитной политики Института финансово-экономических исследований Финансового университета  
*E-mail:* gleb@33.east.ru

**ЛОПАТИН ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**, канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра денежно-кредитной политики Института финансово-экономических исследований Финансового университета  
*E-mail:* valopatin@mail.ru

Способность создавать и эффективно использовать инструменты социально-экономического развития характеризует уровень зрелости любого современного государства. В большинстве случаев инструменты развития создаются целенаправленно согласно логике концепции развития, принятой государством. Тем не менее в качестве инструментов развития могут выступать и такие институционально-инфраструктурные механизмы, которые изначально создавались для целей, отличных от целей социально-экономического развития. В настоящей статье рассмотрен один из таких инструментов социально-экономического развития – национальная система платежных карт (далее – НСПК), появление которой часто объясняется необходимостью защиты национального рынка платежных услуг от внешнего воздействия. В частности, в статье рассмотрены виды НСПК, каналы влияния НСПК на социально-экономическое развитие государств, в том числе возможности использования российской НСПК для решения задач развития; условия эффективного использования НСПК в качестве инструмента социально-экономического развития Российской Федерации.  
**Ключевые слова:** национальная система платежных карт (НСПК); виды НСПК; каналы влияния НСПК; социально-экономическое развитие; инструмент социально-экономического развития.

## The National Card Payment System as a Tool of the Russian Social and Economic Development

**SVETLANA V. KRIVORUCHKO**, ScD (Economics), director of the Monetary Policy Center of the Institute for Financial and Economic Research, Financial University

**VALERY A. LOPATIN**, PhD (Economics), senior researcher at the Monetary Policy Center of the Institute for Financial and Economic Research, Financial University

The maturity of any modern state is characterized by its ability to create and make efficient use of the tools of social and economic development. In most cases the development tools are created purposefully following the logic of development adopted by the state. Nevertheless, these tools may also include institutional and infrastructural mechanisms that were originally created for purposes other than the socio-economic development. The paper deals with one of the social and economic development tools - the national card payment system (hereinafter - NCPS), the appearance of which is often determined by the need to protect the national market of payment services from external impacts. In particular, the paper describes the NCPS types and NCPS channels of influence on the social and economic development of countries, including the possibility of using the Russian NCPS for solution of development tasks and the conditions for the efficient use of the NCPS as a tool of the social and economic development of the Russian Federation.

**Keywords:** national payment cards system (NCPS), NCPS types; NCPS influence channels; social and economic development; social and economic development tool.

## Виды национальной системы платежных карт

В общем случае национальные системы платежных карт (далее — НСПК) могут создаваться для решения различных задач, среди которых можно выделить повышение бесперебойности и безопасности платежных услуг, развитие конкуренции, повышение прозрачности и доступности платежных услуг, снижение их себестоимости и продвижение платежных инноваций. При этом возможно существование нескольких различающихся по механизму функционирования видов НСПК, в том числе (рис. 1):

- 1) НСПК в виде совокупности законов, других нормативных актов и иных регламентов, регулирующих деятельность карточных платежных систем на территории государства;
- 2) НСПК в виде совокупности организаций, осуществляющих регулирование, контроль и/или координацию деятельности карточных платежных систем на территории государства;
- 3) НСПК в виде совокупности организаций, предоставляющих карточным платежным системам инфраструктурные услуги, необходимые для их эффективного функционирования;
- 4) НСПК в виде карточной платежной системы национального масштаба, обеспечивающей

оказание на территории государства платежных услуг держателям национальных платежных карт;

- 5) НСПК в виде комбинации из перечисленных выше видов НСПК.

В связи с этим ответ на вопрос о механизме влияния НСПК на социально-экономическое развитие и о задачах, которые можно решать с помощью НСПК, в значительной степени зависит от того, в какой форме создается НСПК, какова сфера ее деятельности и какие полномочия имеют субъекты, ответственные за ее функционирование.

В первом случае НСПК влияет на социально-экономическое развитие государства посредством создания и изменения правового поля, связанного с оказанием платежных услуг: конкуренцией на рынке платежных услуг, качеством и доступностью карточных платежей, стоимостью перевода денежных средств и т.д. Такое влияние может оказываться как в узком, так и в широком диапазоне, затрагивая смежные правовые области (банковская деятельность, защита потребителей, деятельность операторов связи и т.д.).

Во втором случае НСПК также оказывает влияние на социально-экономическое развитие государства посредством создания и изменения институциональных механизмов рынка платежных услуг, но более избирательно путем



Рис. 1. Цели и виды НСПК

регулирования, контроля и координации деятельности платежных систем. В этом случае деятельность НСПК в большей степени направлена на устойчивое функционирование и развитие национальных карточных платежных систем, интеграцию субъектов платежного рынка, совершенствование платежных технологий и т.д.

В третьем случае НСПК способствует социально-экономическому развитию государства посредством совершенствования инфраструктурных механизмов рынка платежных услуг, обеспечивая безопасность и бесперебойность оказания услуг, повышая доступность карточных платежей, создавая инфраструктурные возможности для снижения себестоимости и повышения качества услуг, интеграции платежных услуг в цепочки создания стоимости на других рынках и т.д.

В четвертом случае НСПК непосредственно воздействует на социальное и экономическое положение населения, причем не только предоставляя разнообразные услуги по переводу денежных средств с использованием платежных карт, но и открывая перед экономическими субъектами новые возможности по покупке товаров и услуг, участию в бонусных программах, предоставлению займов и оказанию материальной помощи, участию в благотворительных акциях и т.д.

Наконец, комбинированные НСПК не только обладают всеми возможностями влияния на социально-экономическое развитие государства, которыми обладают входящие в их состав виды НСПК, но также могут иметь новые возможности, обусловленные синергетическим эффектом. В частности, комбинация второго и третьего видов НСПК приводит к взаимному усилению институциональных и инфраструктурных механизмов НСПК, обеспечивая высокий уровень влияния НСПК на процессы социально-экономического развития.

## НСПК в России

Вопрос о создании российской НСПК был предметом дискуссий участников российского рынка платежных услуг на протяжении почти двух десятилетий. Возникнув в начале 1990-х гг., идея НСПК несла в себе несколько вариантов воплощения, основными из которых были:

- 1) НСПК как национальная карточная платежная система (аналог международных платежных систем *VISA* и *MasterCard*);
- 2) НСПК как инфраструктурная и/или институциональная надстройка над всеми кар-

точными платежными системами, действующими на территории России.

Первая серьезная попытка легализовать НСПК была предпринята в 2009 г. при подготовке законопроекта о национальной платежной системе (далее — НПС), глава 5 которого была посвящена созданию НСПК «Российская платежная карта» (в виде национальной карточной платежной системы). Однако в тот момент участники рынка испытывали опасения в отношении появления на рынке монополиста, поддерживаемого государством, что стало препятствием для создания НСПК формата 2009 г.

Впоследствии глава 5 законопроекта о НПС трансформировалась в главу 6 «Организация деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт» Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ), что позволило рассматривать АО «Универсальная электронная карта» как неявного претендента на роль оператора НСПК. Однако реализация идеи превращения универсальной электронной карты (далее — УЭК) в общенациональную карту была обременена требованиями Закона № 210-ФЗ в отношении идентификационного, социального и медицинского приложений, что усложнило технологию выпуска и обслуживания УЭК и в конечном счете не позволило УЭК де-факто стать стандартом национальной платежной карты.

Введение весной 2014 г. иностранных санкций и отключение некоторых российских банков от операционных и платежных клиринговых центров *VISA* и *MasterCard* заставили законодателя вновь вернуться к вопросу о создании НСПК. В итоге был принят Закон № 112-ФЗ, который закрепил статус НСПК как платежной системы, определил требования к национальным платежным инструментам, установил порядок образования оператора НСПК и особенности формирования его органов управления, определил требования к участникам НСПК и порядок оказания услуг платежной инфраструктуры в рамках НСПК.

В соответствии с Законом № 112-ФЗ основной целью организации НСПК стало обеспечение бесперебойности, эффективности и доступности оказания услуг по переводу денежных средств с использованием национальных платежных инструментов (платежных карт и иных электронных средств платежа, предоставляемых участниками

НСПК своим клиентам в соответствии с правилами НСПК) и международных платежных карт (платежных карт, эмитируемых кредитными организациями в двух и более государствах, на которых размещен единый товарный знак иностранного юридического лица).

Одновременно перед НСПК была поставлена задача оказания услуг платежной инфраструктуры кредитным организациям и международным платежным системам при осуществлении на территории Российской Федерации переводов денежных средств с использованием международных платежных карт. При этом Закон № 112-ФЗ возложил на кредитные организации обязанность (в случае перевода денежных средств с использованием международных платежных карт на территории Российской Федерации) по получению операционных и платежных клиринговых услуг от операционного и платежного клирингового центра НСПК (рис. 2).

Особенностью НСПК является разделение всех участников НСПК на два вида:

- 1) кредитные организации как индивидуальные участники НСПК;
- 2) платежные системы как системные участники НСПК.

При этом в обязательном порядке участниками НСПК должны быть значимые на рынке платежных услуг кредитные организации и национально значимые платежные системы. Как результат, условие о системных участниках позволяет рассматривать НСПК как институционально-инфраструктурную надстройку над всеми платежными системами (участниками НСПК), входящими в ее состав.

Еще одной особенностью НСПК является требование об обеспечении индивидуальными и системными участниками НСПК приема национальных платежных инструментов организациями и индивидуальными предпринимателями, с которыми у кредитных организаций (индивидуальных участников НСПК и кредитных организаций — участников платежных систем, являющихся системными участниками НСПК) заключены

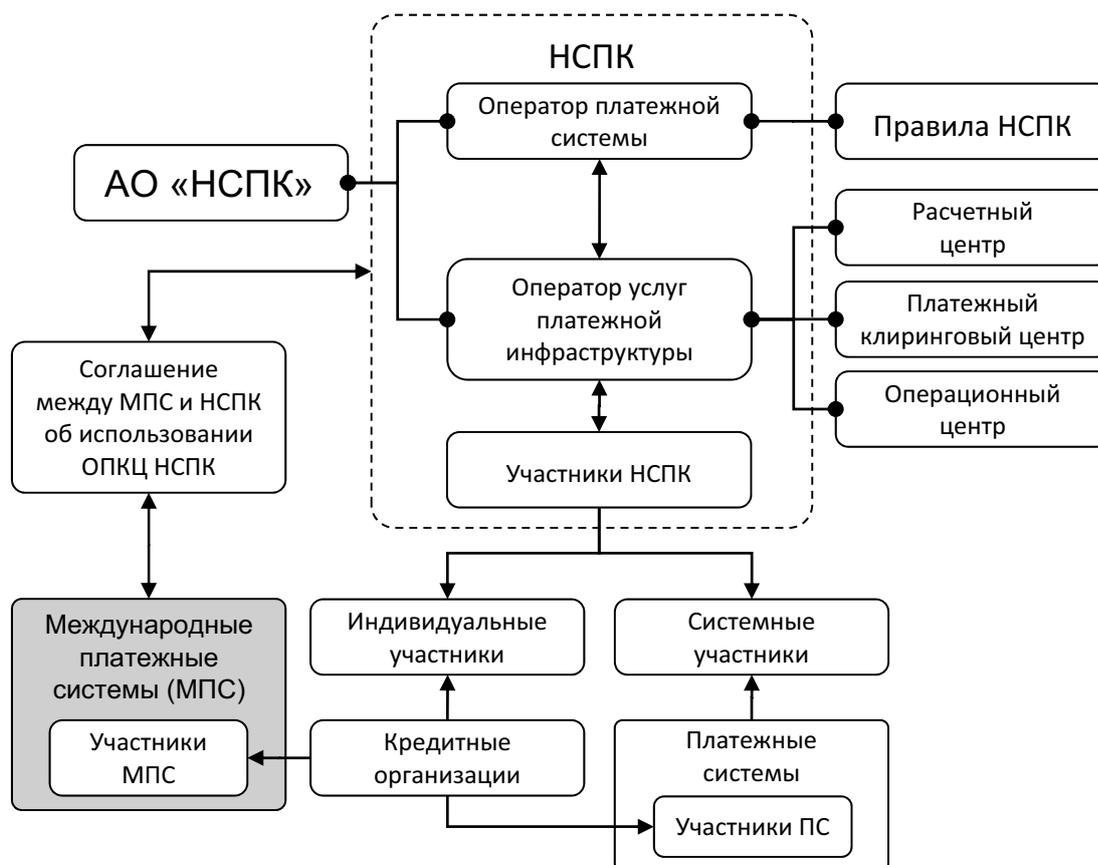


Рис. 2. Структура НСПК

Примечание: ОПКЦ – операционные и платежные клиринговые центры.

договоры об осуществлении расчетов по операциям с использованием платежных карт или национальных платежных инструментов.

Таким образом, в России реализован комбинированный вариант НСПК: карточная платежная система национального масштаба, операционный и платежный клиринговый центр, который оказывает инфраструктурные услуги другим платежным системам — как системным участникам НСПК, так и международным платежным системам. При этом анализ положений Закона № 112-ФЗ и стратегии развития НСПК<sup>1</sup> позволяет сделать вывод, что к задачам НСПК в той или иной степени относятся все семь основных задач, характерных для НСПК в общем случае (рис. 1):

- 1) повышение бесперебойности оказания платежных услуг;
- 2) повышение безопасности оказания платежных услуг;
- 3) повышение конкуренции на рынке платежных услуг;
- 4) повышение прозрачности платежных операций;
- 5) повышение доступности платежных услуг;
- 6) снижение себестоимости платежных услуг;
- 7) продвижение платежных инноваций.

## КСЭР 2020 и НСПК

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее — КСЭР-2020) была разработана для определения путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики и укрепления позиций России в мировом сообществе. При этом задачи (целевые ориентиры) развития были обозначены по семи разделам: высокие стандарты благосостояния человека, социальное благополучие и согласие, экономика лидерства и инноваций, сбалансированное пространственное развитие, конкурентная на мировом рынке экономика, институты экономической свободы и справедливости, безопасность граждан и общества.

В качестве системного решения поставленных задач в КСЭР-2020 выбран переход от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития. При этом в рамках такого перехода в КСЭР-2020 были выделены шесть направлений перехода:

- 1) развитие человеческого потенциала;
- 2) создание высококонкурентной институциональной среды;
- 3) структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития;
- 4) закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ России в традиционных сферах;
- 5) расширение и укрепление внешнеэкономических позиций России;
- 6) переход к новой модели пространственного развития экономики.

Сопоставление ориентиров КСЭР-2020, намеченных в рамках шести перечисленных направлений, и задач НСПК позволяет сделать следующие выводы:

- 1) повышение качества платежных услуг, которое выражается в повышении уровня бесперебойности и безопасности платежных услуг, а также в расширении номенклатуры платежных инструментов, приводит к повышению качества социальной среды и увеличению качества продуктов, производимых экономикой в целом;
- 2) повышение доступности платежных услуг непосредственно приводит к повышению качества социальной среды и повышению доступности товаров и услуг, причем последнее в значительной степени определяется развитием дистанционных форм торговли;
- 3) уменьшение издержек при оказании платежных услуг приводит к уменьшению транзакционных издержек в экономике в целом, а также к увеличению доступности товаров и услуг в целом;
- 4) увеличение конкуренции на рынке платежных услуг приводит к увеличению уровня конкуренции на рынках, связанных с поставкой технологий для платежного рынка, а также уровня конкуренции в экономике в целом;
- 5) продвижение платежных инноваций, связанных с применением разнообразных платежных инструментов и платежных технологий, непосредственно способствует переходу к инновационной модели экономики;
- 6) повышение прозрачности платежных операций (как следствие, увеличение доли безналичных операций на розничном рынке) оказывает значительное влияние на прозрачность экономики в целом.

<sup>1</sup> URL: <http://www.nspk.ru/about/investor-relations/strategy>.



Рис. 3. НСПК как инструмент социально-экономического развития

Таким образом, сопоставление ориентиров КСЭР-2020 и задач НСПК позволяет сделать вывод, что НСПК способствует развитию социальной среды, повышению качества и снижению себестоимости товаров и услуг, созданию конкурентоспособной экономики, увеличению доступности товаров и услуг, повышению прозрачности экономики и развитию национальной инновационной системы. В связи с этим можно сделать однозначный вывод о возможности использования НСПК в качестве одного из инструментов социально-экономического развития России.

### Потенциал НСПК как инструмента развития

В будущем влияние НСПК на социально-экономическое развитие во многом будет определяться распространением национальных платежных инструментов, предоставляемых участниками НСПК

своим клиентам в соответствии с правилами НСПК (положение Закона № 112-ФЗ об обеспечении индивидуальными и системными участниками НСПК приема национальных платежных инструментов). В связи с этим потенциал НСПК как инструмента развития во многом будет зависеть от номенклатуры национальных платежных инструментов, их функциональных особенностей, интеграции с другими электронными средствами платежа, безопасности, стоимости, доступности и т.д.

В настоящее время необходимость обеспечения бесперебойного оказания платежных услуг с использованием международных платежных карт *VISA* и *MasterCard* привела к тому, что технология работы операционного и платежного клирингового центров НСПК выстроена в соответствии с логикой обработки транзакций с использованием карт МПС. Как следствие, эффективное использование программно-аппаратной платформы, созданной в

рамках ОПКЦ НСПК, предполагает создание первых национальных платежных инструментов в идеологии МПС в форме кредитных, дебетовых и предоплаченных карт с карточным идентификатором в стандарте *ISO*. В дальнейшем такой идентификатор позволит использовать национальные карты для расчетов за пределами территории России и для осуществления трансграничных операций.

Важно отметить, что выбор карточного идентификатора во многом определяет технологию обработки транзакций, связанных с переводом денежных средств с использованием платежных карт. При этом развитие платежных услуг уже идет в направлении отказа от платежных карт на физическом носителе и использования виртуальных карт — в этом случае для перевода денежных средств нужен только идентификатор, хранящийся в компьютерной памяти. В связи с этим логика инновационного развития может привести к появлению новых стандартов карточных идентификаторов и к параллельной обработке транзакций с разными карточными идентификаторами в рамках НСПК. В частности, определенные ожидания у участников рынка связаны с появлением карточного идентификатора, привязанного к номеру мобильного телефона, что будет способствовать развитию сферы платежных услуг за счет более широкого вовлечения операторов мобильной связи.

Таким образом, дальнейшее развитие НСПК будет способствовать расширению номенклатуры национальных платежных инструментов и повышению конкуренции на рынке платежных услуг, что повлечет снижение стоимости и повышение качества платежных услуг, а также увеличит доступность платежных инструментов. В свою очередь это будет способствовать развитию социальной среды и экономических рынков, повышению прозрачности социально-экономических отношений, формированию инновационной экономики.

## Выводы

В статье обосновывается тезис о возможности отнесения НСПК к категории инструментов социально-экономического развития. В связи с этим в работе рассмотрены виды НСПК, каналы влияния НСПК на социально-экономическое развитие го-

сударства, особенности российской НСПК и потенциальные возможности использования российской НСПК как инструмента социально-экономического развития России.

## Литература

1. Интервью заместителя Председателя Банка России Скоробогатовой О. Н. газете «РБК» 5 ноября 2014 года. URL: [http://www.cbr.ru/press/print.aspx?file=press\\_centre/skorobogatova\\_15092014.html](http://www.cbr.ru/press/print.aspx?file=press_centre/skorobogatova_15092014.html).
2. Стратегия развития национальной системы платежных карт. URL: <http://www.nspk.ru/upload/docs.pdf>.
3. Тарифная политика платежной системы «Национальная система платежных карт». URL: <http://www.nspk.ru/upload/iblock/1a8.pdf>.
4. *Криворучко С.В., Лопатин В.А.* Каналы межбанковского взаимодействия как способ обеспечения бесперебойности оказания платежных услуг // *Деньги и кредит*, 2014. № 11. С. 35–40.

## References

1. Interview of Deputy Governor of the Bank of Russia O.N. Skorobogatova to the newspaper «RBC» November 5, 2014 [Interview of Deputy Governor of the Bank of Russia O.N. Skorobogatova to the newspaper «RBC» 5 November 2014]. Available at: [http://www.cbr.ru/press/print.aspx?file=press\\_centre/skorobogatova\\_15092014.html](http://www.cbr.ru/press/print.aspx?file=press_centre/skorobogatova_15092014.html).
2. National Payment Card System Development Strategy [Strategija razvitija nacional'noj sistemy platezhnyh kart]. Available at: URL: <http://www.nspk.ru/upload/docs>.
3. Tariff politics of the payment system «The National system of payment cards» [Tarifnaja politika platezhnoj sistemy «Nacional'naja sistema platezhnyh kart»]. Available at: URL: <http://www.nspk.ru/upload/iblock/1a8.pdf>.
4. *Krivoruchko S. V., Lopatin V. A.* Interbank Cooperation Channels as a Method for Ensuring Smooth Payment Services [Kanalы mezhhankovskogo vzaimodejstvija kak sposob obespechenija besperebojnosti okazanija platezhnyh uslug]. *Dengi i kredit*, 2014, No 11, pp. 35–40.

УДК 338.27

## СИСТЕМА ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ, ОСНОВАННАЯ НА ПРИНЦИПАХ СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА

**БУДИНА ВАЛЕНТИНА ИВАНОВНА**, канд. экон. наук, профессор, заведующая кафедрой «Экономика и финансы» Пензенского государственного университета

**E-mail:** em@pnzgu.ru

**КЕЖАПКИНА ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА**, соискатель кафедры «Экономика и финансы» Пензенского государственного университета

**E-mail:** freshlookinscience@mail.ru

Рассматривается конкурентоспособность промышленного предприятия с точки зрения грамотного выстраивания его отношений с партнерами – контрагентами, общественностью, государственными органами, а также природной средой. Встраивание положений о социальной ответственности в каждодневную операционную деятельность, систему принятия управленческих решений, схему взаимодействия с партнерами – гарантия перехода к устойчивому развитию, которое невозможно реализовать в неустойчивой среде. В качестве механизма, позволяющего реализовать системный подход к решению задач выбора технологического комплекса инвестиционного проекта с точки зрения социально ответственного ведения бизнеса, предлагается использовать методику, базирующуюся на мультикритериальной теории полезности. Данная методика дает возможность оценить каждый из множества имеющихся вариантов технологического комплекса по ряду критериев, носящих как чисто экономический, так и не экономический характер. Эффективность технологического комплекса, оцененная через призму многовекторной полезности, способна отражать не только его влияние на конечный финансовый результат реализации инвестиционного проекта, но и на систему взаимоотношений с экономической, социальной и экологической средой.

**Ключевые слова:** корпоративная социальная ответственность; практика принятия решений; мультикритериальная полезность; конкурентоспособность; стратегическое развитие.

## A Management Decision-Making System Based on the Corporate Social Responsibility Principles

**VALENTINA I. BUDINA**, PhD (Economics), professor, Head of the Economics and Finance Chair, State University, Penza

**OLGA V. KEZHAPKINA**, external doctoral student of the Economics and Finance Chair, State University, Penza

The paper is concerned with the competitiveness of an industrial corporation in terms of how wisely the latter builds up its relations with partners – contractors, public, government agencies and the environment. The introduction of social responsibility provisions into everyday routine operations, management decision-making, partner cooperation practice is a guarantee of sustainable development which can not be implemented in an unstable environment.

A methodology based on the multi-criteria utility theory is suggested as a mechanism to implement a systematic approach to solving problems of choosing a technological complex of an investment project in terms of the corporate social responsibility (CSR). The above methodology makes it possible to assess each of the multiple available options of the technological complex according to purely economic and non-economic criteria. The effectiveness of the technological complex evaluated through the prism of the multi-vector utility is able to reflect its impact not only on the final financial result of the investment project implementation but also on the system of interrelations with the economic, social and ecological environment.

**Keywords:** corporate social responsibility; decision-making practice; multicriteria utility; competitiveness; strategic development.

## Зарождение концепции социальной ответственности бизнеса

Во всем мире все большее число руководителей организаций и предприятий признают, что помимо своей прямой задачи — реализации экономической миссии, в которую входят обеспечение акционеров адекватной нормой прибыли, гарантирование достойной оплаты труда персоналу, исполнение налоговых обязательств, на каждой компании лежит бремя социальной ответственности, обуславливающее оценку ее деятельности не только как субъекта экономических отношений, но и как значимую часть социального организма, чутко реагирующего на поведение членов общества, будь то индивид, общественная группа или целая корпорация. Этот тезис не нов, впервые его предложил в 1942 г. Питер Друкер в своем труде «Будущее индустриального человека». В 1960–1970-х гг. менеджеры западных компаний отводили корпоративной социальной ответственности (далее — КСО) одну из ведущих ролей в практике управления, однако в 1980-х гг. тенденция пошла на спад [1]. Сегодня мировое сообщество переживает очередную виток развития идеи социальной ответственности бизнеса и, что немаловажно, определенное внимание уделяется данному вопросу и отечественными экономистами [2–6]. Однако нередко происходит подмена понятий, в результате чего управленцы считают, что однократные акции благотворительности и принятие корпоративных стандартов, не подкрепленных конкретными инструкциями и методологиями, позволяют считать компанию социально ответственной. Авторы исследования полагают, что критически важной является имплементация ценностей КСО в стратегию развития компании, что позволит построить такую систему организации хозяйственных операций, которая будет способствовать устойчивому развитию самой компании и всех членов общества.

## Влияние внешней среды на конкурентную борьбу

Современные управленцы вынуждены принимать решения в условиях турбулентности и быстро меняющейся конъюнктуры, в результате чего традиционные взгляды на конкурентную борьбу могут пересматриваться ввиду влияния следующих важных тенденций:

- глобализация рынков, потребительских предпочтений, цепочек поставок и финансовых потоков;
- повышение интенсивности конкуренции;
- быстрые технологические изменения;
- скачок от индустриальной экономики к экономике знаний и информации;
- демографические изменения;
- дисбаланс между существующей системой профессиональной подготовки работников и потребностями;
- экологические вызовы, связанные с загрязнением окружающей среды и истощением ресурсов;
- изменение системы ценностей работников, покупателей и общества в целом [7].

Равно как меняется внешняя среда, меняются и требования к успешному конкурентоспособному бизнесу — современная компания не может себе позволить не выстраивать более глубоких и стратегически нацеленных отношений со своими покупателями, поставщиками, работниками, общественной средой, акционерами, от которых подчас зависит не только ее положение среди конкурентов, но и выживание на рынке. Установление прочных отношений со всеми участниками экономико-социальных отношений способно лечь в основу новой, прогрессивной и социально-ориентированной стратегии развития, которая позволит не просто справляться с новыми вызовами глобальной среды, но и воздействовать на эту новую среду, формируя синергетический эффект, благотворно влияющий на всех членов общества.

## Взаимоотношения компании с партнерами на трех уровнях корпоративной социальной ответственности

Известный экономист Стюарт Харт предлагает рассматривать три уровня интеграции КСО в стратегическое управление [8, 9, 10]. Так, по его мнению, большинство компаний находятся на первом уровне, на котором менеджеры определяют своей целью предотвращение загрязнения окружающей среды и фокусируются на постоянном процессе сокращения выбросов и объема потребляемой энергии. Более продвинутые компании переходят на второй уровень, который автор называет стадией управления продуктом, где они решают задачу минимизации не только

тех негативных воздействий, которые были связаны с процессом производства продукции, но и воздействий, возникающих на остальных стадиях жизненного цикла продукта. Ряд компаний, таких как *Dow Chemicals* и *Xerox*, смогли увеличить свой ежегодный доход на миллионы долларов за счет реконцептуализации своего бизнеса и снижения издержек посредством производства продукции, подлежащей повторному использованию. Компании, перешедшие на третий уровень, демонстрируют более стратегический подход к выполнению социальных обязательств: они готовы самостоятельно развивать и коммерциализировать экологически чистые технологии, которые служат решением одновременно и социально-экологических, и финансовых задач. В *табл. 1* показано, как на данных трех стадиях эволюционного развития КСО меняется организация отношений компании со своими партнерами.

### Направления развития КСО в практике управленческих отношений

Соотнося практику реализации КСО отечественных организаций и предприятий с данными *табл. 1*, следует отметить, что невозможно перешагнуть через промежуточные ступени развития КСО ввиду необходимости последовательного, эволюционного развития механизмов ее реали-

зации. Определенную сложность составляют и новые внешние факторы экономической среды — стагнация в экономике, негативный политический фон, однако необходимость продвижения по пути социально ориентированного ведения бизнеса отрицать невозможно. Реализация принципов КСО в практической деятельности предприятий возможна по направлениям, представленным на *рис. 1*.

**Современные управленцы вынуждены принимать решения в условиях турбулентности и быстро меняющейся конъюнктуры, в результате чего традиционные взгляды на конкурентную борьбу могут пересматриваться**

### Система взаимоотношений компании со своими партнерами в рамках экономических и социально-экологических сфер

Из предложенных направлений наиболее перспективным, с точки зрения авторов, представляется проработка принципов принятия управленческих решений в соответствии с нормами КСО,

Таблица 1

**Взаимоотношения компании с партнерами на трех уровнях корпоративной социальной ответственности**

Стороны \ Уровни	Уровень 1	Уровень 2	Уровень 3
Окружающая среда	Сокращение загрязнений на стадии производства продукции	Сокращение загрязнений на всех стадиях жизненного цикла продукции	Создание и активное применение чистых технологий
Покупатели	Кастомеризация	Фокусирование	Преднацеленность
Работники	Оцениваются как издержки	Оцениваются как активы	Оцениваются как партнеры
Поставщики	Оцениваются как часть цепочки приращения стоимости	Оцениваются как партнеры	Совместная подготовка проектов
Общество	Филантропия	Социальные инвестиции	Стратегическое партнерство в решении социальных проблем как часть бизнес-стратегии
Инвесторы	Активное руководство	Защита интересов акционеров	Совместное выстраивание стратегического вектора развития компании

Источники: [11, с. 157].



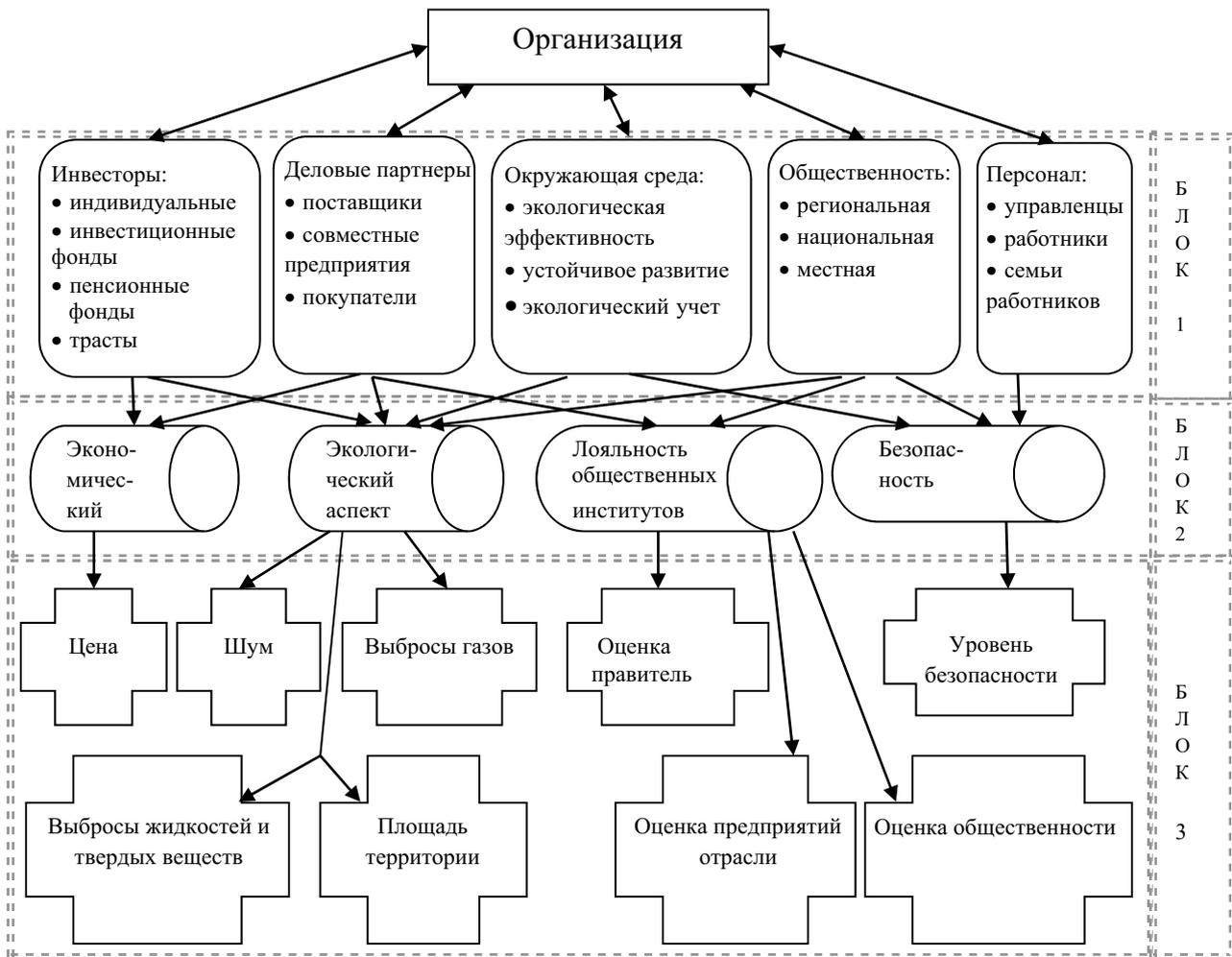
Рис. 1. Направления развития КСО в практике управленческих отношений

поскольку именно ориентация на практическое применение позволит реализовать ряд теоретических идей, способных оказать положительное воздействие и на финансовые показатели компании, и на социально-экологическое развитие внешней среды. В этой связи приобретает особую ценность методика принятия решений по выбору технологического комплекса строительства, разработанная авторами и направленная на формирование управленческого решения на основе комплексного показателя мультикритериальной полезности. Авторы предлагают взглянуть на практику принятия решений (далее — ППР) через призму отношений компании с ее партнерами для выявления и ранжирования показателей, являющихся компонентами комплексного показателя мультикритериальной полезности. На *рис. 2* представлена модель взаимодействия, в которой

в блок 1 помещены партнеры рассматриваемой компании, в блок 2 — аспекты взаимодействия с партнерами, в блок 3 — оцениваемые параметры, по которым рассчитывается индивидуальная полезность каждой альтернативы, в контексте проведенного исследования — модели технологического комплекса проекта нефтебурения.

**Матрица решений в рамках задачи выбора системы технологического комплекса проекта строительства**

Задача лица, принимающего решение (далее — ЛПР) по выбору оптимальной технологической системы, заключается в грамотном использовании механизмов сбора, систематизации и анализа информации из различных источников с тем, чтобы составить наиболее полное представление о возможных последствиях выбора различных



*Рис. 2. Система взаимоотношений организации со своими партнерами в рамках экономических и социально-экологических сфер*

систем технологического комплекса. Для структурирования и алгоритмизации ППР по выбору технологического комплекса предлагается построить и использовать матрицу решений (рис. 3), в которой столбцы формируются в соответствии с выбранной системой оцениваемых параметров (в нашем случае речь идет о девяти параметрах, характеризующих экономическую, экологическую и социальную стороны проекта строительства), а строки — согласно набору существующих на рынке и доступных для использования технологий, решающих различные задачи технологического проекта — создание инфраструктуры, выбор буровой платформы, буровой установки, мероприятия по управлению отходами и эрозийными процессами и проч.

**Задача лица, принимающего решение по выбору оптимальной технологической системы, заключается в грамотном использовании механизмов сбора, систематизации и анализа информации из различных источников**

Для каждого сочетания оцениваемого параметра  $q_i$  и существующих технологий  $u_j$  существует определенный набор отобранных технологий, складывающихся в технологический комплекс проекта строительства. Каждый элемент матрицы решений содержит численные значения полезности возможного комплекса и представляет собой вариант решения имеющейся проблемы выбора и возможностей предприятия, т.е. на пересечении  $i$ -й строки и  $j$ -го столбца записываются критерии полезности множества возможных комбина-

ций  $A_{ij}$ . Каждая клетка полученной матрицы реально содержит не одно число, а целый вектор критериев полезности технологического комплекса, оцениваемого при помощи отобранных ЛПР критериев (табл. 2).

Для оценки критериев полезности каждого варианта технологического комплекса предлагается совмещать как количественные оценки, полученные путем систематизации экономической, экологической и иной численной информации по компонентам технологического комплекса, так и качественные оценки экспертов, способствующие визуализации и систематизации данных других важных информационных источников — опыта, экспертного мнения, общественных настроений, деловой интуиции. Процесс получения экспертных оценок облегчается за счет использования шкал значений параметров с шагом 0,25. Таким образом, эксперты должны выбрать лишь одно из пяти значений при шкале от 0 до 1. Такой подход облегчает унификацию различных типов данных, сокращает временные затраты и усилия по консолидации конечных оценок.

Конечным этапом реализации предлагаемой модели ППР является вынесение конечного решения ответственным лицом о предпочтительности того или иного технологического комплекса инвестиционного проекта строительства. Принятие решения — это выбор одного из конечного множества рассматриваемых вариантов технологического комплекса, реализация каждого из которых предполагает некий результат решения имеющейся проблемы (строительство объекта нефтебурения, удовлетворяющего множеству критериев: экономических, экологических, социальных и иных). В качестве такого результата следует рассматривать полезность системы одновременно по ряду показателей или мультикритериальную полезность.

Таблица 2

Фрагмент матрицы решений

Блок технологического комплекса	Оцениваемые параметры			
	$u_1$	$u_2$	...	$u_n$
$q_1$	$W(A_{11})$	$W(A_{12})$	...	$W(A_{1m})$
$q_2$	$W(A_{21})$	$W(A_{22})$	...	$W(A_{2m})$
...	...	...	...	...
$q_n$	$W(A_{n1})$	$W(A_{n2})$	...	$W(A_{nm})$

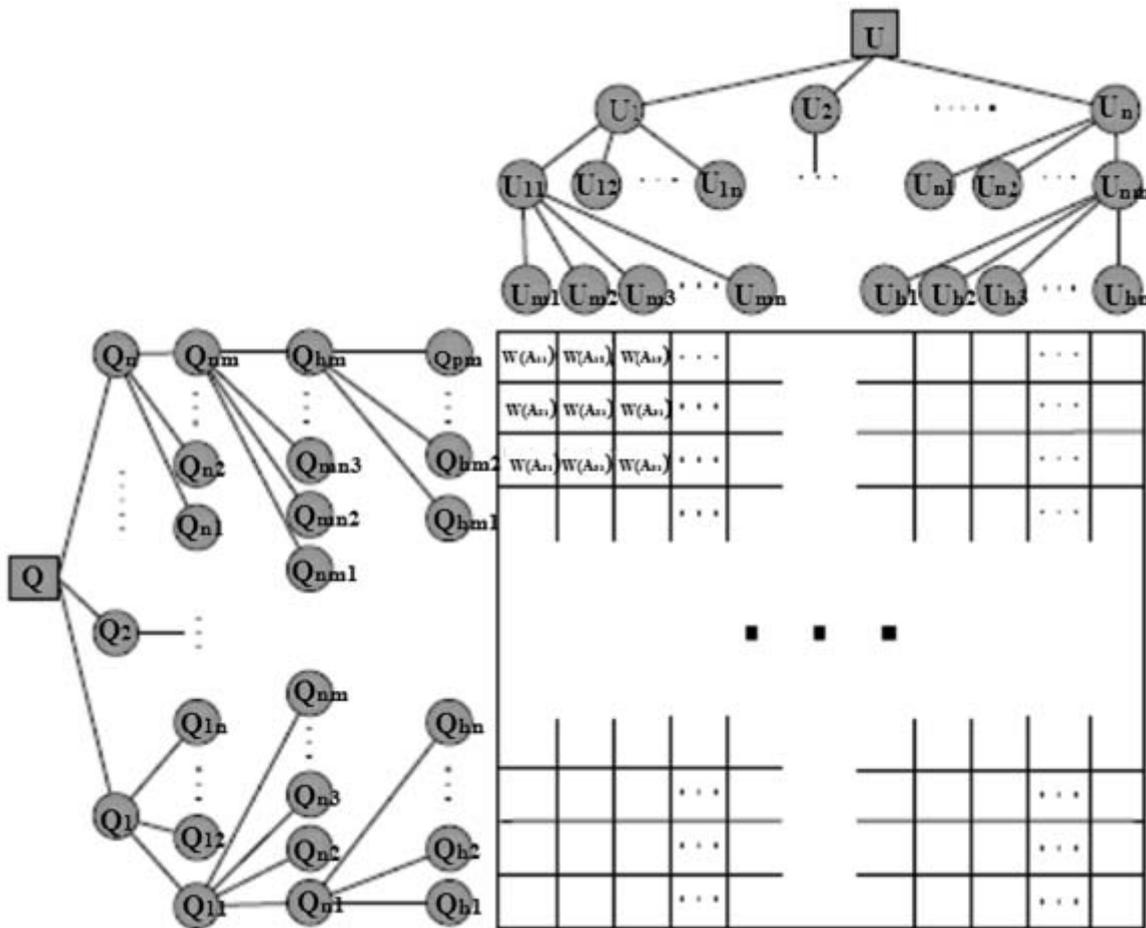


Рис. 3. Матрица решений в рамках задачи выбора системы технологического комплекса проекта строительства

### Расчет количественной величины мультикритериальной полезности технологического комплекса

Предлагается следующий подход к расчету количественной величины мультикритериальной полезности технологического комплекса. Очевидно, что использование любого из возможных технологических комплексов может приводить к устранению в большей или меньшей степени различных проблем проекта строительства, например, объекта нефтебурения, удовлетворению в той или иной мере потребностей собственников, работников, общества и иных сторон, которые, в свою очередь, имеют различную степень важности при проработке инвестиционного проекта. Таким образом, аддитивная формула мультикритериальной полезности представляет собой сумму индивидуальных полезностей системы по параметру с учетом весов данных параметров:

$$U(X_1, X_2, \dots, X_I) = U\{u_1(X_1), u_2(X_2), \dots, u_I(X_I)\} = k_1 u_1(X_1) + \dots + k_I u_I(X_I) = \sum_{i=1}^I k_i u_i(X_i), \quad (1)$$

где  $u_i(X_i)$  — значение индивидуальной функции полезности системы по показателю (от 0 до 1);

$k_i$  — весовое значение для  $u_i(X_i)$ ;

$X_i$  — общий балл по  $i$ -му параметру;

$n$  — индекс оцениваемого компонента.

Выбор наиболее подходящего варианта технологического комплекса среди всех возможных вариантов, имеющих определенную величину полезности, должен осуществляться на основе решающего

правила п. Оно может быть задано в виде аналитического выражения, алгоритма или словесной формулировки. Предлагается принять следующую формулировку решающего правила: чем больше значение мультикритериальной полезности технологического комплекса, тем целесообразней его выбор.

Таким образом, основной причиной декларативного характера и низкой степени использования в практической деятельности промышленных предприятий принципов социальной ответственности является отсутствие механизмов имплементации нефинансовых критериев в процесс принятия управленческого решения, в том числе по выбору технологического комплекса проекта строительства. Для решения этой слабоструктурированной проблемы с большим количеством стохастических параметров и неопределенностью связей между ними авторами была предложена методика принятия управленческих решений, детально проработанная для проблемы выбора технологического комплекса объекта строительства и легко адаптируемая для использования в большинстве остальных областей принятия решений. В качестве ключевого параметра были предложены показатель мультикритериальной полезности и аналитическая зависимость для его расчета, которая учитывает все основные параметры математической модели, отобранные ЛПР, и дает возможность оценить эффективность использования каждого из существующих вариантов технологического комплекса объекта строительства. Достоинствами предложенной модели являются повышенная за счет оценки дополнительных критериев информационная насыщенность, подключение к процессу принятия решений экспертов различных областей в зависимости от отобранных критериев, управляемость процесса ЛПР за счет возможности изменения весов отдельных параметров в зависимости от приоритетов и финансовых возможностей компании в каждый конкретный момент времени. Среди недостатков методики следует выделить высокую долю компонента субъективности при оценке существующих альтернатив, однако следует отметить, что он присущ процессу принятия решений, поскольку последний слабо поддается формализации. Более того, элемент субъективности является необходимым атрибутом выбора, поскольку личный опыт и точка зрения ЛПР

должны играть и играют важную роль в процессе нахождения оптимального решения.

## Выводы

Возможные сложности реализации предлагаемой методики на практике, связанные с необходимостью расчета индивидуальных и мультикритериальных полезностей каждой рассматриваемой системы и применением метода полного перебора, который приводит к лавинообразному росту числа возможных альтернатив, могли бы привести к недопустимо большим временным затратам, связанным в огромном объеме необходимых расчетов, однако автоматизация ЛПР с помощью разработанной на основе предлагаемой модели компьютерной программы позволяет полностью нивелировать этот негативный фактор, что подтвердилось в ходе исследований, связанных с проблемами выбора технологического комплекса объекта нефтебурения. Таким образом, предлагаемая методика показала высокую эффективность в ходе уже произведенных исследований и содержит в себе значительный потенциал применения в других областях управленческой практики за счет высокой чувствительности к потребностям компании и социума, мультикритериальности оценки альтернатив, а также расширенного информационного потока, включающего в себя экономические и неэкономические данные, экспертные оценки, позицию ЛПР, полный перебор всех возможных альтернатив.

## Литература

1. Palazzi M., Starcher G. Corporate Social Responsibility And Business Success. The European Baha'i Business Forum, France, 2006, 41 p.
2. Корпоративная социальная ответственность: общественные ожидания. Потребители, менеджеры, лидеры общественного мнения и эксперты оценивают социальную роль бизнеса в России. М.: Ассоциация менеджеров, 2003. 100 с.
3. Город и бизнес: формирование социальной ответственности российских компаний. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 136 с.
4. Путеводитель «Социальный портрет бизнеса». М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. 196 с.
5. Корпоративная социальная ответственность: общественные ожидания. М.: Ассоциация менеджеров, 2004. 72 с.

6. Набирая обороты: от корпоративной ответственности к эффективному регулированию общественных отношений и масштабным решениям. М.: Ассоциация Менеджеров, 2005. 48 с.
7. Fonteneau G. Corporate Social Responsibility: Envisioning its Social Implications, TJSQA/TL-WNSI Essay, 2003, October, pp. 1–11.
8. Stuart L. Hart. Does it pay to be green? An empirical examination of the relationship between emission reduction and firm performance. *Business Strategy and the Environment*, 1996, vol. 5, pp. 30–37.
9. Stuart L. Hart. A natural-resource-based view of the firm. *Academy of Management Review*, 1995, vol. 20 (4), pp. 986–1014.
10. Stuart L. Hart. Beyond greening: strategies for a sustainable world. *Harvard Business Review*, 1997, vol. 75, pp. 67–76.
11. Stuart L. Hart. Capitalism at the Crossroads: Next Generation Business Strategies for a Post-Crisis World, 3rd Edition. Pearson Prentice Hall Professional, 2010. 352 p.
3. The city and business: the formation of social responsibility of Russian companies [Gorod i biznes: formirovanie social'noj otvetstvennosti rossijskih kompanij]. Moscow, Fund «Institute of Urban Economics», 2003, 136 p.
4. Review «Social Portrait of business» [Putevoditel' «Social'nyj portret biznesa»]. Moscow, Alpina Business Books, 2004, 196 p.
5. Corporate social responsibility: public expectations [Korporativnaja social'naja otvetstvennost': obshhestvennye ozhidanija]. Moscow, Russian Managers Association, 2004, 72 p.
6. Gaining momentum from corporate responsibility to the effective regulation of public relations and reaching decisions [Nabiraja obroty: ot korporativnoj otvetstvennosti k jeffektivnomu regulirovaniju obshhestvennyh otnoshenij i masshtabnym reshenijam]. Moscow, Association of Managers, 2005, 48 p.
7. Fonteneau G. Corporate Social Responsibility: Envisioning its Social Implications, TJSQA/TL-WNSI Essay, 2003, October, pp. 1–11.
8. Stuart L. Hart. Does it pay to be green? An empirical examination of the relationship between emission reduction and firm performance. *Business Strategy and the Environment*, 1996, vol. 5, pp. 30–37.
9. Stuart L. Hart. A natural-resource-based view of the firm. *Academy of Management Review*, 1995, vol. 20 (4), pp. 986–1014.
10. Stuart L. Hart. Beyond greening: strategies for a sustainable world. *Harvard Business Review*, 1997, vol. 75, pp. 67–76.
11. Stuart L. Hart. Capitalism at the Crossroads: Next Generation Business Strategies for a Post-Crisis World, 3rd Edition. Pearson Prentice Hall Professional, 2010, 352 p.

## References

1. Palazzi M. and Starcher G. (2006) Corporate Social Responsibility And Business Success, The European Baha'i Business Forum, France, 2006, 41 p.
2. Corporate social responsibility: public expectations. Consumers, managers, public opinion leaders and experts evaluated the social role of business in Russia [Korporativnaja social'naja otvetstvennost': obshhestvennye ozhidanija. Potrebiteli, menedzhery, lidery obshhestvennogo mnenija i jeksperty ocenivajut social'nuju rol' biznesa v Rossii]. Moscow, Association of Managers, 2003, 100 p.

## Из выступления В.В. Путина на заседании Совета Безопасности 3 июля 2015 г.

Сегодня очевидно, что попытки расколоть, разобщить наше общество, сыграть на отдельных трудностях, нащупать уязвимое, слабое звено не дали ожидавшихся результатов — ожидаемых для тех, кто эти ограничительные меры в отношении нашей страны вводил и продолжает их поддерживать. Граждане России, все ключевые политические силы страны, отечественный бизнес понимают, что происходит, и знают, что нужно делать. Оперативно принятые меры позволили стабилизировать ситуацию в экономике, в финансовой сфере, на рынке труда, обеспечена устойчивая работа всех стратегически важных отраслей экономики. Продолжается реализация важнейших госпрограмм, в том числе в социальной сфере. Более того, наши компании, отечественные производители доказали, что способны развиваться в жестких условиях, находить новых партнеров, осваивать как внутренние, так и внешние рынки. Пример тому — высокая динамика отечественного агропромышленного сектора.

УДК 336.5.02

## ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В РОССИИ: НОВЫЙ ЭТАП

**СЕДОВА МАРИНА ЛЕОНИДОВНА**, канд. экон. наук, профессор кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета

*E-mail:* sedfin@mail.ru

**ГИЛЯДОВА МАРИНА НУВАХОВНА**, аспирант кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета

*E-mail:* gimanu@mail.ru

Статья посвящена вопросам финансового обеспечения социального обслуживания в условиях расширения числа поставщиков социальных услуг, предусмотренного Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Цель работы – выявление факторов, влияющих на механизм финансирования социального обслуживания; определение основных источников и методов финансирования социальных услуг в условиях реализации положений нового закона.

Сделан вывод о влиянии на механизм финансирования социальных услуг исторических и национальных традиций, вида услуги, формы ее представления, периодичности, характера поставщиков и получателей услуг. Выявлено противоречие в том, что законодательно закреплен только один фактор финансового обеспечения услуги – тип поставщика, при этом он не зависит от характера услуг, а его финансовые основы деятельности могут не соответствовать целям социального обслуживания. Предложено разделить виды услуг в зависимости от характера поставщиков, а в нормативном методе использовать за единицу нормирования комплекс услуг.

**Ключевые слова:** финансовый механизм социального обслуживания; государственные услуги; методы финансирования.

## Financing the Social Service in Russia: a New Phase

**MARINA L. SEDOVA**, PhD (Economics), professor of the Federal and Municipal Finance Chair, Financial University

**MARINA N. GILYADOVA**, post-graduate student of the Federal and Municipal Finance Chair, Financial University

The paper addresses the issues of the financial support of social services, given the growing number of social service providers as per Federal Law No. 442-FZ “On the Principles of Social Services for Citizens in the Russian Federation” dd. 28.12.2013. The purpose of the research is to identify factors affecting the mechanism of social services financing and determine the main sources and methods of funding the social services under the new law. It is concluded that among the factors having an impact on the financing mechanism of social services are historical and national traditions, type of service, the form of its provision, frequency, nature of suppliers and recipients of services. There is an inconsistency in that only one factor of financial support of a service - the type of provider – is formalized in legislation but upon that the provider does not depend on the nature of a service, while his financial basics of activity may not be consistent with the goals of social services. It is proposed to categorize the types of services depending on the nature of providers and use a complex of services as a standard unit in the normative method.

**Keywords:** financial mechanism of social services; government services; financing methods.

### Введение

Социальное обслуживание относится к числу важнейших государственных и муниципальных (публичных) услуг, поскольку они ориентированы на самые незащищенные слои населения: детей-сирот; детей, попавших в трудную жизненную ситуацию (социальное сиротство); инвалидов, в том числе детей-инвалидов; беженцев и др. В данной

статье социальное обслуживание и социальные услуги будут рассматриваться как равнозначные понятия, хотя в зарубежной литературе [1] и отечественных публикациях [2, с. 16] термин «социальные услуги» обычно трактуется шире, включая все образовательные, медицинские услуги и т.д.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> В советской литературе финансирование социального обслуживания рассматривалось в составе социального обеспечения.

## Факторы, влияющие на механизм финансирования социального обслуживания, источники финансирования

Исторически в разных странах сложились разные модели организации и финансирования социального обслуживания. Вплоть до XVIII в. основной моделью организации было учреждение церковью, благотворительными фондами, частными лицами детских приютов и домов для одиноких пожилых людей, инвалидов, т. е. источником финансирования социальных услуг были благотворительные взносы, средства прихожан, иных граждан. Можно отметить интересные исторические примеры мобилизации средств для детских приютов, домов престарелых, а именно сборы с театральных билетов, билетов на концерты и другие мероприятия [3], а также сборы, уплачиваемые кавалерами государственных орденов. Так, в России дамы, которым был пожалован орден св. Екатерины малого креста, должны были вносить в богоугодные заведения при пожаловании 250 руб. [3].

Государственное (муниципальное) финансирование социального обслуживания наряду с частным стало развиваться в отдельных странах в XVIII в., например во Франции и в России, а в СССР оно было единственным источником социальных услуг. К сожалению, мировая художественная литера-

тура<sup>2</sup> создала не лучшие образы институтов социального обслуживания независимо от источников их финансирования.

Право на социальное обслуживание закреплено Европейской социальной хартией (Страсбург, 1996 г.), положения которой вступили в силу для Российской Федерации с 1 декабря 2009 г. В ст. 14 Европейской социальной хартии говорится, что государства-стороны этого международного акта должны «содействовать деятельности или созданию служб, которые, используя методы социальной работы, способствовали бы благосостоянию и развитию как отдельных лиц, так и групп в обществе, а также их адаптации к социальной среде», «поощрять участие отдельных лиц, а также добровольных или иных организаций в создании и деятельности таких служб». В настоящее время государственные и муниципальные (публичные) расходы на социальные услуги в странах ОЭСР колеблются от 0,1% ВВП в Турции до 7,5% — в Швеции (см. рис. 1) и составляют от 0,8% от общих социальных расходов в Турции до 28,6% в Мексике. Старение населения создает дополнительное давление на государственные и муниципальные финансы, поскольку требуются не только средства на пенсионные выплаты, но и

<sup>2</sup> Например, Н.В. Гоголь «Ревизор», Ч. Диккенс «Оливер Твист», И. Ильф, Е. Петров «Двенадцать стульев» и др.

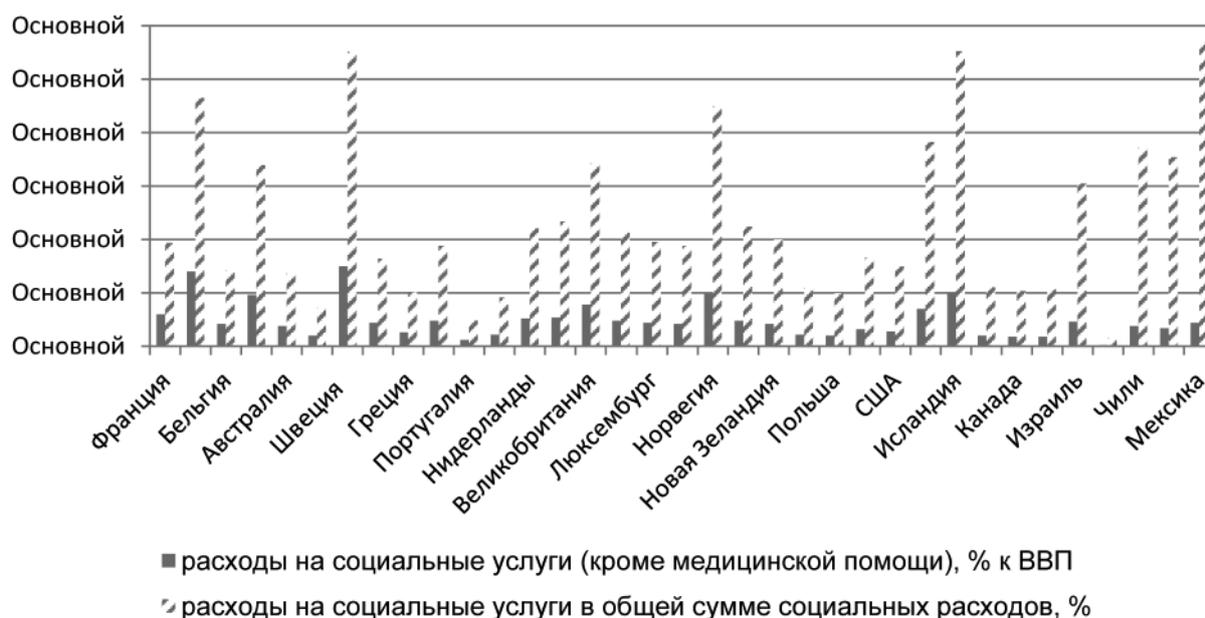


Рис. 1. Доля публичных расходов на социальные услуги (без медицинских услуг), % к ВВП и к общей сумме социальных расходов в странах ОЭСР в 2012 г.

Источник: составлено по данным ОЭСР. URL: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Social-Expenditure-Update-Nov2014-8pages.pdf>.

дополнительные расходы на социальное обслуживание [4].

В соответствии со ст. 20, 21 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (далее — Закон № 442-ФЗ) виды социальных услуг включают следующие услуги: социально-бытовые, направленные на поддержание жизнедеятельности получателей социальных услуг в быту; социально-медицинские; социально-психологические, предусматривающие оказание помощи в коррекции психологического состояния получателей социальных услуг для адаптации в социальной среде; социально-педагогические, направленные на профилактику отклонений в поведении и развитии личности получателей социальных услуг, формирование у них позитивных интересов (в том числе в сфере досуга), организацию их досуга, оказание помощи семье в воспитании детей; социально-трудовые, направленные на оказание помощи в трудоустройстве и в решении других проблем, связанных с трудовой адаптацией; социально-правовые, направленные на оказание помощи в получении юридических услуг, в том числе бесплатно, в защите прав и законных интересов получателей социальных услуг; услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов; срочные социальные услуги (бесплатное горячее питание и набор продуктов, обеспечение одеждой, обувью, содействие в получении временного жилья и т.д.).

Социальные услуги различаются по форме: стационарная, полустационарная, на дому, по телефону (телефоны доверия), а также по периодичности оказания: постоянные, периодические, разовые. Неоднородность содержания социальных услуг значительно отличает их от других государственных (муниципальных) услуг, например в сфере образования. Разные по составу затрат, количеству необходимых специалистов, требованиям к материальной базе социальные услуги хотя и поддаются нормированию, но сложны даже с точки зрения оптимизации затрат. Так, если в сфере образования можно минимизировать административно-управленческие расходы, объединяя в комплексы разные учреждения по видам услуг (например, школы, детские сады, учреждения дополнительного образования), то в сфере социального обслуживания это не всегда возможно, хотя такие меры и принимаются, например в г. Москве.

Вполне логично считать, что источники финансирования социальных услуг должны зависеть от вида и формы таких услуг, тем не менее российским законодательством определены условия бесплатного получения таких услуг только в зависимости от получателя: несовершеннолетние, лица, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных (межэтнических конфликтов), а также малообеспеченные граждане, среднедушевой доход которых в семье не превышает определенную границу (ст. 31 Закона № 442-ФЗ). Федеральное законодательство такой границей определило полуторный размер прожиточного минимума, вместе с тем под эту границу подпадает значительная часть населения регионов России. Так, доля лиц, у которых среднедушевые доходы в семье ниже прожиточного минимума, в среднем по Российской Федерации в 2012 г. составляла 10,8%, при этом различалась от 6,6% в Ямало-Ненецком автономном округе до 35,4% в Республике Калмыкия<sup>3</sup>.

### Бюджетное финансирование социального обслуживания в Российской Федерации

В Российской Федерации государственные и муниципальные расходы на социальное обслуживание в 2014 г. составили 245,1 млрд руб., при этом 234,7 млрд руб. — за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов<sup>4</sup>, в % к ВВП соответственно 0,34 и 0,33, а к общей сумме расходов по разделу «Социальная политика» — 2,8 и 15,2%. Регионы-лидеры расходов бюджета на социальное обслуживание: Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Красноярский край, Свердловская область, Республика Татарстан, регионы с меньшим объемом расходов: Республики Калмыкия, Адыгея, Алтай. Плата населения за услуги в сфере социального обслуживания составила в 2014 г., по данным Росстата, 12,9 млрд руб.,<sup>5</sup> это на 2 млрд руб. выше объема финансирования из федерального бюджета по подразделу «Социальное обслуживание», а также составляет более 5% общей суммы расходов бюджетов всех уровней по данному подразделу.

<sup>3</sup> URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-15.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/04-15.htm).

<sup>4</sup> URL: <http://roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/>, данные приведены на основе кассового метода.

<sup>5</sup> URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail).

Таблица 1

**Расходы федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на социальное обслуживание в 2011–2014 гг.**

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Федеральный бюджет, млрд руб.	6,9	7,94	9,86	10,4
в % к общей сумме расходов	0,1	0,1	0,1	0,1
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, млрд руб.	285,9	317,9	211,7	234,7
в % к общей сумме расходов	3,7	3,8	2,4	2,5
Справочно:				
число учреждений для граждан пожилого возраста и инвалидов (детей и взрослых)	1551	1538	1545	н/д
численность проживающих, тыс. человек	268	269	269	н/д

Источник: составлено по данным Федерального казначейства и Росстата.

Децентрализация бюджетных расходов на социальное обслуживание свойственна не только России, но и другим странам, например, Великобритании, где социальные услуги инвалидам представляются местными органами<sup>6</sup>.

Традиции, сложившиеся в разных регионах России, определяют разную потребность в услугах детских домов-интернатов, домов престарелых, центров реабилитации подростков и т. д. Так, в кавказских республиках даже в условиях военных действий родственники усыновляли (удочеряли) детей погибших родителей, не оставляли без попечения одиноких стариков. Но, как и в других случаях, децентрализация приводит к разной степени бюджетной обеспеченности соответствующих услуг. В определенной степени в России проблема дифференциации бюджетной обеспеченности решается субсидированием за счет федеральных средств, в частности из бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации выделяются субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ, связанных с укреплением материально-технической базы учреждений социального обслуживания.

В целом в России наблюдается неоднозначная тенденция расходов бюджетов разных уровней на социальное обслуживание. Можно отметить постоянную долю расходов на социальное обслуживание в общих расходах федерального бюджета

и резкое падение в 2013 г. даже в абсолютном выражении расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в то время как численность основных учреждений социального обслуживания и проживающих там взрослых и детей не уменьшилась (см. табл. 1).

### **Методы финансирования социального обслуживания в условиях демополизации поставщиков услуг**

Вступивший с 1 января 2015 г. Закон № 442-ФЗ, а также подпрограмма «Модернизация и развитие социального обслуживания граждан» государственной программы «Социальная поддержка граждан», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 296, предусматривают расширение состава поставщиков социальных услуг за счет активного привлечения негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей к социальному обслуживанию. Государственное субсидирование или государственные закупки таких услуг у негосударственных поставщиков сохраняют статус государственных расходов, поскольку теория государственных финансов разделяет понятия «государственное обеспечение» и «государственное производство» услуг [5, с. 24].

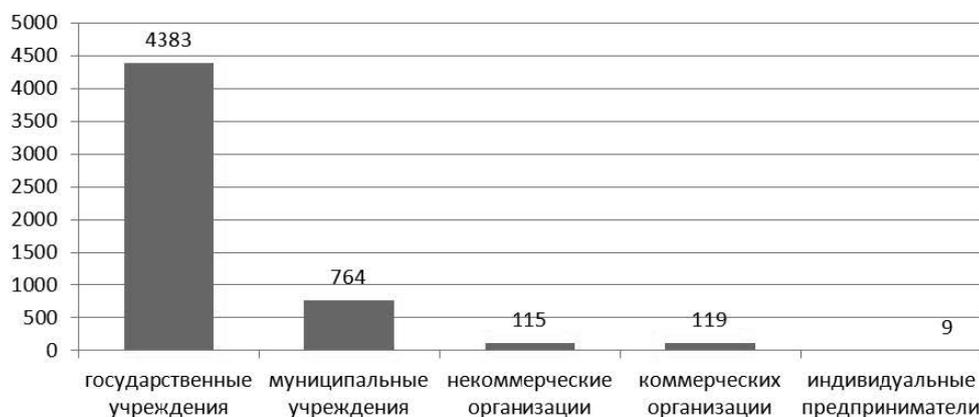
В соответствии со ст. 30 Закона № 442-ФЗ из бюджета субсидируется поставщик социальной услуги или оплачивается государственный заказ. За рубежом возможно в качестве альтернативы услуги

<sup>6</sup>URL: <https://www.gov.uk/financial-help-disabled/overview>.

**Методы финансирования социального обслуживания в зависимости от типа поставщика услуг**

Тип поставщика социальных услуг	Методы финансирования	
Казенное учреждение	Сметное финансирование	Программное финансирование в соответствии с подпрограммой «Модернизация и развитие социального обслуживания граждан», региональными программами развития социального обслуживания
Бюджетное, автономное учреждение	Нормативно-подушевое финансирование	
Коммерческая, некоммерческая организация, индивидуальный предприниматель	Субсидия на компенсацию затрат, связанных с предоставлением услуги, покупка услуг*	

\* Покупка услуг может рассматриваться как контрактное финансирование – см. О.И. Лозицкая. Совершенствование финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг в сфере дошкольного образования / дисс. ... канд. экон. наук по специальности 08.00.10. М., Финансовый университет, 2014. С. 58.



**Рис. 2. Структура поставщиков социальных услуг населению по данным региональных реестров поставщиков социальных услуг (кроме Москвы)**

Источник: составлено на основе данных реестров поставщиков социальных услуг, представленных региональными органами государственной власти в сети Интернет.

государственного (муниципального) учреждения предоставление субсидии непосредственно нуждающемуся для приобретения услуги у частного поставщика<sup>7</sup>, ваучер для приобретения государственной услуги (в данном случае лицо получает не средства, а некий документ, оформляющий право на получение услуги у любого поставщика) [6, с. 147], используется также механизм социального страхования на случай длительного медицинского ухода [7].

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) и Закон № 442-ФЗ предусматривают следующие методы финансирования социальных услуг в зависимости от типа поставщика: сметный, нормативно-подушевой, субсидия на

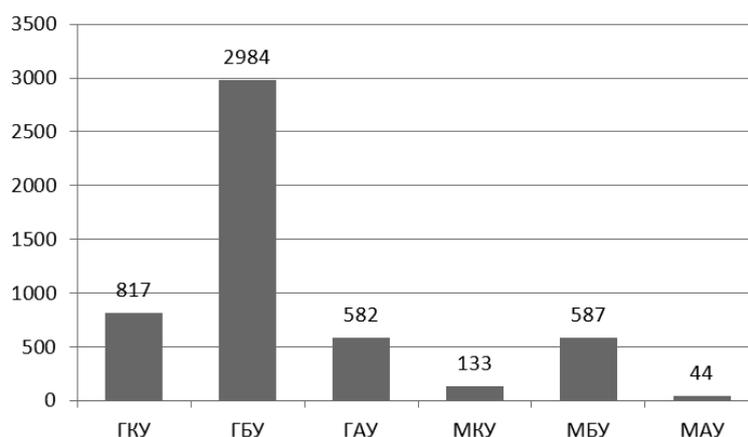
компенсацию затрат, государственный заказ, программное финансирование (табл. 2).

### Результаты анализа реестров поставщиков социальных услуг

Законодательством предусматривается ведение региональными органами исполнительной власти реестров поставщиков социальных услуг, которые должны находиться в свободном доступе в сети Интернет. По состоянию на июнь 2015 г. во всех субъектах Российской Федерации сформированы и представлены такие реестры, и их анализ позволяет сделать первые выводы:

- 1) по состоянию на июнь 2015 г. основную долю поставщиков социальных услуг составляют государственные учреждения (см. рис. 2);

<sup>7</sup> Сайт Правительства Великобритании — URL: <https://www.gov.uk/financial-help-disabled/overview>.



**Рис. 3. Структура государственных и муниципальных учреждений – поставщиков социальных услуг населению по данным региональных реестров поставщиков социальных услуг<sup>1</sup>**

Источник: составлено на основе данных реестров поставщиков социальных услуг, представленных региональными органами государственной власти в сети Интернет.

<sup>1</sup> ГКУ – государственные казенные учреждения, ГБУ – государственные бюджетные учреждения, ГАУ – государственные автономные учреждения, МКУ – муниципальные казенные учреждения, МБУ – муниципальные бюджетные учреждения, МАУ – муниципальные автономные учреждения.

- 2) в отдельных регионах полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по социальному обслуживанию граждан переданы органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, т. е. в них действуют наряду с региональными государственными учреждениями муниципальные учреждения социального обслуживания; к таким регионам относятся: Белгородская (72%<sup>8</sup>), Ярославская (44%), Вологодская (66%), Калининградская (64%), Ленинградская (49%), Волгоградская (31%), Ростовская (43%), Пензенская (69%), Самарская (20%), Тюменская (52), Челябинская (81%), Кемеровская (56%), Новосибирская (67%) области, Республики Карелия (66%), Башкортостан (6%), Красноярский край (55%);
- 3) по типам государственных и муниципальных учреждений-поставщиков социальных услуг лидируют бюджетные учреждения (см. рис. 3);
- 4) типы государственных и муниципальных учреждений не зависят от перечня предоставляемых социальных услуг, а также состава платных и бесплатных услуг;
- 5) регионами-лидерами по числу коммерческих и некоммерческих организаций в об-

щем количестве поставщиков социальных услуг являются Республика Башкортостан, Амурская область;

- 6) количество представленных в реестре коммерческих и некоммерческих организаций практически одинаково;
- 7) доля индивидуальных предпринимателей-поставщиков услуг незначительна (девять поставщиков).

Представленные данные о поставщиках социальных услуг могут не отражать полностью картину, поскольку не все социально ориентированные негосударственные коммерческие и некоммерческие организации, частные лица включены в реестр.

Что касается государственных и муниципальных учреждений, то с учетом специфики характера получателей услуг, а также самих услуг видится определенное противоречие в преобладании бюджетного типа учреждений как поставщика услуг. С одной стороны, именно автономные и бюджетные учреждения имеют возможность в соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» использовать доходы от разрешенных платных услуг, поступления от благотворительных и спонсорских взносов для осуществления своей уставной деятельности,

<sup>8</sup> В скобках указана доля муниципальных учреждений в общей численности поставщиков социальных услуг.

что органически присуще социальному обслуживанию. Но, с другой стороны, эта форма предполагает государственное (муниципальное) задание и объем бюджетного финансирования в зависимости от объема оказанных услуг. В этом случае существует риск либо приписок, либо искусственного привлечения «клиентов» в учреждения социального обслуживания. В связи с этим целесообразно ориентироваться на вывод о том, что единицей нормирования не всегда является услуга. Для казенных учреждений в соответствии с нормами ст. 35, 41 БК РФ использование доходов от платных услуг не разрешено. Тем не менее в ряде случаев в перечне информации о поставщике услуги и для казенных учреждений указаны платные, частично платные и бесплатные услуги.

## Выводы

Основными поставщиками социальных услуг в России являются региональные бюджетные учреждения, следовательно, преобладающий метод финансирования — нормативно-подушевой. Для повышения эффективности финансирования социального обслуживания считаем необходимым определить тип учреждений для соответствующих видов социальных услуг, ввести запрет для казенных учреждений на осуществление платных услуг, а для бюджетных и автономных учреждений перейти от подушевого нормирования каждой услуги к нормированию комплекса услуг. Важно в мониторинге поставщиков социальных услуг указывать не только форму собственности поставщиков услуг и форму предоставления услуг, но для государственных и муниципальных учреждений — тип учреждений и соответствующий им перечень видов услуг. Целесообразно, следуя зарубежному опыту, из всего перечня социальных услуг выбрать те, которые можно передать негосударственным институтам.

## Литература

1. Enrique Delamonica, Santosh Mehrotra How can Financing of Social Services be Pro-Poor? // United Nations Research Institute for Social Development. 2008, February. URL: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/9B44A27C86993778C125751400595FB5?OpenDocument>.
2. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 16.
3. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. URL: <http://bibliotekar.ru/bep/74.htm>.

4. Доббс Р., Маньяка Дж., Войцел Дж. Четыре глобальные силы, которые перевернут все тренды. МакКензи Глобальный институт. 2015. Апрель. URL: [http://www.mckinsey.com/insights/strategy/the\\_four\\_global\\_forces\\_breaking\\_all\\_the\\_trends](http://www.mckinsey.com/insights/strategy/the_four_global_forces_breaking_all_the_trends).
5. Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика / Перевод с англ. М.: Бизнес-Атлас, 2009.
6. Modernising Government The Way Forward. OECD, 2005. URL: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government\\_9789264010505-en#page](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government_9789264010505-en#page).
7. Obezvrezhivanie demograficheskoi «bomby zamedlennogo deistviya» v Germanii // [Neutralization demographic \»time bombs \» in Germany] Byulleten' VOZ=/he Bulletin of WHO. 2012. No 1.

## References

1. Enrique Delamonica, Santosh Mehrotra How can Financing of Social Services be Pro-Poor? // United Nations Research Institute for Social Development. 2008, February. Available at: URL: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/9B44A27C86993778C125751400595FB5?OpenDocument>.
2. Tereshchenko L.K. Services: state, public, social [Uslugi: gosudarstvennyye, publichnyye, sotsial'nyye]. *Magazine of Russian law*, 2004, No 10.
3. Encyclopedic Dictionary Brockhaus and Efron [Jenciklopedicheskij slovar' Brokgauza i Efrona]. Available at: URL: <http://bibliotekar.ru/bep/74.htm>.
4. Richard Dobbs, James Manyika, and Jonathan Woetzell. The four global forces breaking all the trends. McKinsey Global Institute, 2015, April.
5. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave. Public finances: the theory and the practice / Translation with English [Gosudarstvennyye finansy: teoriya i praktika Perevod s angl.]. Atlas-Biznes, Moscow, 2009.
6. Modernising Government The Way Forward. OECD, 2005. Available at: URL: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government\\_9789264010505-en#page](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/modernising-government_9789264010505-en#page).
7. Neutralization demographic \»time bombs \» in Germany [Obezvrezhivanie demograficheskoi «bomby zamedlennogo deistviya» v Germanii]. Bulletin of WHO. 2012. No 1.

УДК 330.341.1

## О СНИЖЕНИИ ИМПОРТОЗАВИСИМОСТИ РОССИЙСКИХ ТОВАРНЫХ РЫНКОВ

**ГРИЦЕНКО НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ**, д-р экон. наук, профессор, президент Академии труда и социальных отношений, заслуженный деятель науки РФ, лауреат премии Правительства РФ в области образования

**E-mail:** presidentatiso@mail.ru

Снижение импортозависимости российских товарных рынков является важнейшим направлением деятельности многих российских компаний, которые на основе дорожных карт и реализации программ модернизации решают проблемы импортозамещения в первую очередь в отраслях, производящих одежду, обувь и продукты питания при поддержке социального государства, обладающего экономическим суверенитетом. Статья написана по результатам мониторинга доли импортных товаров текстильной и легкой промышленности, основных продуктов питания, включенных в минимальный набор потребительской корзины для всех возрастных групп населения. Делается вывод о необходимости безотлагательного проведения социальным государством комплексных мер, направленных на импортозамещение в промышленности и сельском хозяйстве.

В числе этих мер, в частности, должно быть удвоение объема производства предприятиями легкой, текстильной, обувной промышленности путем модернизации и расширения деятельности работающих предприятий; строительства ряда современных производств в регионах, имеющих инвестиционные возможности; осуществления взаимовыгодной международной кооперации; реализации программ развития подготовки необходимых профессиональных кадров.

**Ключевые слова:** социально-ориентированное рыночное хозяйство; экономический суверенитет социального государств; потребительская корзина; импортозависимость российских товарных рынков.

## On Reducing the Import Dependence of the Russian Commodity Markets

**NIKOLAI N. GRITSENKO**, ScD (Economics), professor, President of the Academy of Labour and Social Relations, Honored Scientist of Russia, winner of the RF Government Award in the field of education

Reducing the import dependence of the Russian commodity markets is a key policy of many Russian companies who use roadmaps and modernization programs to solve the problem of import substitution primarily in industries producing clothing, shoes and food products, with the support of the social state that has economic sovereignty. The paper was written based on the results of monitoring the imports share in the textile and light industry as well as basic foods included into the minimum set of the consumer basket for all age groups. It is concluded that the social state must take urgent comprehensive measures aimed at the imports substitution in the industry and agriculture.

These measures, in particular, include the doubling of production outputs of the light, textile and footwear industry enterprises through modernization and business expansion of currently operating companies; construction of modern production facilities in regions with investment opportunities; establishment of mutually beneficial international cooperation; implementation of professional staff training programs.

**Keywords:** socially-oriented market economy; economic sovereignty of a social state; consumer basket; import dependence of Russian commodity markets.

### Социально-ориентированное рыночное хозяйство как экономическая основа социального государства

В результате вступления в действие с 1 июля 2015 г. Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике», предусматриваю-

щего введение специальных инвестконтрактов для создания или модернизации предприятий и организаций в стране и их финансовой поддержки в рамках реализации государственных программ, возникают новые возможности в развитии отечественного, социально-ориентированного рыночного хозяйства, которое должно служить

экономической основой социального государства, в полной мере удовлетворять растущие потребности граждан в качественных и доступных по цене продуктах питания, непродовольственных товарах и услугах и быть конкурентоспособным, импорто-независимым, т. е. обладать экономическим суверенитетом.

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию сказано: «Чтобы безусловно реализовать все наши планы, выполнить все основные социальные обязательства государства, сформулированные еще в указах Президента в мае 2012 года, необходимо ответить на вопрос, что мы будем делать в экономике, в финансах, в сфере социального развития и, главное, каким будет наш стратегический курс... Так называемые санкции и внешние ограничения — это стимул для более эффективного, ускоренного достижения поставленных целей. Нам многое надо сделать, создать новые технологии и конкурентную продукцию»<sup>1</sup>.

По существу, Президент Российской Федерации выделил главное в стратегическом курсе государства — развитие и создание отечественной производственно-технической базы такой мощности, которая обеспечит производство высококачественной продукции и оказание услуг населению в объемах, полностью удовлетворяющих потребительский спрос без импорта.

Слова Президента Российской Федерации нашли отклик у Федерации независимых профсоюзов России (далее — ФНПР), которая поддерживает политику государства, направленную на развитие и повышение конкурентоспособности реального сектора экономики, создание во всех отраслях новых производств и высокотехнологичных (высокопроизводительных) рабочих мест с достойной заработной платой и условиями труда, активное стимулирование внутреннего спроса. «Мы остаемся верны позиции: не человек для экономики, а экономика для человека», — сказал в отчетном докладе председатель ФНПР М.В. Шмаков на IX съезде профсоюзов. Съезд, открывшийся 9 февраля 2015 г., в работе которого участвовал Президент Российской Федерации В.В. Путин, принял Программу ФНПР «Достойный труд — основа благосостояния человека и развития страны»<sup>2</sup>, где определено, что идеологической

основой деятельности ФНПР является положение Конституции о России как социальном государстве. Из этого следует, что объектом заботы профсоюзов является в том числе развитие эффективного конкурентоспособного социально-ориентированного рыночного хозяйства.

### **Участие государства в решении социально-экономических проблем**

В число конкурентоспособных производств как важнейших субъектов социально-ориентированного рыночного хозяйства социального государства должны входить, по нашему мнению, прежде всего предприятия, организации и учреждения тех сфер деятельности, которые в полном объеме обеспечивают население страны качественными товарами, продуктами питания и услугами на рациональном уровне.

Сколько их должно быть, чтобы поддерживать социальные нормы и нормативы на рациональном, а не только минимальном уровне, должны определить соответствующие государственные органы, в том числе экономические и социальные министерства и ведомства федерального, регионального и муниципального уровня, опираясь на научные исследования, статистические данные и предложения социальных партнеров.

Ведущая роль государственных органов и науки в разработке целевых программ развития социально-ориентированного рыночного хозяйства обусловлена тем, что стихийный рынок с ориентацией на получение прибыли не обеспечит сам по себе выполнение такой задачи.

Программно-целевой метод стратегического планирования и создания новых технологий и производств для выпуска конкурентной продукции, снижения импортозависимости особенно сейчас, на первой стадии разработки таких программ, должен быть государственной прерогативой и функцией органов стратегического управления экономикой. По нашему мнению, доля государственного участия в решении таких значимых проблем для страны должна быть обратно пропорциональной положению дел, обстоящих с решаемой проблемой: чем она меньше решена, тем должно быть больше там участия государства. И наоборот, по мере создания государством условий для решения им и бизнесом назревшей проблемы его участие должно уменьшаться. Но в любом случае участие государства должно выражаться в разработке и применении прогнозов и

<sup>1</sup> «Российская газета», № 278, 05.12.2014.

<sup>2</sup> URL: [www.fnpr.ru](http://www.fnpr.ru).

планов развития производительных сил страны в разрезе отраслей и регионов, финансово-экономических стимулов, правовых норм и механизмов, методических рекомендаций по определению потребительской корзины и др. К числу функций государства следует отнести разработку социальных, причем не только минимальных, но и рациональных норм и нормативов, которые позволяют определять общероссийскую потребительскую корзину для основных социально-демографических групп населения, степень ее наполнения на данный период и в перспективе по годам отечественными продуктами питания, а также непродовольственными товарами и услугами, что поможет формировать социальный заказ их производителям.

Важные меры, направленные на выполнение этой задачи, определены Генеральным соглашением между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2014–2016 гг. в экономической политике государства, которая должна быть ориентирована на обеспечение устойчивости экономического развития страны и рост инвестиций в человеческий капитал (далее — Генеральное соглашение)<sup>3</sup>. В связи с этим к числу основных приоритетов государственной политики в сфере экономического развития стороны Генерального соглашения отнесли прежде всего обеспечение и поддержание конкурентных возможностей России, создание конкурентоспособной экономики и высоких технологий, расширение глобальных конкурентных преимуществ в традиционных секторах экономики.

Это позволяет дать сигнал бизнесу для инвестиций, а рынку труда и сфере образования — определить, сколько, каких, где необходимо создавать производства и соответственно сколько и каких специалистов необходимо готовить, чтобы обеспечить конкурентность российских товаров и снижение импортозависимости страны.

Проблема снижения импортозависимости настолько назрела, что промедление с ее разрешением чревато и без санкций угрозой социальной безопасности, так как доля импорта по оценке экспертов составляет:

- одежды — 80% (фактически больше);
- медикаментов — 70%;
- бытовой техники — 40–95%;

- автомобилей — 70%;
- пищевой продукции — более 35% [1].

В сфере обеспечения модернизации секторов экономики и перехода от сырьевой экономики к инновационной модели развития стороны Генерального соглашения приняли на себя ряд обязательств, в том числе по следующим направлениям:

- анализ возможностей реализации дополнительных мер, в том числе налоговых льгот, направленных на поддержку инвестиционной и инновационной активности организаций, развитие человеческого капитала;
- развитие сельского хозяйства, способного обеспечивать продовольственную безопасность страны, повышение эффективности агропромышленного комплекса;
- *проведение оперативного мониторинга доли импортных товаров на российских товарных рынках в целях реализации мер, направленных на увеличение производства российских товаров, повышение конкурентоспособности российских товаров и снижение импортозависимости.*

### Определение доли импортных промышленных и продовольственных товаров на российских товарных рынках

Руководствуясь указанием Генерального соглашения, нами был проведен мониторинг доли ряда импортных товаров текстильной и легкой промышленности по основным видам продукции текстильного и швейного производства, обуви, а также 10 основных наименований продуктов питания, входящих в минимальный набор потребительской корзины.

*Пальто и костюмы.* Численность всего населения России на 1 января 2014 г. составляла 143,7 млн человек. Из табл. 1 следует, что наше отечественное швейное производство изготавливает из верхней пальтовой группы 1 пальто на 112 человек и 1 куртку на 50 человек.

Для подсчета необходимого объема производства нами были взяты нормы, содержащиеся в Методических рекомендациях по минимальному набору непродовольственных товаров индивидуального пользования для трудоспособного населения и утвержденные постановлением Правительства РФ от 17.02.1999 № 192, согласно которым в среднем рекомендовалось иметь на

<sup>3</sup>URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156312](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156312).

человека по 4–3 минимальных набора изделий верхней пальтовой группы. Следовательно, для удовлетворения потребностей трудоспособного населения численностью 86 млн 137 тыс. человек и 33 млн 100 тыс. человек старше трудоспособного возраста, в том числе пенсионеров, для которых рекомендуемый минимальный набор товаров верхней пальтовой группы составлял, как и для трудоспособного населения для мужчин (их 66 млн 353 тыс.), — 4 штуки, для женщин (их 76 млн 994 тыс.) — 3 штуки, требуется 357 млн штук пальто, полупальто и курток.

Кроме этого, для лиц моложе трудоспособного возраста, а их 24 млн 110 тыс., в том числе детей в возрасте 0–5 лет, также рекомендовалось иметь 4 наименования верхней пальтовой группы для холодной зоны, а для детей 7–15 лет для всех трех зон — 3 штуки таких товаров. Иными словами, на всех детей необходимо иметь еще 73 млн штук изделий. Итого 430 млн штук изделий — минимальный набор товаров верхней пальтовой группы. Учитывая примерно четырехлетний срок устаревания и износа таких изделий, их ежегодное производство должно составлять примерно 100 млн штук. В России производится около 1,3 млн штук изделий в год, т.е. 1,3% потребности, а остальные 98,7% составляет импорт (выше называлась доля импорта одежды 80%, куда входит верхняя костюмно-платьева группа, белье, чулочно-носочные изделия, головные уборы и галантерейные изделия).

Потребность в костюмах для 66 млн 353 тыс. мужчин из расчета по 8 шт. наборов костюмов составляет 530 млн штук.

Допуская срок службы и обновления костюма пять лет, годовое производство этих изделий должно составлять 106 млн штук (530 млн:5).

Произведено же отечественных костюмов в 2013 г. 4 млн 498 тыс. штук, т.е. примерно 4% потребности, а 96% — это был импорт.

*Платья и сарафаны.* Для 76 млн 994 тыс. женщин (по норме 9 шт. наборов для каждой) примерно необходимо иметь 693 млн штук изделий этой группы товаров. Произведено же в 2013 г. платьев, сарафанов женских или для девочек 8,012 млн штук, т.е. примерно 11% потребности, а 89% потребности покрывал импорт.

*Ткани.* Так как швейное производство напрямую связано с текстильным производством, надлежит выяснить, сколько всего производится тканей.

По данным Росстата, в 2013 г. было произведено всего 4132 млн м<sup>2</sup> тканей [2, с. 255], т.е. на одного жителя России приходится около 29 м<sup>2</sup> тканей. В Советском Союзе были установлены нормы рационального потребления важнейших изделий легкой промышленности, в том числе тканей и швейных изделий (в пересчете на ткани), — 49,8 м<sup>2</sup> на одного жителя.

Для вывода страны из импортозависимости требуется, как минимум, удвоить объем производства предприятиями легкой и текстильной промышленности в течение ближайших лет за счет, во-первых, модернизации, расширения и создания новых высокопроизводительных рабочих мест на всех 15 593 действующих организациях по виду экономической деятельности «текстильное и швейное производство», во-вторых, строительства ряда современных производств в регионах, имеющих инвестиционные возможности для создания предприятий легкой промышленности; в-третьих, осуществления взаимовыгодной международной кооперации производства на основе долгосрочных договоров; в-четвертых, создания и реализации программ развития и подготовки необходимых профессиональных кадров.

Удвоение объемов производства легкой и текстильной отрасли позволит создать дополнительно около 300 тыс. рабочих мест во многих регионах России и получить увеличение ВВП на 250 млрд руб.

Таблица 1

## Производство швейных изделий в России в 2013 г.

Наименование изделия	Количество, тыс. шт.
Пальто и полупальто	1267
Куртки	2859
Костюмы	4498
Платья, сарафаны женские или для девочек	8012
Брюки, бриджи, шорты (млн штук)	20,9

В свою очередь по принципу мультипликатора возрастает спрос на продукцию машиностроения для легкой и швейной промышленности, на производство ниток, пуговиц и другую смежную продукцию, которую могут производить надомные работники и работники с ограниченными возможностями.

Увеличатся также посевные площади технических сельскохозяйственных культур (например, в 1992 г. лен-долгунец занимал 327 тыс. га, а в 2013 г. — 55 тыс. га).

Важно и то, что появится возможность полностью по доступной цене удовлетворять потребность школьников в качественной одежде, расширять ассортимент спецодежды для работников, а также увеличить экспорт продукции текстильного и швейного производства.

*Изделия из кожи и обуви.* Что касается решения проблемы импортозамещения по виду экономической деятельности «Производства кожи, изделий из кожи и производства обуви», то исходя из нормативов, согласно которым предлагалось в вышеназванных Методических рекомендациях для всех категорий населения в среднем иметь по 6 пар обуви, оптимальная потребность для 143,7 млн жителей России составляет 862,2 млн пар обуви. Произведено же в 2013 г. 114 млн пар, или немногим больше 13% потребности (0,8 пар обуви на одного жителя), а 778,2 млн пар обуви, или почти 87%, — это импорт.

Поэтому для импортозамещения необходимо, по нашему мнению, удвоить мощности предприятий и организаций по виду экономической деятельности «Производство кожи, изделий из кожи и производства обуви».

Эта работа должна быть выполнена при активной поддержке социального государства в целях развития его производственно-технической базы как путем создания условий для расширения производства на 1566 действующих профильных производствах, так и посредством стимулирования создания новых современных организаций.

В результате развития этой отрасли будет решаться комплекс взаимосвязанных социально-экономических задач, а именно будет развиваться машиностроение; повышаться спрос на кожсырье, шерсть, которые во многом экспортируются; увеличиваться поголовье скота; вновь осваиваться ранее заброшенные земли для пастбищ и сенокосов; расти выпуск минеральных удобрений; повышаться занятость и уровень жизни сельского

населения; строиться дороги в сельской местности; развиваться система подготовки профессиональных кадров и др.

*Продукты питания.* Для определения потребности в отечественных продуктах питания, включаемых в потребительскую корзину, нами были проведены подсчеты по группам:

- 1) хлебные продукты;
- 2) картофель;
- 3) овощи и бахчевые;
- 4) фрукты свежие;
- 5) сахар и кондитерские изделия;
- 6) мясопродукты;
- 7) рыбопродукты;
- 8) молоко и молокопродукты;
- 9) яйца;
- 10) масло растительное, маргарин и другие жиры;
- 11) прочие продукты питания.

Результаты подсчетов приведены в *табл. 2 и 3.*

В данном случае мы говорим лишь о минимальном наборе продуктов питания, входящих в потребительскую корзину, а постепенно надо переходить на рациональный набор продуктов, который должен быть разработан и утвержден в установленном порядке.

## Выводы и предложения

Проведенный нами анализ обеспеченности основных социально-демографических групп населения Российской Федерации отечественными продуктами питания и непродовольственными товарами в минимальных объемах потребительской корзины подтверждает назревшую необходимость безотлагательного проведения социальным государством целенаправленных комплексных мер, направленных на импортозамещение в промышленности и сельском хозяйстве, а именно необходимо:

- ускорить решение задачи наращивания производства отечественных товаров и продуктов питания высокого качества по доступным ценам в соответствии с потребностью населения;
- включить в число приоритетных отраслей, нуждающихся в импортозамещении, предприятия и организации по видам экономической деятельности, направленной на обеспечение населения продуктами питания и непродовольственными товарами;
- провести в каждом субъекте Российской Федерации оперативный мониторинг состояния

Таблица 2

№ п/п	Наименование продукта	Минимальный набор продукта I зоны для возрастной группы, кг (в год)			Минимальный набор продукта X зоны для возрастной группы, кг (в год)			Средний минимальный набор продуктов зон I+X.2 зоны для возрастной группы, кг (в год)			Численность населения в возрасте (тыс. чел.)			Средняя годовая потребность продукта для возрастной группы (млн т в год)			
		трудоспособная	старше трудоспособной	моложе трудоспособной	трудоспособная	старше трудоспособной	моложе трудоспособной	трудоспособная	старше трудоспособной	моложе трудоспособной	трудоспособном	старше трудоспособного	моложе трудоспособного	трудоспособная	старше трудоспособной	моложе трудоспособной	общая потребность
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	Хлебные продукты	157,2	122,7	96,0	134,1	107,9	80,2	145,6	115,3	88,1	86 137	33 100	24 110	12,541	3,8	1,9	18,24
2	Картофель	70,3	60,0	70,5	75,0	65,0	73,1	72,65	42,25	71,8	- «» -	- «» -	- «» -	6,25	2,06	1,73	10,04
3	Овощи и бахчевые	112,6	99,0	113,1	122,0	107,0	124,7	117,3	103,0	118,9	- «» -	- «» -	- «» -	10,1	3,4	2,86	16,36
4	Фрукты свежие	65,0	50,0	125,3	60,0	45,0	118,2	62,5	47,5	121,75	- «» -	- «» -	- «» -	5,38	1,67	2,93	9,98
5	Сахар и кондитерские изделия (всего)	26,2	25,2	26,4	23,7	21,2	21,9	24,95	23,0	24,15	- «» -	- «» -	- «» -	2,15	0,768	0,582	3,5
6	Мясопродукты	70,2	65,0	54,7	58,5	54,0	44,4	64,35	59,5	49,55	- «» -	- «» -	- «» -	5,54	1,95	1,14	8,63
7	Рыбопродукты	35,1	31,0	28,4	14,0	11,0	15,2	24,55	21,0	21,8	- «» -	- «» -	- «» -	2,11	0,691	0,525	3,326
8	Молоко и молокопродукты	252,8	217,6	360,0	257,0	224,4	360,0	254,9	221,0	360,0	- «» -	- «» -	- «» -	21,95	7,31	8,679	37,939
9	Яйца (штук)	260,0	220,0	226,0	210,0	200,0	202,0	255,0	210,0	214,0	- «» -	- «» -	- «» -	20,24	6,95	5,159	32,349
10	Масло растительное, маргарин и другие жиры	15,8	12,0	7,9	12,5	11,0	6,4	14,15	11,5	7,15	- «» -	- «» -	- «» -	1,22	0,38	0,172	1,772
11	Прочие продукты (соль, чай, специи) (всего)	4,9	4,1	3,5	4,9	4,1	3,5	4,9	4,1	3,5	- «» -	- «» -	- «» -	- «» -	- «» -	- «» -	- «» -

Статистические данные отсутствуют

Таблица 3

Баланс потребности и предложений минимального набора продуктов питания, входящих в потребительскую корзину, 2013 г.

№ п/п	Наименование продукта	Потребность в год (в среднем)	Предложения			
			Отечественное производство	Импорт		Из стран дальнего зарубежья
				Всего	Из стран СНГ	
1	2	3	4	5	6	7
1	Хлебные продукты	18,24 млн т	92,4 млн т (зерно в весе после доработки)	1,486 млн т (злаки)	0,942 млн т (злаки)	0,544 млн т (злаки)
2	Картофель	10,04 млн т	30,2 млн т			
3	Овощи и бахчевые	16,36 млн т	14,7 млн т (овощи)			
4	Фрукты свежие	9,98 млн т	3,4 млн т (плоды, ягоды и виноград)	1,703 млн т (цитрусовые плоды, свежие или сушеные)	9,4 тыс. т (цитрусовые плоды, свежие или сушеные)	1694 тыс. т (цитрусовые плоды, свежие или сушеные)
5	Сахар и кондитерские изделия	3,5 млн т	3,161 млн т (сахар) (продажа в 2012 г.)	530 тыс. т (сахар сырец); 79,7 тыс. т (сахар белый)	0,3 тыс. т (сахар сырец); 26,0 тыс. т (сахар белый)	530 тыс. т (сахар сырец); 53,7 тыс. т (сахар белый)
6	Мясoproductы	8,63 млн т	8,5 млн т (скот и птица на убой) (в убойном весе)	1,285 млн т (мясо свежее и мороженое) (без мяса птицы); 523 тыс. т (мясо птицы свежее и мороженое)	114 тыс. т (мясо свежее и мороженое) (без мяса птицы); 119 тыс. т (мясо птицы свежее и мороженое)	1,171 млн т (мясо свежее и мороженое) (без мяса птицы); 404 тыс. т (мясо птицы свежее и мороженое)
7	Рыбопродукты	3,326 млн т	1,393 млн т (рыба) (добыча)	775 тыс. т (рыба свежая и мороженая)	11,8 тыс. т (рыба свежая и мороженая)	763 тыс. т (рыба свежая и мороженая)
8	Молоко и молочные продукты	37,939 млн т	30,7 млн т (молоко)	142 тыс. т (масло сливочное и прочие молочные жиры)	44,4 тыс. т (масло сливочное и прочие молочные жиры)	97,7 тыс. т (масло сливочное и прочие молочные жиры)
9	Яйца (млрд штук)	32,349	32,2	—	—	—
10	Масло растительное, маргарин и другие жиры	1,772 млн т	1668 млн т (продажа в 2012 г.)	18,1 тыс. т (масло подсолнечное, сафлоровое или хлопковое и их фракции)	16,9 тыс. т (масло подсолнечное, сафлоровое или хлопковое и их фракции)	1,2 тыс. т (масло подсолнечное, сафлоровое или хлопковое и их фракции)

Статистические данные отсутствуют

Примечание к таблицам: 1. Минимальный набор продуктов питания для трех основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации сформирован по X зонам в зависимости от факторов, влияющих на обеспеченности потребления продуктов питания, и утвержден постановлением Правительства РФ от 28.01.2013 № 54.  
2. Не имея полных данных о численности этих групп населения в каждой из зон, для подсчета веса минимальной «общероссийской продуктовой корзины» взяты средние величины продуктов в кг на год для каждой группы.

3. Данные табл. 3 показывают, что из 10 наименований продуктов питания, входящих в потребительскую корзину, 5 наименований продуктов – хлебные продукты (кроме семенного фонда злаков), картофель, сахар, яйца, масло растительное обеспечиваются отечественными производителями, а другие 5 наименований продуктов – овощи и бахчевые, фрукты свежие, мясорпродукты, рыбопродукты, молоко и молочные продукты в том или ином объеме импортируются в Россию.

реального наполнения зональной потребительской корзины отечественными продуктами питания и непродовольственными товарами и разработать с участием сторон социального партнерства комплексные меры, направленные на увеличение производства импортозамещающей продукции в объеме минимальных и в последующем рациональных норм с установлением сроков достижения этих целей;

- в рамках Программы создания 25 млн высокопроизводительных рабочих мест предусмотреть в текстильной и легкой промышленности создание и техническое переоснащение 120 тыс. рабочих мест и реализовать программу подготовки около 200 тыс. соответствующих профессиональных кадров, способных обеспечить осуществление программ импортозамещения;
- осуществить разработку и применение дополнительных государственных стимулирующих и компенсационных мер поддержки предприятий и организаций текстильной и легкой промышленности, агропромышленного комплекса, малого и среднего бизнеса путем совершенствования системы налогообложения, денежно-кредитной политики, упрощения бухгалтерского учета и финансовой отчетности;
- ввести регулярную статистическую отчетность по показателям доли производства отечественных основных продовольственных и потребительских товаров в динамике по сравнению с предыдущим периодом;
- соответствующим органам государственной власти, местного самоуправления и институтам гражданского общества разработать и осуществить меры морального и материального поощрения лучших коллективов производителей отечественных высококачественных товаров, продуктов питания и услуг населению; постоянно показывать в СМИ опыт их работы по импортозамещению;
- ускорить разработку перспективного перечня товаров текстильной и легкой промышленности и продуктов питания, социальных норм и нормативов обеспечения населения страны материальными благами и услугами на рациональном уровне, а также оптимального набора важнейших продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг и нормативов

их потребления, входящих в состав восстановительной потребительской корзины, для основных социально-демографических групп населения;

- в рамках системы государственно-частного партнерства подготовить специалистов, которые могут провести социальный аудит и оценить на предприятии или в организации состояние экономических, финансовых, правовых, маркетинговых, технических, технологических, ресурсных, кадровых и других факторов с целью создания «дорожной карты» по импортозамещению.

На наш взгляд, ускорение решения вопросов импортозамещения в контексте развития экономического суверенитета России будет своевременным ответом социально-ориентированного рыночного хозяйства социального государства на вызовы времени.

## Литература

1. Эскиндаров М.А. Доклад на заседании Круглого стола Вольного экономического общества 4 февраля 2015 г. на тему: «Экономический рост России: финансовая система России, условия и риск устойчивости». URL: [www.iuecon.org/econom-56-2-2015-web.pdf](http://www.iuecon.org/econom-56-2-2015-web.pdf).
2. Россия в цифрах. 2014: крат. стат. сб. М.: Росстат, 2014.
3. Алексеева Т.О. России надо укреплять экономический суверенитет // Путеводитель российского бизнеса. 2015. № 3 (47).

## References

1. *Eskindarov M. A.* Report in the session of the Round table of the Free economic society. 04.02.2015. Subject: "Economic growth of Russia: financial system of Russia, conditions and stability risk" [Doklad na zasedanii Kruglogo stola Vol'nogo jekonomicheskogo obshhestva 4 fevralja 2015 g. na temu: «Jekonomicheskij rost Rossii: finansovaja sistema Rossii, uslovija i risk ustojchivosti]. URL: [www.iuecon.org/econom-56-2-2015-web.pdf](http://www.iuecon.org/econom-56-2-2015-web.pdf).
2. Russia in figures. 2014: brief stat. coll. Book [Rossija v cifrah. 2014: krat. stat. sb.]. Moscow: Rosstat, 2014.
3. *Alekseeva T. O.* Russia needs to enforce its economic sovereignty [Rossii nado ukrepljat' jekonomicheskij suverenitet]. *Guide of Russian business*, 2015, No 3 (47).

УДК 330.131.7

## УЧЕТ РИСКОВ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ЦЕНЫ ГОСЗАКАЗА НА ВЫПОЛНЕНИЕ НИР И ОКР И ОЦЕНКЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТ

**АВДИЙСКИЙ ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ**, д-р юрид. наук, профессор, декан факультета «Анализ рисков и экономическая безопасность» Финансового университета

**E-mail:** eknalogpravo@mail.ru

**БЕЗДЕНЕЖНЫХ ВЯЧЕСЛАВ МИХАЙЛОВИЧ**, д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой «Анализ рисков и экономическая безопасность» Финансового университета

**E-mail:** savrula@gmail.com

В статье изложены подход и порядок определения цены контракта с учетом оценки наличия ряда факторов рисков выполнения научно-исследовательских работ (НИР) и опытно-конструкторских работ (ОКР) в зависимости от предмета контракта, сложности, глубины проработки, масштабности и региональных условий выполнения НИР.

Установлены критериальные признаки, уровень допустимых (пороговых) значений, условия выбора коэффициентов, область допустимых значений которых представлена интервалом, а также выбор вида работ (в том числе образца-аналога для расчета стоимости), осуществляемые экспертным путем с учетом особенностей проводимых работ в сфере НИР и ОКР. Делается вывод о том, что методические рекомендации и экспертные значения коэффициентов учета рисков выполнения НИР целесообразно периодически перерабатывать (уточнять) по мере появления новых теоретических разработок и результатов их практического применения государственными заказчиками, а также набора статистических данных по видам работ.

**Ключевые слова:** научно-исследовательские работы; опытно-конструкторские работы; коэффициенты учета риска; государственный заказ.

## Risk Accounting in Determining State Order Prices for R&D and Evaluation of the Economic Efficiency Thereof

**VLADIMIR I. AVDIYSKIY**, ScD (Law), professor, Dean of the Risk Analysis and Economic Security Faculty, Financial University

**VACHESLAV M. BEZDENEZHNYKH**, ScD (Economics), professor, Head of the Risk Analysis and Economic Security Chair, Financial University

The paper describes the approach and procedure for determining the price of the contract with account for the assessment of risk factors in implementation of research and development (R&D) work depending on the subject matter of the contract, complexity, depth of design, magnitude and regional conditions for carrying out an R&D.

Criterial indicators, permissible (threshold) values, conditions for choosing coefficients whose permissible value ranges are represented by intervals and the choice of the type of work (including a sample for cost calculation) are established carried out by experts taking into account the specifics of work performed in the R&D field. It is concluded that methodological guidelines and expert values of R&D risk accounting coefficients should be periodically updated with appearance of new theoretical developments and results of their practical application by government customers as well as with collection of statistics on the types of work.

**Keywords:** research and development; risk accounting coefficients; government order.

## Сущность критериального подхода оценки рисков

Переход к рыночным отношениям требует гибких решений, обеспечивающих снижение рисков до допустимого уровня и существенное повышение эффективности инвестиций. Одним из важнейших вопросов теории эффективности является критериальный (пороговый) подход вследствие наличия различных коэффициентов экономической эффективности. В основу критериального подхода оценки рисков заложен триединый критерий рациональности: экономический, социальный и экологический. Это значительно усложняет определение эффективности выполнения работ, особенно в такой сложной для оценки сфере, как выполнение госзаказа по научно-исследовательским работам (далее — НИР) и опытно-конструкторским работам (далее — ОКР), и поэтому нуждается в такой методике, которая сначала определяла бы оптимальные варианты в каждой из указанных сфер, а затем предоставляла возможность интегрировать их данные в более или менее сравнимые результаты.

## Оценка эффективности НИОКР

Эффективность научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (далее — НИОКР) характеризуется различными экономическими показателями, отражающими соотношение связанных затрат и результатов и позволяющими судить об экономической привлекательности работ, экономических преимуществах одних проектов над другими. Важнейшим показателем эффективности проекта является чистый дисконтированный доход (далее — ЧДД). На публичных торгах для признания проекта НИР эффективным необходимо, чтобы ЧДД был по меньшей мере положительным. При сравнении альтернативных проектов предпочтение отдается проекту с большим значением ЧДД. В то же время ЧДД должен корректироваться на величину затрат, направленных на обеспечение снижения рисков до допустимого уровня (риск-аппетита) с целью недопущения возможных ошибок в оценках и исполнении работ.

Показатели эффективности НИОКР классифицируются по следующим признакам (табл. 1):

- 1) по виду экономических показателей;
- 2) по виду обобщающего показателя, выступающего в качестве критерия экономической эффективности работы. Обобщающие показатели подразделяются:

- на *абсолютные*, в которых обобщающие показатели определяются как разность между стоимостными оценками результатов и затрат;
  - на *относительные*, в которых обобщающие показатели определяются как отношение стоимостных оценок результатов к совокупным затратам на их получение;
  - на *временные*, которыми оценивается период окупаемости затрат;
- 3) по методу сопоставления одновременных денежных затрат и результатов. Они подразделяются:
- на *статические*, в которых денежные потоки, возникающие в разные моменты времени, оцениваются как равноценные;
  - на *динамические*, в которых денежные потоки, вызванные реализацией проекта, приводятся к единому моменту времени посредством их дисконтирования, обеспечивая сопоставимость одновременных денежных потоков.

Оценку эффективности разработок и их результатов рекомендуется осуществлять согласно проверенным практикой методическим указаниям, например Минэкономразвития России, отраслевым и ведомственным методикам, а также разработкам Академии наук Казахстана и Республики Беларусь (участниц Таможенного союза)<sup>1</sup> обычно в следующей последовательности:

- 1) прогнозная оценка, выполняемая на стадии отбора программ фундаментальных и прикладных исследований, научно-технических программ и их заданий, а также отдельных инновационных проектов;
- 2) плановая оценка, осуществляемая на стадии разработки и утверждения технико-экономического обоснования или бизнес-плана программы (задания, инновационного проекта) с учетом результатов маркетинговых исследований. Результаты прогнозной и плановой оценки применяются для определения целесообразности инвестирования в конкретную программу (задание, инновационный проект) бюджетных, внебюджетных и частных средств;

<sup>1</sup> Типовые методические рекомендации по планированию, учету и калькулированию себестоимости научно-технической продукции № ОР22-2-46, утвержденные Миннауки России 15.06.1994, Порядок определения состава затрат на производство продукции оборонного назначения, поставляемой по государственному оборонному заказу, утвержденный приказом Минпромэнерго России от 23.08.2006 № 200 (в ред. приказа Минпромторга России от 07.11.2013 № 1773).

Таблица 1

Показатели оценки экономической эффективности

Показатели	Статические	Динамические
Абсолютные	Суммарная прибыль	Чистый дисконтированный доход
	Среднегодовая прибыль	
Относительные	Рентабельность проекта	Индекс доходности
		Внутренняя рентабельность
Временные	Период окупаемости проекта	

- 3) корректировка оценки на величину затрат на регулирование рисков НИР и ОКР до допустимого (принятого) в организации уровня<sup>2</sup>;
- 4) фактическая оценка, проводимая в процессе реализации программы (инновационного проекта) в целях определения ее результативности, обоснования управленческих решений по продолжению исследований, их корректировке и финансированию.

Оценка эффективности НИОКР на стадии фактического использования основывается на данных бухгалтерского учета и отчетности, а на стадии прогнозной и плановой оценки — на показателях технико-экономического обоснования или бизнес-плана с учетом экспертной оценки при отсутствии других проверенных по корректности данных источников.

Расчет показателей для оценки эффективности разработок проводится по трем группам результатов: натурально-вещественным, коммерческим, бюджетным. Интегральный макроэкономический эффект определяется взвешенным суммированием коммерческого и бюджетного эффекта.

В случае выполнения разработок, направленных на получение социальных, экономических и экологических эффектов, по которым в силу их специфики невозможен расчет прямых количественных результатов, оценка эффективности осуществляется на базе специально разработанных косвенных критериев и показателей.

В табл. 2 приведены расчетные соотношения для определения отдельных показателей и получения интегрального результата с учетом корректировки на регулирование рисков выполнения НИР и ОКР на основе хорошо разработанного и освоенного на практике метода количественного сравнения отдельных

показателей Паттерн<sup>3</sup>. Методика учета рисков при определении цены НИР и ОКР и оценке эффективности научных работ включает следующие этапы.

Начальная (максимальная) цена контракта определяется как среднеарифметическое значение, полученное из расчета цены контракта на основе сметно-нормативного метода и метода аналогов определения стоимости контракта. Далее в случае проведения конкурсного отбора цена, рассчитанная на основе среднеарифметического подхода, сопоставляется с ценой, определенной на основе рыночной конкуренции.

**Расчет показателей для оценки эффективности разработок проводится по трем группам результатов: натурально-вещественным, коммерческим, бюджетным**

На следующем этапе вышеуказанная цена уточняется исходя из корректирующих коэффициентов, учитывающих особенные и осложняющие факторы рисков выполнения НИОКР, а также условия и оценку ее эффективности. Методика учета рисков и условий сложности выполнения работ представлена ниже.

Для НИР и ОКР, выполняемых в рамках мероприятий федеральных целевых программ и НИОКР в области организации материальной информационно-технической инфраструктуры государственного

<sup>2</sup> Данная позиция предложена нами для учета эффективности с учетом факторов регулирования рисков в деятельности организаций.

<sup>3</sup> Метод «Паттерн», являясь разновидностью экспертных методов, позволяет анализировать и ранжировать по степени важности сведения в любой области деятельности таким образом, чтобы можно было представить сложное и взаимное соотношение постоянных и переменных факторов, на которых основываются принимаемые решения.

**Расчетные формулы оценки интегрального показателя риска  
на основе частных индикаторов**

<p>Оценка частного показателя:</p> $n_{ij} = \frac{x_{ij}}{\max x_i},$	<p>где <math>N_{ij}</math> – стандартизируемое значение показателя по отрасли; <math>x_{ij}</math> – фактическое значение показателя по отрасли; <math>\max x_i</math> – лучшее значение показателя по отрасли; <math>i = 1, 2, \dots, n</math> – число показателей; <math>j = 1, 2, \dots, n</math> – число предприятий</p>
<p>Оценка интегрального индекса риска:</p> $ИОКР_{ij} = \sum_{i=1}^n Xi * d_i n_{ij},$	<p>где <math>ИОКР_{ij}</math> – интегральный индекс оценки интегрального риска на основе отдельных индикаторов организации; <math>N_i</math> – стандартизируемое значение показателя по отрасли; <math>D_i</math> – весомость <math>i</math>-го индекса; <math>\sum</math> ; <math>j = 1, 2, \dots, n</math> – число оцениваемых показателей</p>
<p>Оценка интегрального индекса риска с учетом временного лага:</p> $ИОКР = \frac{1}{T} \int_0^T [x(t) - m_x] \times [y(t + \Delta t) - m_y],$	<p>где <math>T</math> – общий период времени (мес.), т.е. период времени исследования; <math>x(t)</math> – изменение исследуемого фактора во времени (фактор, который оказывает управляющее воздействие на итоги функционирования предприятия, в данном случае факторы, выраженные через отмеченную выше систему показателей); <math>y(t)</math> – изменение функции отклика, в данном случае итоговых показателей деятельности предприятия переработки во времени; <math>m_x, m_y</math> – математические ожидания соответственно фактора и функции отклика, т.е. средние значения <math>X</math> и <math>Y</math>; дельта <math>T</math> – временное окно, реализующее принцип «отложенного эффекта» (мес.), т.е. среднеквадратичное отклонение рассчитывается с учетом сдвига функции отклика (<math>Y</math>) во времени</p>

Источник: Безденежных А.В. Повышение эффективности организаций по производству и переработке зерна на основе управления рисками: дис. ... канд. экон. наук. М.: ВНИИЭСХ, 2015.

заказчика, начальная (максимальная) цена контракта которых определяется с использованием только сметно-нормативного метода, начальная (максимальная) цена контракта принимается равной расчетной цене государственного контракта, полученной на основе указанного метода с учетом корректировки сложности выполнения НИР. Корректирующий коэффициент проявления рисков учитывает несколько факторов: вид и качество работ, сложность работ, квалификацию исполнителей и др.

Коэффициент риска, учитывающий сложность выполнения работ  $K_c$ , показывает степень увеличения стоимости выполнения вида работ в рамках конкретного государственного контракта относительно базовой стоимости (средневзвешенной стоимости) для каждого вида работ, сформированной по результатам анализа расчетов. Коэффициент  $K_c$  зависит от группы факторов. Можно предложить следующий порядок его оценки в зависимости от вида работ и типа государственного контракта на выполнение НИОКР. Он изначально определяется на основе сложившейся практики и экспертных оценок в зави-

симости от вида сложности работ, глубины проработки и масштаба планируемых работ, определяемых техническим заданием.

В целях повышения обоснованности формирования стоимости проектов для расчета коэффициента сложности предлагается<sup>4</sup> использовать мультипликативный показатель:

$$K_c = \prod_{i=1}^N K_i \quad (1)$$

где  $N$  – число показателей, учитывающих риски реализации ситуации отличия объемов работ, их сложности и глубины проработки от типовых, определенных по результатам анализа государственных контрактов за предыдущий период (например, за 5 лет);  $K_i$  – значение каждого из таких показателей (1...  $N$ ). Порядок его определения представлен ниже.

<sup>4</sup>Порядок был принят в Методике определения цены НИОКР Минобробразования России в 2006 г., прошел экспериментальную проверку и переутверждение в 2009 и 2011 гг.

Коэффициент сложности выполнения видов работ НИОКР  $K_c$  может учитывать несколько показателей, рассмотренных ниже. Их число и состав определяется государственным заказчиком — администратором проекта. Могут вноситься дополнительные корректирующие коэффициенты с обязательным обоснованием необходимости введения нового показателя и его критериальных уровней допустимого риска.

В качестве частных показателей, учитывающих отличие объемов работ, их сложности и глубины проработки от типовых, в государственных контрактах на НИОКР могут быть использованы следующие коэффициенты (табл. 3):

Далее рассмотрим алгоритм их учета и определения.

Для фундаментальных, прогнозных и поисковых исследований по видам работ в качестве коэффициента  $K_{cl}$  может быть использовано соотношение уровней сложности оцениваемого и базового (типового) вида выполнения работ. Данный коэффициент определяется на основе процедуры экспертного сравнения, возможная шкала значений  $K_{cl}$ <sup>5</sup> представлена в табл. 4.

Для видов работ, реализуемых в рамках прикладных исследований по видам работ, целесообразно использовать коэффициент  $K_H$ , характеризующий уровень новизны научной продукции, запланированной к созданию в результате

выполнения вида работ. Возможны два варианта определения коэффициента. Первый вариант следует использовать, если заранее уже известно, какие результаты требуется получить в ходе выполнения данного вида работ:

$$K_H = 1 + \frac{P_H}{100\%}, \quad (2)$$

где  $P_H$  — процент новизны решаемых вопросов (табл. 5)

Во втором варианте коэффициент  $K_H$  определяется на основе процедуры экспертного оценивания рисков новизны. Возможные значения  $K_c$  представлены в табл. 6.

### Коэффициент рисков новизны

Данный показатель используется для НИОКР с диапазоном изменения в пределах критериально-го уровня от 1,4 до 2,5.

Для комплексных проектов, предусматривающих полный цикл от разработки инновации до ее внедрения и консультационной поддержки, необходимо ввести дополнительный показатель  $K_{ц}$  — коэффициент ценности результатов работ. Поскольку чем больше видов работ (или государственных контрактов) зависят от качества и своевременности выполнения данного вида работ, тем качественнее должна быть выполнена эта работа.  $K_{ц}$  предлагается определять на основе процедуры экспертного оценивания.

<sup>5</sup> Методика определения цены НИОКР Минобразования РФ (2006, 2009 и 2011 гг.).

Таблица 3

Дополнительные коэффициенты учета факторов рисков выполнения НИР и ОКР

Коэффициент коррекции	Ранжирование по пороговому уровню*	Содержание коэффициентов фактора коррекции на риск
$K_{cl}$	—	Коэффициент сложности вида работ
$K_H$	—	Коэффициент новизны вида работ
$K_{ц}$	—	Коэффициент ценности результатов работ
$K_M$	—	Коэффициент масштабности вида работ
$K_{инф}$	—	Коэффициент, характеризующий объем информационных массивов
$K_{спо}$	—	Коэффициент, характеризующий сложность специального программного обеспечения
$K_{гм}$	—	Коэффициент, характеризующий глубину доработки и/или модернизации системы

\* Вторая колонка табл. 3 заполняется экспертом (заказчиком НИОКР) на основе ранжирования корректирующих коэффициентов по степени и важности их влияния на выполнение НИОКР.

Таблица 4

## Коэффициент определения уровня сложности работ

Уровень сложности оцениваемого вида работ относительно базового значения	Значение коэффициента КСЛ
Менее сложный	0,7
Аналогичный по сложности	1,0
Более сложный	1,3
Существенно более сложный	1,6

Таблица 5

## Сравнительные коэффициенты видов НИОКР

Виды НИОКР Показатели	Фундаментальные исследования			Поисковые исследования			Прикладные исследования			Разработка		
	Выше мирового уровня	Мировой уровень	Выше отечественного уровня	Выше мирового уровня	Мировой уровень	Выше отечественного уровня	Выше мирового уровня	Мировой уровень	Выше отечественного уровня	Выше мирового уровня	Мировой уровень	Выше отечественного уровня
Коэффициент научно-технического уровня Кнту, %	30	20	10	30	20	10	25	15	8	25	15	8
Коэффициент научно-технического прогресса Кнтп, %	60	60	60	60	60	60	40	40	40	15	15	15
Кнту по инициативным работам, %	90	80	70	90	80	70	65	55	48	40	30	23
Кнту по госзаказу, %	30	20	10	30	20	10	25	15	8	25	15	8

Примечание: 1. При реализации проектов НИОКР приоритетными и поддерживаемыми со стороны государства должны быть те проекты, которые ориентированы на конечные социально-экономические результаты. 2. В результате формируется система критериев, которая дает возможность оценить вклад проекта любого уровня в достижении конечных целей реформ и использовать эту информацию для соответствующего распределения ресурсов на реализацию таких проектов.

Возможные значения коэффициента представлены в табл. 7.

Для оценки изменения количественных характеристик выполнения вида работ относительно базового значения вводится коэффициент масштабности вида работ ( $K_M$ ). Если в базовом варианте имеется количественная характеристика, то данный коэффициент может быть определен как отношение:

$$K_M = \frac{N_{НР}}{N_{БР}}, \quad (3)$$

где  $N_{НР}$  — количественная характеристика нового вида работ;  $N_{БР}$  — количественная характеристика базового вида работ, представленного в табл. 5.

Если в базовом варианте не представлена количественная характеристика, коэффициент  $K_M$

предлагается определять на основе процедуры экспертного оценивания, возможные значения коэффициента представлены в табл. 8.

Для видов работ по информационному обеспечению (в частности, создание и актуализация информационных ресурсов, баз данных) в качестве частных коэффициентов для расчета коэффициента сложности выполнения видов работ (оказания услуг) ( $K_C$ ) могут быть использованы:

$K_{ИНФ}$  — коэффициент, характеризующий объем информационных массивов. Определяется на основе процедуры экспертного сравнения. Возможные значения  $K_{ИНФ}$  представлены в табл. 9.

$K_{СПО}$  — коэффициент, характеризующий сложность специального программного обеспечения (СПО). Определяется на основе процедуры экспертного сравнения. Возможные значения  $K_{СПО}$  представлены в табл. 10.

Таблица 6

Содержание работы (фактора риска)	Значение фактора новизны коэффициента КН
Работа направлена на уточнение отдельных результатов ранее выполненных исследований	1,0
Работа направлена на обобщение существующих знаний, разработку аналитических материалов с использованием известных методик	1,1
Работа направлена на уточнение известных методов и методик	1,4
Работа направлена на разработку новых методов и методик на основе известных теоретических методологических положений	1,7
Работа направлена на уточнение существующих теоретических (методологических) положений	2,0
Работа новая, направлена на решение вновь возникшей проблемы, разработку новых теоретических и методологических положений	2,2
Работа новая, направлена на решение вновь возникшей проблемы, разработку основных положений теории, методологии	2,5

Таблица 7

**Коэффициент ценности результатов для выполнения других НИР и ОКР**

Уровень влияния оцениваемого вида работ на другие контракты	Значение коэффициента $K_{ц}$
Не оказывает	1,0
Оказывает слабое (косвенное) влияние	1,1
От его результатов (и сроков) напрямую зависит выполнение других контрактов	1,3

Таблица 8

**Учет рисков фактора масштабности НИР и ОКР**

Уровень масштабности выполнения вида работ относительно базового значения	Значение коэффициента фактора масштабности $K_{м}$
Одинаковый	1,0
Превышает, но не существенно	1,2
Существенно превышает	1,5

Для видов работ по модернизации существующих систем и комплексов в сфере производства вводится коэффициент  $K_{ГМ}$ , который характеризует глубину доработки и/или модернизации в рамках оцениваемого этапа выполнения работ относительно базового этапа. Коэффициент определяется на основе процедуры экспертного сравнения, возможные значения  $K_{ГМ}$  представлены в табл. 11.

Значения коэффициента  $K_{ГМ}$  могут варьироваться в заданных для выполнения НИР пороговых уровнях — диапазонах изменения исходя из

особенностей модернизации конкретных организационно-информационных систем.

«Глубокая» модернизация — это замена значительной части (более 50%) основных подсистем образца на подсистемы нового поколения, в которых реализуется совокупность научно-технических нововведений, приводящих к значительному улучшению характеристик системы.

«Средняя» модернизация — это замена отдельных подсистем (от 15 до 50%) образца на подсистемы нового поколения, в которых реализуется совокупность научно-технических нововведений,

приводящих к значительному улучшению характеристик системы.

«Незначительная» модернизация — это доработка его отдельных подсистем (менее 15%),

приводящих к незначительному улучшению характеристик системы.

Поскольку в рамках НИОКР государственного заказчика осуществляются глубокие научные

Таблица 9

#### Коэффициент фактора использования информационного ресурса

Уровень сложности работ по информационным массивам	Значение коэффициента учета фактора информации $K_{инф}$
Уточнение (верификация) имеющегося массива данных	1,1
Дополнение (расширение) имеющегося массива данных	1,3
Создание нового массива данных	1,5

Таблица 10

#### Показатели учета сложности выполнения НИР и ОКР

Уровень сложности СПО	Значение коэффициента $K_{спо}$
Меньшая	0,9
Одинаковая	1,0
Большая	1,2

Таблица 11

#### Коэффициент учета глубины модернизации

Объем (глубина) модернизации	Значение коэффициента $K_{гм}$
«Незначительная» модернизация	0,1...0,3
«Средняя» модернизация	0,3...0,5
«Глубокая» модернизация	0,5...0,8

Таблица 12

#### Коэффициенты учета рисков от требований к качеству выполнения НИР на основе оценки уровня участников работ

Состав исполнителей НИОКР	Значение коэффициента $K_k$
Работа, выполняемая без участия кандидатов и докторов наук	1,0
Работа, выполняемая с участием кандидатов наук, доцентов (не более 10% от количества исполнителей)	1,1
Работа, выполняемая с участием кандидатов наук, доцентов (более 20% от количества исполнителей)	1,2
Работа, выполняемая с участием докторов наук, профессоров (не более 10% от количества исполнителей)	1,3
Работа, выполняемая с участием докторов наук, профессоров (более 10% от количества исполнителей)	1,4

исследования по поиску путей, экспертные оценки состояния отдельных направлений развития отрасли, и по их результатам определяется стратегия развития экономико-промышленных и социальных системы, для выполнения работ должны привлекаться специалисты высокого уровня, что позволит обеспечить необходимое качество выполнения контракта. Поэтому для видов работ, реализуемых по направлению расходов «НИОКР», вводится коэффициент  $K_k$ , характеризующий априорное качество выполнения вида работ в зависимости от требуемого уровня исполнителей государственного контракта. Данный коэффициент определяется на основе процедуры экспертного сравнения. Возможные значения  $K_k$  представлены в табл. 12.

## Выводы

Методические рекомендации и экспертные значения коэффициентов учета рисков выполнения НИР целесообразно периодически перерабатывать (уточнять) по мере появления новых теоретических разработок и результатов их практического применения государственными заказчиками, а также набора статистических данных по видам работ.

## Литература

1. Авдийский В.И., Безденежных В.М., Ярцева Н.М. Основные методологические проблемы определения начальной (максимальной) цены государственных контрактов на выполнение НИОКР с учетом возможных рисков мошенничества // Бухгалтерский учет. 2013. № 4.
2. Афонина А.О. Влияние способов формирования стоимости выпускаемой продукции на предприятиях оборонно-промышленного комплекса на методы учета по российским и международным стандартам финансовой отчетности // Наукоедение, выпуск 1 (январь– февраль), 2014.
3. Иванцов Д.В. Оценка производственных возможностей предприятий оборонно-промышленного комплекса в интересах формирования государственного оборонного заказа в части закупок вооружения, военной и специальной техники // Вооружение и экономика. 2014. № 2 (27).
4. Сильвестров А.В. Управление рентабельностью работ по производству вооружения,

военной и специальной техники в интересах повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на реализацию государственного оборонного заказа // Вооружение и экономика. 2013. № 3 (24).

## References

1. Avdisky V.I., Bezdenzhnykh V.M., Yartseva N.M. The main methodological problem of determining the initial (maximum) price of the state contracts to fulfill R&D with regard to possible risks of fraud [Osnovnye metodologicheskie problemy opredelenija nachal'noj (maksimal'noj) ceny gosudarstvennyh kontraktov na vypolnenie NIOKR s uchetom vozmozhnyh riskov moshennichestva]. *Accounting*, 2013, No. 4.
2. Afonina A.O. Influence of methods of forming the price of the products at the enterprises of the military-industrial complex in methods of accounting under Russian and international financial reporting standards [Vlijanie sposobov formirovaniya stoimosti vypuskaemoj produkcii na predpriyatijah oboronno-promyshlennogo kompleksa na metody ucheta po rossijskim i mezhdunarodnym standartam finansovoj otchetnosti]. *Science studies*, issue 1, January February, 2014.
3. Ivantsov D. V. Estimation of production capacities of enterprises of the military-industrial complex for the formation of the state defense order in the procurement of armaments, military and special equipment [Ocenka proizvodstvennyh vozmozhnostej predpriyatij oboronno-promyshlennogo kompleksa v interesah formirovaniya gosudarstvennogo oboronno zakaza v chasti zakupok vooruzhenija, voennoj i special'noj tehniki]. *Weapon and the economy*, 2014, No. 2 (27).
4. Silvestrov A. V. Managing the profitability of works on production of military and special equipment in order to improve the efficiency of use of budgetary funds allocated for the implementation of the state defense order // *Weapons and the economy* [Oupravlenie rentabel'nost'ju rabot po proizvodstvu vooruzhenija, voennoj i special'noj tehniki v interesah povyshenija jeffektivnosti ispol'zovaniya bjudzhetnyh sredstv, vydelaemyh na realizaciju gosudarstvennogo oboronno zakaza]. *Weapon and the economy*, 2013, No. 3 (24).

УДК 339.924

## ГЛОБАЛЬНЫЕ РИСКИ И ОЦЕНКА ИХ ВЛИЯНИЯ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ПОЛИТИКУ РОССИИ\*

**СОЛОВЬЕВ АНАТОЛИЙ ИЛЬИЧ**, канд. техн. наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

**E-mail:** AISolovev@fa.ru

В статье предложен подход к исследованию влияния глобальных рисков на формирование социально-экономической политики государства. На основе данных об оценке глобальных рисков Всемирного экономического форума (ВЭФ) за 2014 г. рассмотрено влияние глобальных рисков на социально-экономическое развитие России. Оценки рисков ВЭФ, преобразованные по методикам, предложенным автором, сопоставляются с показателями социально-экономического развития и их пороговыми значениями. Это позволяет оценить степень уязвимости социально-экономического развития страны к влиянию глобальных рисков.

Результаты применения предлагаемого подхода показывают, что при формировании социально-экономической политики необходимо учитывать роль глобальных рисков, их влияние на экономику с целью снижения ее уязвимости и достижения целей социально-экономического развития.

**Ключевые слова:** глобализация; глобальные дисбалансы; глобальные риски; неопределенность; уязвимость; экономическая безопасность.

## Global Risks and Their Impact on the Russian Social and Economic Policy

**ANATOLY I. SOLOVYOV**, PhD (Engineering), Leading Researcher of the Institute for Economic Policy and Security Problems, Financial University

The paper suggests an approach to study the impact of global risks on public social and economic policy-shaping. Based on the World Economic Forum (WEF) report on global risks 2014, the impact of global risks on the social and economic development of Russia is examined. WEF risks estimations have been transformed using the author's method and then compared to indicators of social and economic development and their threshold values. The approach allows to evaluate the degree of vulnerability of social and economic development of the country to the influence of global risks.

The results of application of the suggested approach show that policy makers should take into account the importance of global risks and their impact on the economy in order to reduce its vulnerability and achieve social and economic development objectives.

**Keywords:** globalization; global imbalances; global risks; uncertainty; vulnerability; economic security.

### Влияние санкций на социально-экономическое развитие

Экономика России тесно связана экономическими отношениями с другими странами и в равной степени вместе с ними подвержена влиянию глобальных экономических процессов, в том числе глобальных рисков. Ситуация, сложившаяся в мире после введения экономических санкций со стороны ряда западных стран и ответных эконо-

мических мер со стороны России, убедительно подтверждает взаимозависимость и взаимовлияние экономик государств. Санкционная война изменила сущность глобальных рисков, что необходимо учитывать при формировании социально-экономической политики. Сегодня необходимо иметь представление не только о современных тенденциях формирования глобальных рисков, но и научиться оценивать их влияние на нацио-

\* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета в 2014 г.

нальную экономику и социально-экономическую политику государства для принятия адекватных решений [1].

### Методика оценки влияния глобальных рисков на российскую экономику

Результаты научных исследований, выполненные в 2014 г. в рамках государственного заказа Финансового университета и нашедшие отражение в соответствующих методиках, позволяют оценивать влияние глобальных рисков на социально-экономические процессы в России [2].

Экспертами Всемирного экономического форума в Давосе (далее — ВЭФ) разработаны, используются и постоянно совершенствуются методики экспертной оценки глобальных рисков. Результаты исследований экспертов ежегодно публикуются в Обзорах глобальных рисков ВЭФ.

Однако оценки, получаемые с использованием методик ВЭФ, недостаточно корректно отражают особенности экономики России, что исключает их применение для оценки влияния глобальных рисков на экономику России и уровень ее экономической безопасности.

Разработанные в 2014 г. методики [2] позволяют в определенной степени решить эту задачу и использовать полученные результаты при

разработке социально-экономической политики России с учетом процессов, протекающих на глобальном уровне.

**Одним из недостатков методик оценки глобальных рисков ВЭФ является неоднозначность оценок.**

### Интегральные оценки глобальных рисков

Для оценки влияния глобальных рисков на экономику России<sup>1</sup> применены статистические данные, полученные экспертами и опубликованные в Докладе о глобальных рисках ВЭФ в 2014 г. Десять наиболее значимых глобальных рисков представлены в *табл. 1*.

По нашему мнению, одним из недостатков методик оценки глобальных рисков ВЭФ является неоднозначность оценок. В соответствии с экспертным методом ВЭФ каждый риск имеет две оценки — вероятность возникновения и степень влияния, что приводит к неоднозначности при ранжировании рисков по степени их значимости.

<sup>1</sup> Данные, полученные в результате исследований ВЭФ, не учитывают изменения экономической ситуации в мире и России, возникшие в связи с введением санкций и геополитическими процессами в Украине.

Таблица 1

Топ-10 глобальных рисков

	Топ-10 глобальных кризисов 2014 г.	Вероятность возникновения	Степень влияния
1	Бюджетные кризисы в ведущих экономиках	4,85	5,17
2	Структурно высокий уровень безработицы/ неполная занятость	5,13	5,05
3	Кризис водоснабжения	4,80	5,09
4	Высокое неравенство доходов	5,46	4,83
5	Неготовность к адаптации и смягчению последствий изменения климата	5,0	5,11
6	Экстремальные природные явления, цунами, пожары и т.п.	5,38	4,89
7	Проблемы глобального управления	4,1	4,7
8	Продовольственный кризис	4,45	4,65
9	Нарушение основных финансовых механизмов/ институтов	4,3	4,76
10	Политическая и социальная нестабильность	4,23	4,76
11	Кибератаки	4,91	4,81

Источник: отчет WEF о глобальных рисках, 2014.

Для получения однозначных оценок в НИР следует применить методику интегральной оценки риска, которая предполагает перемножения оценок, полученных экспертным путем. При этом веса значений вероятности возникновения и степени влияния по каждому риску приняты равными 1. Это позволяет исключить неоднозначность и в дальнейшем использовать полученную оценку для учета степени влияния глобального риска на экономику России. Результаты обработки первичных данных представлены в *табл. 2*. Для сравнения в *табл. 2* включены оценки глобальных рисков по данным 2013 г.

Корректность результата интегральной оценки получила подтверждение в опубликованном 7 ноября 2014 г. Обзоре ВЭФ о глобальной повестке дня<sup>2</sup>, в котором большое внимание уделено проблеме неравенства доходов.

<sup>2</sup> Обзор ВЭФ по глобальной повестке дня — 2015. URL: <http://www.weforum.org/reports/outlook-global-agenda-2015> (дата обращения: 07.11.2014).

Исходные данные для оценки влияния глобальных рисков на экономику России представлены в *табл. 3*.

Следует отметить, что для оценки влияния глобальных рисков на социально-экономическую политику государства должны быть включены в процесс не только оценки всех 28 глобальных рисков, представленных в докладе ВЭФ о глобальных рисках 2014 г., но и другие оценки. Однако для демонстрации предлагаемого метода оценки влияния глобальных рисков на экономику России мы ограничимся оценкой влияния только тех глобальных рисков из *табл. 3*, которые по классификации ВЭФ относятся к экономическим рискам.

В десятку глобальных рисков входят четыре экономических риска в терминологии ВЭФ:

- риск высокого неравенства доходов;
- риск структурного дисбаланса и уровня безработицы (неполной занятости);
- риск бюджетных кризисов ведущих экономик мира;

Таблица 2

Таблица интегральных оценок глобальных рисков 2013 и 2014 гг. \*

ТОР-10 глобальных кризисов 2014 г.	Вероятность возникновения	Степень влияния	2014 г.		2013 г.	
			Баллы	Место	Место (баллы)	
1	Бюджетные кризисы в ведущих экономиках	4,85	5,17	25,07	5 (D) **	2 (15,76)
2	Структурно высокий уровень безработицы/ неполная занятость	5,13	5,05	25,90	3 (U) **	9 (13,76)
3	Кризис водоснабжения	4,80	5,09	24,43	6 (D)	3 (15,32)
4	Высокое неравенство доходов	5,46	4,83	26,37	1	1 (16,4)
5	Неготовность к адаптации и смягчению последствий изменения климата	5,0	5,11	25,55	4 (U)	5 (14,66)
6	Экстремальные природные явления, цунами, пожары и т.д.	5,38	4,89	26,3	2 (U)	-
7	Проблемы глобального управления	4,1	4,7	19,27	11 (D)	7 (14,02)
8	Продовольственный кризис	4,45	4,65	20,69	8 (U)	10 (13,79)
9	Нарушение основных финансовых механизмов/ институтов	4,3	4,76	20,46	9	9 (13,90)
10	Политическая и социальная нестабильность	4,23	4,76	20,13	10 (U)	-
11	Кибератаки	4,91	4,81	23,61	7 (U)	-

\* После обработки исходных данных.

\*\* U — рост места показателя; D — снижение места показателя.

Источник: составлено автором статьи, 2014.

Таблица интегральных оценок глобальных рисков

Место	Топ-10 глобальных рисков 2014 г.	Вероятность возникновения	Степень влияния	Интегральная оценка – 2014*
1	Высокое неравенство доходов	5,46	4,83	26,37
2	Экстремальные природные явления, цунами, пожары и т.п.	5,38	4,89	26,3
3	Структурно высокий уровень безработицы / неполная занятость	5,13	5,05	25,90
4	Неготовность к адаптации и смягчению последствий изменения климата	5,0	5,11	25,55
5	Бюджетные кризисы в ведущих экономиках	4,85	5,17	25,07
6	Кризис водоснабжения	4,80	5,09	24,43
7	Кибератаки	4,91	4,81	23,61
8	Продовольственный кризис	4,45	4,65	20,69
9	Нарушение основных финансовых механизмов /институтов	4,3	4,76	20,46
10	Политическая и социальная нестабильность	4,23	4,76	20,13

Источник: составлено автором статьи, 2014.

- риск нарушения функционирования основных финансовых механизмов и институтов.

Одним недостатком методик, используемых экспертами ВЭФ, является неполный учет особенностей национальной экономики вследствие того, что отдельные риски оцениваются экспертами как малозначительные, тогда как для национальной экономики, в частности для России, они могут иметь важное значение. В качестве примера подобного явления можно привести оценки риска структурного дисбаланса и риска неопределенности цен на активы, в первую очередь на энергоносители, которые экспертами ВЭФ оцениваются как малозначительные, в то время как для экономики России они являются существенными.

### Оценка уязвимости экономики России

Оценка уязвимости экономики России к влиянию глобальных рисков на социально-экономическую политику разработана с учетом целевых показателей экономической политики и их сравнения с пороговыми значениями индикаторов экономической безопасности России [3, 4], которые представлены в *табл. 4*.

Оценка уязвимости осуществляется путем сопоставления глобального риска с целевыми показателями социально-экономической политики России и пороговыми индикаторами, определяющими уровень экономической безопасности. Очевидно, что уязвимость национальной экономики и

уровень ее экономической безопасности находятся в обратно пропорциональной связи: чем выше уязвимость, тем ниже уровень экономической безопасности и наоборот.

**Для оценки влияния глобальных рисков на социально-экономическую политику государства должны быть включены в процесс не только оценки всех 28 глобальных рисков, представленных в докладе ВЭФ о глобальных рисках 2014 г., но и другие оценки**

Шкала оценки уязвимости экономики России на основе сопоставления риска с целевыми показателями социально-экономической политики и пороговыми значениями индикаторов экономической безопасности включает три оценки:

- высокую уязвимость;
- среднюю уязвимость;
- низкую уязвимость.

*Высокая уязвимость* имеет место, когда при сопоставлении глобального риска со значением соответствующего целевого индикатора социально-экономической политики текущее значение

Таблица 4

Таблица фактических и прогнозных целевых показателей экономической политики России и пороговых значений экономической безопасности<sup>1</sup>

Показатели	Целевые показатели и задачи, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения экономической безопасности	2012 г., факт	2016 г., прогноз Минэкономразвития*
<i>1. В сфере реальной экономики</i>				
Среднегодовые темпы прироста ВВП, %	5–6	6–7	3,4	3,3
Инвестиции в основной капитал в % к ВВП	До 25 к 2015 г. и до 27 к 2018 г., 30–40 к 2020 г.	25–30	20	21
Доля производства машин и оборудования, электрооборудования, транспорта и транспортного оборудования в общем объеме отгруженной продукции, %	Увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП к 2018 г. в 1,3 раза против 2011 г.	25–30 к отгруженной продукции	14,5	15
Сбор зерна, млн т	–	110	70,9	102
Доля отгруженной инновационной продукции в общем объеме промышленности, %	25–30	25–30	6,1*	6,7
<i>2. В социальной сфере</i>				
Отношение численности людей пенсионного и трудового возраста	–	0,4	0,4	0,4
Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума	Преодоление бедности, увеличение зарплаты к 2018 г. в 1,5 раза	6	11,0	10,0
Коэффициент фондов (соотношение доходов 10% высокодоходных и 10% низкодоходных слоев населения, раз)	Преодоление имущественного расслоения населения	7	16,4	Около 16
Доля среднего класса во всем населении, %	50–60	50–60	20–25	30–35
Отношение средней пенсии к средней зарплате, %	40	40	33,7	32
Уровень безработицы по методологии МОТ	Преодоление безработицы	4	5,7	5,7
Размер жилья на одного жителя, кв. м	К 2020 г. 60% желающих улучшить жилищные условия получат жилье	30–35	23,4	Около 25
Ввод в действие жилья, млн кв. м	140 к 2020 г.	–	65,7	68,5
<i>3. В денежно-финансовой сфере</i>				
Размер золотовалютных резервов, конец декабря, млрд долл.	–	250	537,5	Более 500
Годовой уровень инфляции, %	–	3–4	6,6	4–5

<sup>1</sup> В.К. Сенчагов Материалы доклада на 2-м Международном конгрессе по информационной безопасности национальных экономик INFOSECURITYFINANCE. Москва, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 16.05.2014.

Окончание табл. 4

Показатели	Целевые показатели и задачи, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения экономической безопасности	2012 г., факт	2016 г., прогноз Минэкономразвития*
Уровень монетизации экономики (денежная масса M2 на конец года, % к ВВП)	–	50–70	44	50–52
Доля невозвратов в общем объеме потребительского и ипотечного кредитов в % к общему объему кредитов	–	Не более 10	Менее 10	Менее 10
Дефицит федерального бюджета, % к ВВП	Преодоление дефицита к 2015 г.	–3	–0,1	–0,6
Отношение величины государственного внешнего и внутреннего долга к ВВП, %	–	Не более 60	12,5	14,3
<i>4. Во внешнеэкономической сфере</i>				
Доля импортного продовольствия во всех продовольственных ресурсах, %	Обеспечить продовольственную безопасность	25	34	32
Сальдо торгового баланса, в % к ВВП	–	8	10	5

Источник: В.К. Сенчагов, 2014.

2-я графа – Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от декабря 2012 г. и декабря 2013 г. и его Указы от 7 мая 2012 г.; 4-я графа – Статсправочники: «Социально-экономическое положение Российской Федерации», 2013, стр. 84, 168; «Россия в цифрах», 2013, стр. 33, 37, 41, 91, 102, 129, 144, 240, 284, 397, 496, 532\*, 2011.

\* – прогнозные значения, составлены в начале 2014 г.

Таблица 5

## Оценка влияния глобальных рисков на экономику России

Глобальный риск	Показатель социально-экономического развития России	Текущее значение показателя/ Пороговое значение	Оценка уязвимости
Риск высокого неравенства доходов	Коэффициент фондов (соотношение доходов 10% высокодоходных и 10% низкодоходных слоев населения, разы).	16,4 / 7,0	Высокая уязвимость
Риск структурного дисбаланса	Доля производства машин и оборудования, электрооборудования, транспорта и транспортного оборудования в общем объеме отгруженной продукции, %	25–30/14,5	Высокая уязвимость
Риск безработицы (неполной занятости)	Уровень безработицы по методологии МОТ (% от трудоспособного населения)	5,7 / 4,0	Средняя уязвимость
Риск бюджетных кризисов ведущих экономик мира	Дефицит федерального бюджета (в % к ВВП)	– 0,1 / –0,3	Низкая уязвимость
Риск нарушения функционирования основных финансовых механизмов и институтов	Отношение величины государственного внешнего и внутреннего долга к ВВП, %	12,5 / не более 60	Низкая уязвимость

Источник: составлено автором, 2015.

данного индикатора ниже его порогового значения.

*Средняя уязвимость* характеризует ситуацию, при которой значение целевого индикатора соответствует пороговому значению.

*Низкая уязвимость* имеет место в случае, если значение целевого индикатора социально-экономического развития превышает пороговое значение, установленное для этого показателя.

Результаты оценки влияния глобальных рисков на экономику России представлены в *табл. 5*.

**Одним из недостатков методик, используемых экспертами ВЭФ, является неполный учет особенностей национальной экономики**

### Выводы

Результаты оценки уязвимости экономики России к влиянию глобальных рисков показывают ее «высокую уязвимость» к риску неравенства доходов и структурного дисбаланса и «низкую уязвимость» к бюджетным кризисам ведущих экономик и нарушению функционирования основных финансовых институтов и механизмов.

Оценки влияния рисков бюджетных кризисов ведущих экономик мира и нарушения функционирования основных финансовых механизмов и институтов свидетельствуют о низкой уязвимости экономики России к ним, что позволяет подтвердить обоснованность мер экономической политики в области государственных финансов.

Риск безработицы (неполной занятости) находится в зоне предельных значений порогового индикатора экономического развития, что требует повышенного внимания к динамике изменения влияния этого риска, но не требует принятия оперативных мер по корректировке экономической политики.

Результаты оценки влияния глобальных рисков на российскую экономику подтверждают обоснованность действий Правительства РФ по корректировке социально-экономической политики в России. Однако его действия предпринимаются как реакция на факты негативных последствий влияния глобальных рисков на экономику России, тогда как предлагаемый подход позволяет перманентно получать информацию о степени влияния

глобальных рисков на экономику России, рассматривать различные сценарии изменения влияния глобальных рисков и разрабатывать меры упреждающего характера с целью недопущения роста влияния глобальных рисков на экономику России и своевременно вносить необходимые коррективы в ее социально-экономическую политику.

Полученные оценки могут служить основой для подготовки рекомендаций по совершенствованию социально-экономической политики России с целью снижения ее уязвимости к влиянию внешних факторов.

### Литература

1. В поисках новых моделей научной и образовательной деятельности: монография. М.: Финансовый университет, 2014.
2. Исследование влияния глобальных дисбалансов и финансовых внешне-экономических рисков на уровень экономической безопасности России: отчет о НИР; Финансовый университет. М.: 2014. Рег. № 01201463758. Инв. № (ИКР БС) 215012640018.
3. Инновационные преобразования как императив устойчивого развития и экономической безопасности России. М.: Анкил, 2013.
4. *Сенчагов В.К.* Национальные интересы России, международные санкции и угрозы экономической безопасности / Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы: сб. науч. тр.; II Международная научно-практическая конференция 27–30 мая 2014 г. Н. Новгород: НГТУ, 2014.
5. Экономическая безопасность России: Общий курс: учебник. М.: Дело, 2009. 806 с.
6. *Соловьев А.И.* О научно-технических проблемах методологии оценки «экономической безопасности» экономических агентов [Текст] / А.И. Соловьев // «Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы»: сб. науч. тр.; II Международная научно-практическая конференция, 27–30 мая 2014 г. Н. Новгород: НГТУ, 2014.
7. *Соловьев А.И.* Оценка влияния глобальных рисков на уровень экономической безопасности страны [Текст] / А.И. Соловьев // Экономическая безопасность России в современных условиях: сб. науч. тр.; Труды XV Чаяновских чтений, Москва, 17 марта 2015 г. / Отв. ред. Н.И. Архипова. М.: РГТУ, 2015.

## References

1. In search of new models of scientific and educational activity: monograph [V poiskah novyh modelej nauchnoj i obrazovatel'noj dejatel'nosti: monografija]. Moscow, Finansovyj universitet, 2014.
2. Investigation of the effect of global imbalances and financial external economic risks at the level of Russia's economic security: research report [Issledovanie vlijaniya global'nyh disbalansov i finansovyh vneshne-jekonomicheskikh riskov na uroven' jekonomicheskoi bezopasnosti Rossii: otchet o NIR; Finansovyj universitet]. Moscow, 2014. Reg. № 01201463758. Inv. № (IKR BS) 215012640018.
3. Innovative transformation as an imperative for sustainable development and economic security of Russia [Innovacionnye preobrazovaniya kak imperativ ustojchivogo razvitija i jekonomicheskoi bezopasnosti Rossii]. Moscow, Ankil, 2013.
4. *Senchagov V.K.* The national interests of Russia, the international sanctions and the threat of economic security [Nacional'nye interesy Rossii, mezhdunarodnye sankcii i угрозы jekonomicheskoi bezopasnosti / Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii: problemy i perspektivy: sb. nauch. tr.; II Mezhdunarodnaja nauchno-prakticheskaja konferencija 27–30 maja 2014]. N. Novgorod, NGTU, 2014.
5. The economic security of Russia. [Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii: Obshnij kurs: uchebnyj]. Moscow, Delo, 2009.
6. *Solovev A.I.* On the scientific and technical problems assessment methodology of «economic security» of economic agents [O nauchno-tehnicheskikh problemah metodologii ocenki «jekonomicheskoi bezopasnosti» jekonomicheskikh agentov [Tekst] / A.I. Solov'ev // «Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii: problemy i perspektivy»: sb. nauch. tr.; II Mezhdunarodnaja nauchno-prakticheskaja konferencija, 27–30 maja 2014]. N. Novgorod, NGTU, 2014.
7. *Solovev A.I.* Assessing the impact of global risks on the level of economic security [Ocenka vlijaniya global'nyh riskov na uroven' jekonomicheskoi bezopasnosti strany [Tekst] / A.I. Solov'ev // Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii v sovremennyh uslovijah: sb. nauch. tr.; Trudy XV Chajanovskih chtenij, Moskva, 17 marta 2015 / Otv. red. N.I. Arhipova]. Moscow, RGGU, 2015.

## Из выступления В.В. Путина на Саммите форума АТЭС 10 ноября 2014 г.

Для России взаимодействие с АТР – стратегическое, приоритетное направление. И очень важно, что для наших отношений с подавляющим большинством стран региона характерен общий позитивный, конструктивный фон. Мы ценим такой настрой и намерены делать все возможное, чтобы развивать многоплановое двустороннее и многостороннее сотрудничество.

\*\*\*

Путь развития многих стран АТР мы рассматриваем как успешный пример достижения конкурентоспособности. Они вышли на передовые позиции в инновационном секторе, обладают значительными финансовыми и инвестиционными ресурсами. И даже в условиях негативных глобальных тенденций последних лет демонстрируют хорошую динамику, лишь немного снизив темпы роста.

\*\*\*

Для нас структурные преобразования в экономике имеют первостепенное значение. Сегодня торговля со странами Азиатско-Тихоокеанского региона составляет более четверти всего российского товарооборота. В перспективе мы планируем увеличить эту долю до 40% и предпринимаем конкретные шаги по расширению географии нашего экспорта, повышению доли несырьевых и высокотехнологичных товаров.

\*\*\*

Большое внимание уделяем формированию благоприятной деловой среды, внедрению лучших практик по работе с инвесторами на региональном и муниципальном уровне. Главное, что позитивные изменения отмечают сами предприниматели и инвесторы, в том числе и наши иностранные друзья. Наши усилия были оценены и международными экспертами. По сравнению с 2010 г. наша страна в два раза улучшила свои позиции в известном рейтинге Doing Business.

УДК 336.1

## ПРОГРАММЫ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ: СЕМЬ ЛЕТ ОТ КРИЗИСА К ИННОВАЦИОННОМУ РАЗВИТИЮ

**БИКАЛОВА НАДЕЖДА АЛЕКСАНДРОВНА**, канд. экон. наук, доцент кафедры «Теория финансов» Финансового университета

**E-mail:** bikalova@mail.ru

Статья посвящена рассмотрению современного состояния программ опережающего профессионального обучения (далее – ОПО), направленных на содействие занятости населения в случае угрозы массового увольнения. Предмет исследования – роль и место мероприятий по снижению напряженности на рынке труда и ОПО в сфере занятости населения. Цель работы – сравнить правила предоставления субсидий из федерального бюджета на ОПО в 2009–2015 гг., выявить основные проблемы и направления развития государственной поддержки программ ОПО. Отмечено существенное возрастание роли ОПО на современном инновационном этапе экономического развития, о чем свидетельствуют размеры субсидий из федерального бюджета выделяемых на региональные программы снижения напряженности на рынке труда. Основная задача современного этапа развития программ ОПО – создание «инновационного ОПО», предполагающего наличие перспективных рынков труда, обеспечивающих потребности инновационного развития экономики и инфраструктуры.

**Ключевые слова:** государственная программа; занятость населения; опережающее профессиональное обучение; региональные программы; напряженность на рынке труда.

## Forward-Looking Vocational Training and Education: 7 Years from Crisis to Innovative Development

**NADEZHDA A. BIKALOVA**, PhD (Economics), professor of the Theory of Finance Chair, Financial University

The article considers existing vocational training and education (hereinafter VTE) programs that would anticipate changes in the world of work and assist people in the case of mass layoffs events. The research is focused on activities aimed to reduce tensions on the labor market and provide advanced VTE for people seeking jobs. The purpose of the research work is to analyze the rules for granting state subsidies to support VTE in 2009–2015 as well as to identify the main challenges and areas which need government assistance. A substantial increase in the role of the forward-looking VTE at the present stage of innovative economic development is evidenced by the size of budget-funded subsidies allocated to regional programs aimed at reducing tensions on the labor market. In the present context, the main objective of VTE programs is the creation of innovative approaches to respond the needs of new labor markets which are crucial for innovative development of the economy and infrastructure.

**Keywords:** government program; employment; forward-looking vocational training; regional programs; the tension in the labor market.

### Актуальность опережающего профессионального обучения

Стратегия инновационного развития на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, уделяет особое внимание системе подготовки и переподготовки кадров для новых перспективных рынков труда, в том числе по программам опережающего профессионального обучения (далее – ОПО), направленным на смягчение социальной напряжен-

ности на рынке труда, предотвращение массовых высвобождений при банкротстве или санации организаций, сокращение периода возможной вынужденной безработицы и увеличение вероятности трудоустройства работников.

Система ОПО существует в России начиная с кризисного 2009 г. в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 31.12.2008 № 1089 и 29.12.2009 № 1011 (переподготовка высвобождаемых работников, призванная содействовать

снижению напряженности на рынке труда, обеспечению кадровых потребностей базовых отраслей экономики, повышению производительности труда, снижению энергоемкости и материалоемкости продукции).

## Анализ нормативно-правовой базы и финансирования ОПО

Впервые нормативно-правовая база по ОПО была прописана в документах Федеральной службы по труду и занятости (далее — Роструд) в 1994–1996 гг. В 1996 г. в связи реализацией п. 4 ст. 26 Федерального закона от 20.04.1996 № 36-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»», Роструд письмом от 12.08.1996 № Х-3-24–2098 «Об опережающем профессиональном обучении высвобождаемых работников» дал разъяснения о путях реализации опережающего обучения и ответственности работодателей. В частности, он отметил, что данный вид обучения высвобождаемых работников осуществляется работодателями до наступления срока расторжения ими договоров с работниками организаций в целях сокращения периода возможной вынужденной безработицы, увеличения вероятности трудоустройства работников.

В постановлении Минтруда России от 17.02.2000 № 18 «Об утверждении Порядка работы территориальных органов Минтруда России по вопросам занятости населения по содействию работодателям в опережающем профессиональном обучении граждан, высвобождаемых из организаций, в целях обеспечения их занятости» отмечено, что организация ОПО граждан осуществляется в соответствии с мероприятиями, направленными на обеспечение занятости работников, подлежащих увольнению при массовом высвобождении, которые предусматриваются в коллективном договоре организации и осуществляются работодателем. Это соответствует п. 6 раздела II Положения об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 05.02.1993 № 99 «Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения».

Следующим документом по ОПО стало Положение об организации профессиональной подготовки, повышении квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения, утвержденное постановлением Минтруда России

и Минобразования России от 13.01.2000 № 3/1. Право Правительства РФ разрабатывать и реализовывать дополнительные мероприятия на рынке труда, направленные на снижение напряженности в связи с осложнением ситуации на рынке, было зафиксировано в п. 2 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 287-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»».

В соответствии с частью 6 ст. 25 Федерального закона от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» Правительство РФ предусматривало в 2009 г. до 450 млрд руб. средств федерального бюджета на реализацию мер по поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики РФ, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

В постановлении Правительства РФ от 31.12.2008 № 1089 «О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации») были определены субсидии в размере 43 488, 3 млн руб. бюджетам субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ) на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ, а также порядок и условия их предоставления.

Постановление Правительства РФ от 09.04.2009 № 316 «О дополнительных мерах по поддержке рынка труда Российской Федерации» определило распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и города Байконура на осуществление содействия занятости населения в соответствии с Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации» в части осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, и реализации мероприятий по проведению активной политики в области содействия занятости населения на 2009 г. В части 6 ст. 25 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на период 2010

и 2011 годов» сумма названных дополнительных субвенций регионам была определена в размере 3395,2 млн руб.

В «Концепции действий на рынке труда на 2008–2010 годы», одобренной распоряжением Правительства РФ от 15.08.2008 № 1193-р, и Программе антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г. от 19.06.2008 были поставлены приоритетные задачи по преодолению кризисных явлений в экономике страны, включая снижение напряженности на рынке труда.

Необходимо отметить и ряд министерских писем того времени по ОПО: письмо Роструда от 08.05.2009 № 2510-ТЗ «О мониторинге реализации региональных программ», письмо Минздравсоцразвития России от 21.01.2009 № 23–2/10/1–438 «О методических рекомендациях по разработке программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда субъекта», письмо Минфина России от 29.05.2009 № 02–03–09/2175 «О порядке рассмотрения региональных программ» и др. [1].

В 2009 г. были выделены субсидии региональным бюджетам на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ, и были утверждены соответствующие региональные программы, которыми предусматривалось создание временных рабочих мест для занятости 1407 тысяч граждан на общую сумму 25,3 млрд руб. При этом существовал ряд проблем в организации ОПО, которые были выявлены при опросе работодателей и региональных работников служб занятости в ходе выполнения проекта «Анализ участия учреждений профессионального образования в обеспечении опережающего профессионального обучения по программам, адекватным потребностям развития экономики и рынка труда в посткризисный период, разработка и распространение моделей региональной системы опережающего обучения» Нидерландского экономического института [2, с. 12]. Рассмотрение полученных ответов позволило выявить основные проблемы в сфере ОПО (некоторые из них остаются актуальными и в настоящее время):

- опасность недоосвоения средств федерального бюджета (далее в таблице — ФБ), выделенных в форме субсидий на финансирование региональных программ и ОПО в срок до 31 декабря и взыскание неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов;

- задолженность работодателей по оплате налогов, сборов, страховых взносов и других обязательных платежей;
- длительность проведения закупочных процедур в форме открытого конкурса по отбору учебных заведений;
- отсутствие методических рекомендаций, типовых договоров, разработанных на федеральном уровне (механизма финансового контроля, механизма финансового взаимодействия с бюджетными учреждениями);
- процедура корректировки программы (длительность, отсутствие возможности оперативной корректировки);
- невозможность гарантированного трудоустройства работников после обучения [2, с. 23].

Представители регионов назвали барьеры, препятствующие участию образовательных учреждений в реализации программ ОПО: перечень образовательных учреждений, записанный в региональной программе для ОПО, не всегда соответствует заявкам работодателей; нерентабельность ОПО для малого количества работников (одного-пяти) и т. д. [3].

Мониторинг Роструда показал, что основная задача региональных программ — сдерживание напряженности, сохранение кадрового потенциала и материальная поддержка лиц, предполагаемых к увольнению, выполняется. Если бы не предупредительные меры государства по улучшению ситуации на рынке труда в числе реализуемых в 2009 г. антикризисных мер, численность безработных увеличилась бы примерно на 1,3 млн человек и составила бы 3,4 млн человек, а уровень регистрируемой безработицы превысил 4,5% [4]. ОПО из федерального бюджета будет сокращаться, но этого не произошло.

В дальнейшем был принят еще ряд важных нормативных документов в рассматриваемой сфере, в числе которых следует отметить государственную программу «Содействие занятости населения», утвержденную постановлением Правительства РФ 15.04.2014 № 298. В числе ожидаемых результатов реализации этой государственной программы — предотвращение роста напряженности на рынке труда за счет минимизации уровней общей и регистрируемой безработицы. На получение этого результата направлены рассматриваемые в статье региональные программы дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, в том числе по ОПО.

Таблица

**Анализ Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения в 2009 и 2015 гг.**

Показатель	2009 г.	2015 г.
Название	Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ	Правила предоставления и <b>распределения</b> в 2015 г. субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ
Нормативный акт	Постановление Правительства РФ от 31.12.2008 №1089	Постановление Правительства РФ от 22.01.2015 № 35
Размер субсидий	43,5 млрд руб.	<b>52,2 млрд руб.</b>
Использование субсидий	23,6 млрд руб. из ФБ и 1,7 млрд руб. (за счет средств субъектов РФ). Всего 25,3 млрд руб.	Нет данных
Субсидии на финансирование	Софинансирование утвержденных региональных программ дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда: 1) ОПО работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени; временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников); 2) организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения; 3) оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов; 4) содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан	<b>Софинансирование расходных обязательств субъектов РФ</b> , связанных с реализацией региональных программ субъектов РФ, предусматривающих следующие дополнительные мероприятия: 1) временная занятость работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу; 2) трудоустройство частными агентствами занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения; 3) ОПО и стажировка работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу; 4) стимулирование занятости молодежи при реализации социальных проектов; 5) социальная занятость инвалидов
Уровень софинансирования региональной программы	До 95 % общего размера расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта РФ	Доля возмещаемых из федерального бюджета расходов на реализацию дополнительных мероприятий не может быть установлена выше 95 и <b>ниже 85%</b>
Условия предоставления субсидий	1. Наличие региональной программы, отобранной межведомственной рабочей группой по мониторингу ситуации на рынке труда. 2. Определение уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ для осуществления взаимодействия с Рострудом (далее – уполномоченный орган). 3. Принятие решения о финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта РФ дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъекта РФ	1. Наличие региональной программы, утвержденной в установленном порядке и предусматривающей реализацию дополнительных мероприятий в соответствующем финансовом году. 2. Наличие в бюджете субъекта РФ бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта РФ, связанных с реализацией дополнительных мероприятий в соответствующем финансовом году

Продолжение табл.

Показатель	2009 г.	2015 г.
<p>Критерии отбора субъектов РФ для предоставления субсидий</p> <p>Формула для определения размера субсидии, предоставляемой из ФБ бюджета РФ субъекта РФ на реализацию дополнительных мероприятий</p>	<p>1. Рост уровня регистрируемой безработицы в субъекте РФ.</p> <p>2. Рост численности работников организаций субъекта РФ, находящихся под угрозой массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников).</p> <p>3. Наличие в субъекте РФ градообразующих организаций</p> <p><math>C = C_{об} + C_n + C_{спр} + C_{спр}</math>  где <math>C_{об}</math> – общий размер субсидии;  <math>C_{спр}</math> – размер софинансирования мероприятий по ОПО работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников);  <math>C_n</math> – размер софинансирования мероприятий по организации общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения;  <math>C_{спр}</math> – размер софинансирования мероприятий по оказанию адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;  <math>C_{спр}</math> – размер софинансирования мероприятий по содействию развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан</p>	<p>1. Наличие работников организаций, находящихся под угрозой массового увольнения, в том числе переведенных в дочерние организации.</p> <p>2. Наличие плана (программы) мероприятий по замещению иностранных граждан, привлекаемых в целях осуществления трудовой деятельности россиянами из числа работников, находящихся под риском увольнения.</p> <p>3. Включение в региональные программы организаций, имеющих программы повышения производительности труда, оптимизации расходов и (или) развития персонала и (или) реализующих проекты, направленные на импортозамещение.</p> <p>4. Приоритетное участие в дополнительных мероприятиях родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей.</p> <p>5. Наличие в региональных программах мероприятий, способствующих перераспределению трудовых ресурсов между видами экономической деятельности</p> <p>С учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ (<math>S_{ip}</math>):  <math>S_{ip} = (S_{i1} + S_{i2} + S_{i3} + S_{i4} + S_{i5}) \times Y_i</math>,  где <math>S_{i1}</math> – размер средств, предусматриваемых <math>i</math>-м субъектом РФ на временную занятость работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу;  <math>S_{i2}</math> – размер средств, предусматриваемых <math>i</math>-м субъектом РФ на трудоустройство частными агентствами занятости работников организаций, находящихся под риском увольнения;  <math>S_{i3}</math> – размер средств, предусматриваемых <math>i</math>-м субъектом РФ на ОПО и стажировку работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу;  <math>S_{i4}</math> – размер средств, предусматриваемых <math>i</math>-м субъектом РФ на стимулирование занятости молодежи при реализации социальных проектов;  <math>S_{i5}</math> – размер средств, предусматриваемых <math>i</math>-м субъектом РФ на организацию социальной занятости инвалидов;  <math>Y_i</math> – доля возмещаемых из федерального бюджета расходов на реализацию дополнительных мероприятий, определяемая исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности <math>i</math>-го субъекта РФ на соответствующий финансовый год</p>

Окончание табл.

Показатель	2009 г.	2015 г.
<p>Формула для субсидий по ОПО</p>	<p>Размер финансирования мероприятий по ОПО рассчитывается по следующей формуле:</p> $C_{об} = C_{об} \times N,$ <p>где <math>C_{об}</math> – размер финансирования мероприятий по ОПО работников в случае угрозы массового увольнения;  <math>N</math> – численность участников программы опережающего обучения;  <math>N</math> – средняя стоимость курса профессионального обучения, сложившаяся в субъекте РФ в 2008 г., скорректированная на уровень инфляции, установленный в соответствии с законодательством РФ на 2009 г., исходя из того, что средняя продолжительность курса обучения составляет 3 месяца</p>	<p>Размер средств, предусматриваемых <math>i</math>-м субъектом РФ на ОПО и стажировку работников организации, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу (<math>S_{i3}</math>), рассчитывается по формуле:</p> $S_{i3} = N_{iоб} \times (C_{об} + C_{см} \times P_{об}) + N_{iсм} \times 2C_{3П} \times P_{см},$ <p>где <math>N_{iоб}</math> – прогнозируемая в <math>i</math>-м субъекте РФ численность направленных на профессиональное обучение граждан из числа работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу;  <math>C_{об}</math> – средняя стоимость профессионального обучения;  <math>C_{см}</math> – размер стипендии, выплачиваемой в период профессионального обучения, равный величине прожиточного минимума для трудоспособного населения, установленной в субъекте РФ в IV квартале 2014 г., увеличенной на сумму страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;  <math>P_{об}</math> – средний период профессионального обучения, равный 3 месяцам;  <math>N_{iсм}</math> – прогнозируемая в <math>i</math>-м субъекте РФ численность направленных на стажировку граждан из числа работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу;  <math>P_{см}</math> – средний период стажировки, равный одному месяцу</p>
<p>Неиспользованный на 1 января следующего года остаток субсидии</p> <p>Источник: составлено автором.</p>	<p>Порядок указан в Соглашении.</p>	<p>Подлежит возврату в доход ФБ органом государственной власти субъекта РФ</p>

## Правила предоставления и распределения субсидий на снижение напряженности на рынке труда

Начиная с 2009 г. Правительством РФ ежегодно утверждаются Правила предоставления и распределения субсидий из средств федерального бюджета на снижение напряженности на рынке труда (далее — Правила).

В 2015 г. Правила были утверждены постановлением Правительства РФ от 22.01.2015 № 35, согласно которым субъекты Российской Федерации получают из федерального бюджета субсидии в размере 52 155,7 млн руб. на реализацию региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов Ф.

В *таблице* представлено сравнение основных позиций Правил в кризисном 2009 и текущем 2015 г., а жирным шрифтом выделены некоторые отличия.

В 2015 г. субсидии предоставляются на финансирование расходных обязательств субъектов РФ, связанных с реализацией программ, предусматривающих дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда. Как и в другие годы, в соответствии с бюджетным законодательством, остаток субсидии, не использованный на 1 января 2016 г., подлежит возврату в доход федерального бюджета. Однако по решению Роструда при наличии потребности в неиспользованной в отчетном году субсидии средства в размере, не превышающем остатка субсидии, могут быть использованы субъектом РФ в текущем финансовом году. Формула исчисления средств на ОПО включает стажировку работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу. Согласно Правилам 2015 г. Роструд проводит расчет эффективности расходов бюджетов субъектов РФ, источником финансового обеспечения которых являются субсидии по следующим показателям результативности: уровню регистрируемой безработицы в субъекте РФ; численности участников каждого из дополнительных мероприятий. Это отражено и в приказе Роструда от 05.03.2015 № 144-н.

В субъектах РФ разработан ряд документов по ОПО, в основном транслирующих федеральные нормативные акты. Например, Правительством Санкт-Петербурга подготовлен проект постанов-

ления «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга 17.06.2014 № 490», направленного на включение в государственную программу Санкт-Петербурга «Содействие занятости населения в Санкт-Петербурге» на период 2015–2020 гг. подпрограммы, предусматривающей дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, включающей опережающее профессиональное обучение и стажировку работников организаций, находящихся под риском увольнения, и граждан, ищущих работу. Планируемый объем финансирования программы на июнь — декабрь 2015 г. — 156 млн руб. [6].

В настоящее время одобрена 41 региональная программа [7].

## Выводы

Опережающее профессиональное образование продолжает быть чрезвычайно актуальным в посткризисный период экономики. Инновационное ОПО предполагает перспективные рынки труда, соответствующие потребностям инновационного развития экономики и прогнозной потребности в кадрах в разрезе отраслей, регионов, федеральных округов и субъектов РФ на базе сценарных оптимистических прогнозов экономического развития страны. [8, 56]. Также необходимы программы ОПО и инфраструктура, поддерживающая реализацию этих программ, включая нормативно-правовые документы, а также организацию региональной системы ОПО, схему типового финансирования и мониторинга участия образовательных учреждений [9, с. 12]. Задача повышения эффективности расходования бюджетных субсидий, выделенных на региональные программы снижения напряженности на рынке труда в целом и на ОПО в частности, в условиях инновационной экономики требует эффективного сотрудничества властных структур, центров занятости населения, предприятий, учреждений профобразования, действующих на основании лицензии образовательных организаций всех форм собственности.

## Литература

1. Бикалова Н. А. Анализ нормативной правовой базы в сфере реализации антикризисных мер Правительства РФ по снижению напряженности на рынке труда и финансированию опережающего профессионального обучения // Спрос и предложение на рынке

- труда и рынке образовательных услуг в регионах России. Сборник докладов по материалам Шестой Всероссийской научно — практической интернет-конференции. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009. URL: <http://www.labourmarket.ru/conf6/viewtopic.php?f=8&t=79&start=0&sid=3386a50c211bca96dace6b543c3bff40>.
2. Анализ, систематизация и обобщение действующих документов по формированию и размещению госзаказа на опережающее профессиональное обучение. Отчет. ООО «ЭКОРИС-НЭИ». Октябрь 2009 г.
  3. *Перевертайло А.* Опережающее обучение. URL: <http://opo.ntf.ru>.
  4. Мониторинг Федеральной службы занятости РФ по региональным программам снижения напряженности на рынках труда субъектов РФ. 2010 г. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-243542.html>.
  5. Информация о результатах выполнения плана-графика реализации Программы первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в Санкт-Петербурге в 2015 году и на 2016–2017 годы. URL: [http://adm.rkursk.ru/index.php?id=30&mat\\_id=43765](http://adm.rkursk.ru/index.php?id=30&mat_id=43765).
  6. *Чернейко Д. С.* О разработке и реализации региональной программы дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда в 2015 г./ Сайт Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга. URL: <http://ktzn.gov.spb.ru>.
  7. Министр Максим Топилин: Распределены первые субсидии на дополнительные мероприятия на региональных рынках труда (март 2015 г.). URL: <http://www.rosmintrud.ru/employment/employment/426>.
- truda I finansirovaniu operezhauschego professionalnogo obuchenia]. The Collection of Reports of the Sixth All-Russian Scientifically — Practical Internet Conference. Petrozavodsk, PetrGU's Publishing House, 2009. URL: Available at: <http://www.labourmarket.ru/conf6/viewtopic.php?f=8&t=79&start=0&sid=3386a50c211bca96dace6b543c3bff40>.
2. Analysis, Systematization and Synthesis of Legislation on Advance Professional Education [Analiz, sistematzatsia b oboszhzenie deistvujuschix dokumentov po formirovaniu I pazmescheniu goszakaza na operezhauschee professionalnoie obrazovanie]. Report. JSC EKORIS-NEI. October, 2009.
  3. *Perevertaylo A.* The advancing training. [Operezhauschee obuchenie]. URL: <http://opo.ntf.ru>.
  4. Monitoring of the Federal Employment Service of the Russian Federation the Regional Programs of Decrease an Intensity on Russian Regional Labor Markets [Monitoring federalnoi sluzhbi zaniatosti RF po regionalnim programam snizhenia napriazhennosti na rinkakx truda cubiectov RF]. 2010. Available at: URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-243542.html>.
  5. Results of Implementation of the Plan Schedule of the Program of Priority Actions on Providing Sustainable Development of Economy and Social Stability in St. Petersburg in 2015 and for 2016–2017 [Informatsia o rezultatax vipolnenia plana- graphika realizatsii pervoocheredikh meroprijatii po obespocheniu ustoichvogo razvitija ekonomiki I cosialnoi stabilnosti]. Available at: URL: [http://adm.rkursk.ru/index.php?id=30&mat\\_id=43765](http://adm.rkursk.ru/index.php?id=30&mat_id=43765).
  6. *Cherneyko D. S.* Development and Realization of the Regional Programs of Additional Actions on Employment to Decrease an Intensity of the Labor Market in 2015 [O razrabotke i realizatsii regionalnoi programmi gopolnitelnikh meroprijatii v sphere zaniatosti naselenia Sant Peterburga] / The Site Of Committee On Work And Employment Of The Population Of St. Petersburg. Available at: URL: <http://ktzn.gov.spb.ru>.
  7. The Minister Topilin Maxim: “First Subsidies for Additional Actions on the Regional Labor Markets are Distributed” [Raspredelenii pervie subsidei na dopolnitelnii meroprijatia na regionalnikh rinkakh truda]. (March, 2015). Available at: URL: <http://www.rosmintrud.ru/employment/employment/426>.

## References

1. Bikalova N.A. The Analysis of the Legislation of Anti-Crisis Measures of the Russian Government to Decrease an Intensity of the Labor Market and to Finance an Advance Professional Education // Supply and demand on Labor Market and Market of Educational Services in Russian regions [Analiz normativnoi pravovoi basi v sphere realizatsii anticrisisnikh mer Pravitelstva RF po cnizheniu napriazhennosti na rinke

УДК 336.012.23

## ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

**БОГОМОЛОВ ЕВГЕНИЙ ВИКТОРОВИЧ**, канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры «Экономическая теория»  
Финансового университета  
**E-mail:** EVBogomolov@fa.ru

Предметом исследования является роль института финансовой грамотности в условиях увеличивающихся финансовых рисков и нестабильности экономической системы. Целью работы явилось определение структуры института финансовой грамотности и особенностей его формирования в Российской Федерации на современном этапе. В ходе исследования использовались методы формальной логики и системный подход.

Основной причиной экономической турбулентности названо противоречие между скоростью движения финансового и реального капиталов, которое усугубляется низкой финансовой грамотностью населения на фоне расширения доступа к финансовым инструментам. Следовательно, возрастает значение института финансовой грамотности в снижении финансовых рисков и экономической нестабильности.

В работе определены и охарактеризованы элементы и субъекты института финансовой грамотности, рассмотрены уровни трансляции финансовых знаний. Отмечено отсутствие системности финансового образования в российской практике. На основе анализа данных различных исследований предложены критерии и показатели оценки эффективности института: снижение последствий асимметричности информации, повышение сберегательной и инвестиционной активности населения, а также увеличение производительности труда. Поднята проблема выбора между формированием собственного института финансовой грамотности и его импортом.

**Ключевые слова:** финансовая грамотность; экономическая турбулентность; личные и общественные правила; транслирование знаний; асимметричность информации; импорт институтов.

## The Institution of Financial Literacy under Conditions of Economic Turbulence

**EVGENY V. BOGOMOLOV**, PhD (Economics), Associate Professor, the Economic Theory Chair, the Financial University

The subject of study is the role of the institution of financial literacy under conditions of increased economic risks and instability of the economic system. The purpose of the work is to determine the structure of the institution of financial literacy and peculiarities of its creation in the Russian Federation at the current stage. The study uses the methods of formal logic and systematic approach. The main cause of economic turbulence is a contradiction between speeds of financial capital and real capital and this contradiction is further aggravated due to low financial literacy of the population combined with an expanded access to financial instruments. Hence, the growing importance of financial literacy institution dedicated to reduce financial risks and economic instability. The paper identifies and describes the elements and subjects of the financial literacy institution, considers different levels of translation of financial knowledge. The author notes the absence of systemic financial education in the Russian practice. The analysis of data from various sources made it possible to set out criteria and indicators to evaluate the effectiveness of the Institution as follows: mitigation of the effects of asymmetric information, increase in savings and investment activities of the population and higher productivity. Another problem concerning the institution of financial literacy is how to act: to create or to import such an institution.

**Keywords:** financial literacy; economic turbulence; personal and social rules; translation of knowledge; information asymmetry; import of institutions.

## Институт финансовой грамотности населения как фактор устойчивости и развития экономики

Развитие современной экономики было бы невозможным без использования целого спектра различных финансовых инструментов. В то же время чрезмерное либо непродуманное применение финансовых рычагов ведет к постоянным колебаниям в мировой экономике, ее неустойчивости, что получило название экономической турбулентности, которая выражается в такой нестабильности экономической системы, когда вероятность достижения точки ее разрушения чрезвычайно высока и соответственно высок уровень риска глобального передела мира и конфликта различных культур посредством множества региональных войн [1, с. 24].

Среди причин экономической турбулентности есть не только экономические (мгновенное перемещение капиталов и медленное перемещение ресурсов), но и множество неэкономических (демографические и технологические диспропорции между странами, загрязнение окружающей среды и климатические изменения в результате массового производства) факторов. Однако определяющим фактором, на наш взгляд, является противоречие между скоростью движения финансового и реального капиталов. Расширение доступа различных социальных групп к финансовым инструментам (например, кредитным картам, потребительским, образовательным и ипотечным кредитам, микрокредитам, программам пенсионных накоплений) увеличивает степень финансовых рисков как для отдельной экономической системы, так и для мировой экономики в целом.

Снижение финансовых рисков в глобальном масштабе должно начинаться с отдельной фирмы или домохозяйства. Каждый из этих экономических субъектов представлен совокупностью индивидов, поэтому можно утверждать, что глобальная финансовая устойчивость системы основывается на финансовой устойчивости ее отдельных членов. Иными словами, речь идет уже не о взаимосвязи макро- и микроуровней экономики, а взаимосвязи мега- и наноуровней. Поэтому в последние годы стало уделяться большое внимание институту финансовой грамотности населения как фактору устойчивости и развития экономики не только отдельной страны, но и мирового хозяйства в целом. Актуальным представляется анализ структуры данного института, а также современного

состояния и перспектив развития данного института в России.

## Элементы финансовой грамотности

В институциональном анализе под институтом принято понимать определенные правила поведения в совокупности с механизмом их контроля. Структуру института финансовой грамотности можно представить как совокупность элементов двух категорий:

- 1) элементов грамотности (самих правил финансового поведения и их знания);
- 2) субъектов финансовой грамотности (лиц, которые выполняют, транслируют, создают и контролируют выполнение правил и их знание).

*Элементы грамотности* включают личные и общественные правила, а также практические знания по их выполнению.

*Личные правила* — это установки, принципы финансового поведения человека, его отношение к деньгам. Здесь большую роль играют воспитание, религиозные, этические, эстетические взгляды, историческая память, национальный менталитет.

Так, для современного российского населения характерны следующие поведенческие установки относительно финансов [2, с. 117]:

- недоверие к финансовым институтам;
- экономический патернализм, предполагающий ответственность государства за финансовые решения индивидов;
- экономическая индифферентность, подразумевающая пассивное и безучастное отношение граждан к экономическим процессам в стране;
- приоритет получения выгоды перед соблюдением закона;
- негативное отношение к богатым и успешным.

*Общественные правила* финансового поведения включают:

- формальные правила — научно обоснованные и закрепленные законодательно финансовые инструменты и порядок их использования;
- неформальные правила — традиции ведения дел, в том числе финансовых взаимоотношений.

И если личные правила формируются вместе с развитием человека как личности, то именно общественные правила становятся объектом специального обучения.

Недостаточность знаний общественных правил финансового поведения трансформируется у российского населения в такие финансовые ошибки, как:

- отсутствие «подушки безопасности» (накопления для покрытия непредвиденных расходов);
- накопление наличных дома;
- выбор неправильных параметров кредита;
- недооценка своей реакции на риск;
- пренебрежение страхованием, налоговыми льготами;
- отсутствие личного финансового плана [3, с.126].

Однако само знание правил еще не означает их выполнение. Поэтому неотъемлемым звеном финансовой грамотности становятся *практические умения* по использованию финансовых инструментов и выстраиванию финансовых отношений. Среди комплекса навыков первостепенным является умение получать необходимую и достоверную информацию для принятия финансового решения. В этой связи финансовая грамотность выступает фактором снижения транзакционных издержек, ибо человек, обладающий финансовыми навыками, тратит меньшее количество времени на получение информации и принятие решения, а значит, в условиях быстрых экономических изменений финансово грамотный индивид быстрее приспосабливается к изменяющимся условиям и, тем самым, действует как субъект стабилизации финансовой системы.

### Субъекты финансовой грамотности

К субъектам финансовой грамотности относятся:

- индивиды, домашние хозяйства;
- коммерческие и некоммерческие организации и финансовые учреждения (банки, страховые компании, пенсионные, инвестиционные фонды и др.);
- образовательные и общественные структуры (школы, университеты, ассоциации, фонды, церковь, партии, профсоюзы и т.п.).

Каждый субъект может исполнять одну или несколько ролей: исполнение правил, трансляция (передача) правил, создание и контроль за исполнением правил. Индивиды и домашние хозяйства, фирмы являются в первую очередь субъектами исполнения правил, а также участвуют в их передаче и контроле. Образовательные и общественные структуры призваны транслировать правила, распространять финансовую грамотность.

Законодательные и исполнительные органы создают (формально закрепляют) и контролируют исполнение правил.

### Оценка финансовых навыков индивида

При оценке финансовых навыков индивида следует учитывать возможность субъективной и объективной оценки. Объективная оценка достигается через прохождение индивидом специальных тестов, в то время как субъективная — это лишь собственное восприятие индивидом своей финансовой компетентности. Так, О. Е. Кузина [4, с. 68] отмечает, что в период кризиса 2008–2010 гг. субъективная оценка финансовой грамотности российского населения возросла, тогда как уровень объективно оцененных навыков почти не изменился. Это объясняется тем, что на фоне увеличивающегося потока финансовой информации в период кризиса люди начинают думать, что они действительно стали лучше знать финансовые отношения и инструменты.

Следует также отметить, что финансовые навыки необязательно приобретаются с жизненным опытом. Опрос Молодежного центра изучения финансовых операций (МЦФО) выявил, что на первом месте факторов, определяющих просроченную задолженность, стоит возраст заемщика [5, с. 49]. Иными словами, общий жизненный опыт оказывается в российских условиях не равным опыту использования банковских продуктов.

### Построение системы трансляции финансовых знаний

В развитии института финансовой грамотности огромную роль играют трансляторы правил и навыков финансового поведения: образовательные и общественные организации, а также финансовые институты, напрямую заинтересованные в развитии финансового рынка. Если образовательные структуры несут основную нагрузку по распространению финансовых знаний, то общественные — по оценке степени финансовой грамотности и определению целей развития института финансовой грамотности.

Целенаправленное построение системы трансляции финансовых знаний в мировом масштабе началось относительно недавно — с 2003 г., когда Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) начала реализовывать межправительственный проект по предоставлению

населению различных способов улучшения образования в финансовой сфере.

Образовательный процесс по финансам протекает на нескольких уровнях [6, с. 43], а именно:

- на наноуровне — финансовое образование индивидов, самообразование, передача опыта родителей детям;
- на микроуровне — консультирование независимых финансовых советников, информационная помощь локальных финансовых институтов;
- на мезоуровне — информация, распространяемая в рамках отдельных сфер экономики: банковского сектора (реклама, различные банковские акции, индивидуальный поход к клиенту, разъяснительная работа и т.д.), производственного сектора (разъяснения по перспективам развития и доходности отрасли или предприятия при размещении ценных бумаг, «народные» IPO);
- на макроуровне — создание, поддержка и реализация целевых программ и проектов, направленных на повышение финансовой грамотности граждан с учетом особенностей социально-экономических условий страны и накопленного мирового опыта.

В Российской Федерации система распространения финансовых знаний на микроуровне пока только складывается. Работают специализированные интернет-порталы (*azbukafinansov.ru*, *gorodfinansov.ru* и др.), крупные банки проводят работу по разъяснению принципов использования своих продуктов (например, Сбербанк имеет сайт «Финансы просто» — *finprosto.ru*), в некоторых школах проводятся уроки финансовой грамотности. Однако главную роль, на наш взгляд, должна играть образовательная система, где системное финансовое образование дошкольников-школьников-студентов пока отсутствует.

На макроуровне финансовая грамотность координируется Минфином России. С 2011 г. Министерством реализуется национальный проект «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» объемом финансирования 113 млн долл. США, окончание проекта — июнь 2016 г. Проект реализуется во взаимодействии с Роспотребнадзором, Банком России, Минобрнауки России и Минэкономразвития России, другими ведомствами и организациями. Экспертную поддержку проекта обеспечивает Экспертный совет (возглавляемый бывшим министром финансов А.Л. Кудриным).

Функции по координации текущих работ по подготовке и реализации проекта выполняются рабочей группой Минфина России. Проект реализуется с использованием заемных средств и под контролем Всемирного банка через Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов. В настоящее время в проекте участвуют 10 российских регионов, причем из них только два не из Европейской части России: Архангельская, Калининградская, Волгоградская, Саратовская, Томская области, Республика Татарстан, Алтайский, Краснодарский, Ставропольский края, Москва.

### Оценка эффективности работы по повышению финансовой грамотности населения

Согласно исследованию, проведенному два года спустя после начала вышеуказанного проекта, 41% населения вообще не знают об осуществлении каких-либо программ по повышению финансовой грамотности, а уровень финансово грамотных составляет 39% [5, с. 49]. В этой связи возникает проблема оценки эффективности образовательных программ по повышению финансовой грамотности. Основные препятствия в оценке следующие:

- 1) необходимость создания контрольной группы, которая не получает обучения;
- 2) влияние установок и предпочтений, базового образования индивида на применение полученных знаний.

На эффективность образовательных программ по финансовой грамотности влияет и институциональная среда в целом. Так, отсутствие сбережений либо сбережения в наличной форме дома, характерные для российского населения, определяются не только недостаточным уровнем финансовой грамотности, но и высокими рисками, которые несет сама экономическая система в результате непоследовательных и непредсказуемых действий регулятора — государственного аппарата управления. В результате невозможности достоверной оценки риска население попросту не решается принимать риски, тем самым отказываясь от использования финансовых инструментов.

Поэтому развитие института финансовой грамотности невозможно без совершенствования государственного управления и повышения его эффективности.

Оценивать степень влияния института финансовой грамотности на стабильность и эффективность

экономической системы нельзя лишь по изменению поведения конкретной группы населения или же правильным ответам на финансовые задачи. Мы предлагаем использовать также следующие критерии и показатели.

1. *Степень «худшего отбора» в финансовой сфере в условиях асимметричной информации: величина компенсаций Агентства по страхованию вкладов, величина разницы между средними ставками по вкладам и потребительским кредитам.*

Любой институт призван экономить ресурсы, связанные с недостаточностью информации. Не исключение — институт финансовой грамотности. Прежде всего, финансовая грамотность позволяет снизить эффект отбора худших продавцов (недобросовестных финансовых организаций), равно как худших покупателей (недобросовестных заемщиков) из-за асимметричности информации. Но именно недостаточная объективная финансовая грамотность ведет к тому, что постоянно возникают финансовые пирамиды типа «МММ», общество несет потери по компенсации вкладчикам обанкротившихся банков, а процентные ставки по потребительским кредитам запредельно высоки.

2. *Устойчивый экономический рост: величина и соотношение сбережений — инвестиций.*

Как известно, финансы — это отношения по аккумулярованию и использованию фондов денежных средств. Отсутствие планирования финансов и неиспользование финансовых инструментов многими домашними хозяйствами ведет к снижению сбережений и инвестиций. Поэтому одним из условий устойчивого экономического роста является финансовая грамотность индивидов, которая позволяет находить необходимый баланс между текущим и будущим потреблением сначала на микро-, а затем и на макроуровне экономики.

В экономико-социологическом исследовании М. С. Щербаль [7, с. 18] указывается на наличие в российском обществе стандартного кризисного поведения: увеличение потребления товаров длительного пользования, скупка валюты в начале кризиса, сокращение потребления и увеличение сбережений на пике кризиса. По сберегательному поведению российские граждане подразделяются автором на несколько групп. Самая многочисленная группа — 44% опрошенных — «отрицают сбережения». К ней относятся малообеспеченные, малообразованные, безработные, а также граждане предпенсионного и пенсионного возрастов, которые устойчиво не имеют и не собираются

иметь сбережения. К данной группе примыкают «поощряющие сбережения» и «потенциальные сберегатели», которые хотели бы сберегать и даже планируют это сделать. В совокупности лица, не имеющие сбережения, составляют, в зависимости от экономической ситуации, 66–75%. Между другими группами происходит постоянная миграция: группа «сверхсберегатели» (сбережения главнее потребления) формируется только в период устойчивого экономического благосостояния, группа «бывшие сберегатели», наоборот, образуется в период кризиса, когда прекращаются текущие сбережения, и, наконец, «обычные сберегатели» — лица, для которых потребление важнее сбережений, но сбережения всегда осуществляются. На долю последних приходится всего 17%, что свидетельствует о крайне низком уровне устойчивых сбережений. Перейти из категории не имеющих, но желающих и планирующих сбережения, в категорию обычных сберегателей может побудить граждан к расширению финансовых знаний и повышению уровня финансовых навыков, а также предоставлению адресных продуктов со стороны банков.

3. *Психологическое состояние населения: производительность труда.*

Производительность труда характеризуется не только технологией производства, но и психоэмоциональным состоянием работника. Так называемая X-неэффективность может зависеть от психологического состояния работника, определяемого его финансовым положением, которое в свою очередь зависит от неправильного финансового поведения. Многочисленные исследования англосаксонских экономистов показывают непосредственную связь между стрессом работника и его производительностью, причем на стресс, вызванный неправильным финансовым поведением, приходится около 15% [8, с. 164].

### **Выбор модели института финансовой грамотности**

В глобальной экономике усиливается такой вид конкуренции, как конкуренция институтов. Перенос и внедрение институтов в других странах расширяют возможности стран-экспортеров этих институтов, увеличивая их конкурентоспособность. Относительно института финансовой грамотности ситуация складывается аналогично. Финансово развитые страны заинтересованы во внедрении своей модели финансовой грамотности, и перед странами, где этот институт только

## Сравнительная статистика ответов на вопросы по финансовой грамотности в мире

Авторы исследования, год публикации	Страна исследования	Количество ответивших верно на все три темы, %
Lusardi and Mitchell (2011)	США	30,2
Alessie, VanRooij, and Lusardi (2011)	Нидерланды	44,8
Bucher-Koenen and Lusardi (2011)	Германия	53,2
Sekita (2011)	Япония	27,0
Agnew, Bateman, and Thorp (2013)	Австралия	42,7
Crossan, Feslier, and Hurnard (2011)	Н. Зеландия	24,0
Brown and Graf (2013)	Швейцария	50,1
Fornero and Monticone (2011)	Италия	24,9
Almenberg and Säve-Söderbergh (2011)	Швеция	21,4
Arrondel, Debbich, and Savignac (2013)	Франция	30,9
Klapper and Panos (2011)	Россия	3,7
Beckmann (2013)	Румыния	3,8

Источник: A. Lusardi, O. Mitchell [9, с. 14].

формируется, стоит следующая дилемма: перенос и адаптация зарубежной модели или же разработка и внедрение собственной.

При выборе первого варианта для определения страны (стран) — экспортеров института необходимо установить:

- 1) какие страны добились наилучших успехов в финансовой грамотности;
- 2) какая из этих стран наиболее приближена по социально-экономическим условиям к стране — импортеру института.

Относительно первого критерия возникает вопрос: что считать успехом? Либо успешное прохождение населением тестов, либо множество критериев, определяющих финансовое положение населения и страны в целом.

Если исходить из тестирования финансовых знаний и навыков по трем темам: процентная ставка, инфляция, диверсификация рисков, то лучших результатов добились такие страны, как Германия, Швейцария, Нидерланды и Австралия (см. таблицу). Во всех трех европейских странах сильны традиции протестантизма, что не может не наложить отпечаток и на формирование института финансовой грамотности.

Второй вариант — разработка и внедрение собственного института финансовой грамотности — будет более длительным, но более эффективным в

долгосрочном периоде, поскольку будут учтены все особенности населения и национальной экономики.

Развитие собственного института финансовой грамотности тем более важно в условиях углубления противоречий между цивилизационными подходами к самой сути финансовых отношений. Как известно, в исламском мире предпринимается практическая попытка ухода от отношений, основанных на ссудном проценте, перехода на прямые инвестиции. В России пока лишь выдвигаются идеи православного банкинга. Среди российских ученых также есть сторонники кардинальной смены парадигмы использования денег [10].

## Выводы

Институт финансовой грамотности играет важную роль в снижении степени экономической турбулентности путем уменьшения финансовых рисков. Эффективность его развития недостаточно определять лишь через оценку успешности отдельных финансовых образовательных программ, а его формирование невозможно без учета национальных особенностей.

## Литература

1. Журавлева Г.П., Манохина Н.В. Новые правила игры в условиях экономической турбулентности // Вестник Саратовского госу-

- дарственного социально-экономического университета. 2013. № 5 (49). С. 23–28.
2. Алифанова Е. Н., Евлахова Ю. С. Влияние финансовой грамотности на развитие финансовых институтов и ключевых сегментов финансового рынка // *Terra Economicus*. 2012. Т. 10. № 3. С. 115–120.
  3. Максимчук Е. В., Суворова А. А., Савастьянова Л. А. Финансовая грамотность населения как фактор снижения экономических рисков страны // *Белгородский экономический вестник*. 2014. № 3 (75). С. 122–131.
  4. Кузина О. Е. Финансовая грамотность россиян (динамика и перспективы) // *Деньги и кредит*. 2012. № 1. С. 68–72.
  5. Федорова Е. А., Нехаенко В. В., Довженко С. Е. Влияние финансовой грамотности населения на просроченную задолженность по кредитам // *Деньги и кредит*. 2014. № 4. С. 47–51.
  6. Манахова И. В. Финансовая грамотность населения — фактор роста национального благосостояния // *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2011. № 5. С. 41–44.
  7. Щербаль М. С. Экономико-социологический анализ сберегательного поведения населения: автореф. дис. канд. экон. наук. Специальность 22.00.03 — Экономическая социология и демография. Тюмень, 2013. 22 с.
  8. Garman E. T., Leech I. E., Grable J. E. The Negative Impact Of Employee Poor Personal Financial Behaviors On Employers // *Financial Counseling and Planning*. 1996. Vol. 7. P. 157–168.
  9. Lusardi A., Mitchell Olivia S. The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. *Journal of Economic Literature*. 2014. 52 (1). P. 5–44.
  10. Катасонов В. Ю. Капитализм. История и идеология «денежной цивилизации». М.: Институт русской цивилизации. 2013. 1074 с.
  2. Alifanova E. N., Evlahova Ju. S. Influence of financial literacy on development of financial institutions and key segments of the financial market [Vlijanie finansovoj gramotnosti na razvitie finansovyh institutov i kljuchevyh segmentov finansovogo rynka]. *Terra Economicus*. 2012, v. 10, No 3, pp. 115–120.
  3. Maksimchuk E. V., Suvorova A. A., Savast'janova L. A. Financial literacy of the population as the factor of economic risks decrease of the country [Finansovaja gramotnost' naselenija kak faktor snizhenija jekonomicheskikh riskov strany]. *Belgorodskij jekonomicheskij vestnik*, 2014, No 3 (75), pp. 122–131.
  4. Kuzina O. E. Financial literacy of Russians (dynamics and prospects) [Finansovaja gramotnost' rossijan (dinamika i perspektivy)]. *Den'gi i kredit*, 2012, No 1. pp. 68–72.
  5. Fedorova E. A., Nehaenko V. V., Dovzhenko S. E. The Influence of financial literacy of the population on credit arrears [Vlijanie finansovoj gramotnosti naselenija na prosrochennuju zadolzhennost' po kreditam]. *Den'gi i kredit*, 2014, No 4, pp. 47–51.
  6. Manahova I. V. Financial literacy of population as a factor of national welfare growth [Finansovaja gramotnost' naselenija — faktor rosta nacional'nogo blagosostojanija]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo social'no-jekonomicheskogo universiteta*, 2011, No 5. pp. 41–44.
  7. Shherbal' M. S. Economic and sociological analysis of savings behavior of the population [Jekonomiko — sociologicheskij analiz sberegatel'nogo povedenija naselenija]. Avtoref. kand diss...Special'nost' 22.00.03 — Jekonomicheskaja sociologija i demografija. Tjumen', 2013, 22 p.
  8. Garman E. T., Leech I. E., Grable J. E. The Negative Impact Of Employee Poor Personal Financial Behaviors On Employers. *Financial Counseling and Planning*. 1996, vol. 7, pp. 157–168.
  9. Lusardi A., Mitchell Olivia S. The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. *Journal of Economic Literature*. 2014. 52 (1), pp. 5–44.
  10. Katasonov V. Ju. Capitalism. The History and ideology of «monetary civilization» [Kapitalizm. Istorija i ideologija «denezhnoj civilizacii»]. Moscow, Institut ruskoj civilizacii. 2013. 1074 p.

## References

УДК 338.242.2

## АНАЛИЗ РЫНКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА МАТЕРИАЛАХ ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ И ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ЕГО УСЛУГ

**МЕДУШЕВСКАЯ ИННА ЕВГЕНЬЕВНА**, канд. экон. наук, доцент кафедры «Экономика и финансы» Пензенского филиала Финансового университета

**E-mail:** iem1616@mail.ru

**ЛЕВАНКОВА ИРИНА НИКОЛАЕВНА**, студентка 5 курса бакалавриата по направлению «Экономика» Пензенского филиала Финансового университета

**E-mail:** ilevankova@inbox.ru

Статья посвящена анализу регионального рынка образовательных услуг среднего профессионального образования. Выявлена его специфика, установлены причины низкого спроса на образовательные услуги. На основе полученных данных предпринята попытка оценить качество предоставляемых профессиональными образовательными организациями образовательных услуг среднего профессионального образования через разработанную систему показателей их деятельности.

*Предмет исследования* – рынок образовательных услуг среднего профессионального образования в Пензенской области. *Цель исследования* – разработка системы показателей для оценки деятельности профессиональных образовательных организаций и предоставляемых ими образовательных услуг.

*В результате* проведенного исследования составлен рейтинг профессиональных образовательных организаций Пензенского региона в сфере среднего профессионального образования.

**Ключевые слова:** среднее профессиональное образование; образовательные услуги; профессиональные образовательные организации.

## The Analysis of the Market of Vocational Education Services and Evaluation of Service Quality: a Case Study of the Penza Region

**INNA E. MEDUSHEVSKAYA**, PhD (Economics), associate professor, the “Economics and Finance” Chair, the Penza branch of the Financial University

**IRINA N. LEVANKOVA**, 5th year student of BS programme „Economics”, the Penza branch of the Financial University

This article analyzes the regional market of vocational education services. It describes its distinguishing characteristics and identifies the causes of low demand for educational services. The authors attempt to assess the quality of vocational education services offered by vocational education organizations using the established performance indicators. The subject of research is the market of vocational education services in the Penza region. The purpose of research is to develop a system of indicators to measure the performance of vocational education organizations and to evaluate the quality of services they provide. As a result of conducted research, the ranking of secondary vocational education institutions in the region of Penza has been compiled.

**Keywords:** vocational education; educational services; vocational education organizations.

## Специфика рынка образовательных услуг среднего профессионального образования

Современное российское профессиональное образование находится в состоянии системной модернизации. С 2013 г. после принятия нового закона об образовании система профессионального образования претерпела ряд стратегических и структурных изменений, которые нашли отражение на региональных рынках услуг профессионального образования.

Анализ рынка услуг профессионального образования в Пензенском регионе позволил выявить его специфику, установить причины низкого спроса на образовательные услуги среднего профессионального образования. Так, за последние 10–15 лет структура профессионального образования в Пензенском регионе оказалась смещенной в сторону высшего образования и отражает новую социальную реальность России [1]. Количество лиц, обучающихся по программам высшего образования в регионе, превышает количество лиц, обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих и программам подготовки специалистов среднего звена в 1,7 раза, хотя по данным Минсоцтруда России 70% потребности предприятий в кадрах приходится на рабочие профессии [2].

Причина — несоответствие результатов запросов, т.е. дисбаланс спроса и предложения на рынке образовательных услуг, нежелание большинства выпускников общеобразовательных организаций обучаться по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих и программам подготовки специалистов среднего звена.

В результате анализа системы профессионального образования в Российской Федерации выявлены его специфические особенности: высокие потребности молодого поколения в профессиональной социализации, успешном выстраивании карьеры; недостаточная способность профессиональной образовательной организации стать прочной базой социализации молодежи и ресоциализации взрослого населения; высокие требования работодателей, предъявляемые к качеству подготовки специалистов; переход на нормативно-подушевое финансирование профессионального образования; формирование условий для развития государственно-частного партнерства в сфере профессионального образования; необходимость обновления педагогического корпуса

профессиональных образовательных организаций.

Выявленная специфика рынка образовательных услуг среднего профессионального образования на региональном уровне обнажили потребность в выяснении причин низкого спроса молодежи на образовательные услуги среднего профессионального образования.

## Причины низкого спроса на образовательные услуги среднего профессионального образования в Пензенском регионе

В ходе исследования были установлены причины низкого спроса молодежи на образовательные услуги среднего профессионального образования в Пензенском регионе:

- снижение престижа рабочих профессий, которые можно получить в профессиональных образовательных организациях;
- недостаточная информированность выпускников общеобразовательных организаций о профессиях и специальностях, пользующихся спросом на рынке труда;
- низкий уровень оплаты труда в соответствующем виде деятельности (отрасли);
- дисбаланс спроса и предложения специалистов на региональном рынке труда;
- нежелание работодателей нанимать на работу молодых специалистов без опыта работы;
- низкий уровень стипендиального обеспечения обучающихся;
- отсутствие механизма закрепления выпускников профессиональных образовательных организаций за предприятиями и учреждениями.

## Проблемы рынка образовательных услуг среднего профессионального образования в Пензенской области

В ходе исследования были выявлены следующие проблемы:

- 1) неудовлетворенность работодателей подготовкой выпускников профессиональных образовательных организаций;
- 2) нежелание работодателей принимать на работу молодых специалистов без опыта работы;
- 3) нежелание руководителей профессиональных образовательных организаций проводить профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ;

- 4) несформированность системы дуального обучения, позволяющей проводить обучение параллельно и на предприятии, и в профессиональных образовательных организациях;
- 5) слабое развитие системы непрерывного образования;
- 6) отсутствие кафедр и стажировочных площадок на базе предприятий и организаций;
- 7) старение педагогических кадров (средний возраст педагогических работников, осуществляющих педагогическую деятельность в профессиональных образовательных организациях, составляет 47,6 лет, что позволяет сделать вывод, что молодые специалисты неохотно идут работать в профессиональные образовательные организации);
- 8) отсутствие в профессиональных образовательных организациях системы оценки качества образовательных услуг;
- 9) снижение доступности качественного профессионального образования для семей с низкими доходами.

### Динамические показатели рынка образовательных услуг среднего профессионального образования в Пензенской области

Современные реалии региональных рынков труда обнажили проблему дефицита рабочих и инженерно-технических кадров, подготовку которых осуществляют профессиональные образовательные организации (табл. 1).

Согласно отчету Счетной палаты Российской Федерации [3] количественные изменения в численности образовательных организаций проводились без учета социальных нормативов и норм, утвержденных Правительством РФ. Проверка показала, что в целом мероприятия по оптимизации системы образования были начаты без должного анализа сети, учета планируемых к открытию учреждений, а также оценки потребностей населения. Отмечено неравенство в доступе к качественным образовательным услугам в различных регионах, а также в городской и сельской местности, что не позволило достигнуть целевых значений ряда показателей, предусмотренных государственной программой «Развитие образования» на 2013–2020 гг. Например, уменьшено значение

Таблица 1

#### Образовательные учреждения в Пензенском регионе

Наименование образовательных учреждений	Количество, в ед.							
	1991	2000	2005	2008	2010	2011	2012	2013
Профессионально-технические учебные заведения	42	42	27	32	27	22	23	-
Средние специальные учебные заведения	32	32	40	46	44	44	35	28
Высшие учебные заведения	4	8	18	22	20	19	18	13

Источник: составлено авторами по данным Пензастата.

Таблица 2

#### Показатели, характеризующие систему среднего профессионального образования (на 01.01.2014)

Количество организаций СПО	Количество направлений подготовки по программам			Общий контингент обучающихся (тыс. чел.)	
	квалифицированных рабочих, служащих (ППКРС)	специалистов среднего звена (ППССЗ)	профессионального обучения	ППКРС	ППССЗ
17*	33**	78**	275***	4816	13363

\* Представлены сведения по государственным профессиональным образовательным организациям.

\*\* Представлены сведения о количестве профессий и специальностей.

\*\*\* Представлены сведения о количестве образовательных программ.

Источник: составлено авторами по материалам Министерства образования Пензенской области.

удельного веса численности населения в возрасте 5–18 лет, охваченного общим и профессиональным образованием. По плану показатель должен достигнуть 99%, однако он значительно ниже (табл. 2).

На территории Пензенской области по состоянию на 1 января 2015 г. осуществляли свою деятельность 14 вузов (из них 10 филиалов организаций высшего образования, 9 из которых являются государственными организациями, 5 — негосударственными) и 19 профессиональных образовательных организаций (из них 17 являются государственными организациями и 2 — негосударственными).

Анализ статистических данных показал, что в 2014 г. количество обучающихся за счет средств бюджета Пензенской области уменьшилось по сравнению с 2012 г. на 1606 человек, а по сравнению с 2013 г. — на 1043 человека. Наибольший объем финансирования организаций среднего профессионального образования приходится на 2013 г. В 2014 г. объем финансирования снизился по сравнению с 2012 г. на 86 571,3 тыс. руб., а по сравнению с 2013 г. — на 614 203,7 тыс. руб. [4].

По сравнению с 2009 г. отмечается изменение приоритетов в подготовке кадров (табл. 3).

### Система показателей оценки качества услуг и деятельности профессиональных образовательных организаций Пензенской области

С целью создания единых подходов к оценке деятельности профессиональных образовательных

организаций Пензенской области и качества образовательных услуг нами были разработаны 15 показателей, на основании которых была проведена оценка профессиональных образовательных организаций, действующих на территории Пензенской области, и составлен их рейтинг.

1. *Количество специальностей (направлений) в профессиональных образовательных организациях Пензенской области.*

Количество специальностей (направлений), по которым проводится обучение в профессиональных образовательных организациях, практически не изменялось. В 2014 г. только одно учреждение из пятнадцати открыло новые специальности (направления).

2. *Количество обучающихся.*

В тринадцати профессиональных образовательных организациях из пятнадцати в 2014 г. произошло снижение числа обучающихся, что позволяет делать вывод о непопулярности среднего профессионального образования среди выпускников общеобразовательных организаций.

3. *Число представителей работодателей, участвующих в учебном процессе, в общей численности преподавателей и мастеров производственного обучения.*

В результате исследования установлено, что только в восьми из пятнадцати образовательных организациях к ведению занятий привлекают представителей работодателя. Это свидетельствует о недостаточной заинтересованности руководителей образовательных организаций в том, чтобы их выпускники оказались востребованными и конкурентоспособными на региональном рынке

Таблица 3

#### Распределение приоритетов в подготовке кадров

Информация о планах приема граждан в учреждения профессионального образования за счет средств регионального бюджета	2009		2014*	
	Чел.	Доля от общего приема (4464 чел.), %	Чел.	Доля от общего приема (4791 чел.), %
Промышленность	788	18	740	15
Строительство	359	8	715	15
Сельское хозяйство	507	11	510	11

Источник: составлено авторами по материалам Министерства образования Пензенской области, размещенным на официальном сайте.

\*Согласно распоряжению Правительства Пензенской обл. от 14.02.2014 N 68-рП «Об утверждении объемов контрольных цифр приема граждан по профессиям и специальностям для обучения по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального образования за счет бюджетных ассигнований бюджета Пензенской области на 2014 год».

труда и сразу же после окончания образовательной организации стали квалифицированными специалистами, а не пополняли ряды безработных на бирже труда.

Данный фактор может быть связан и с тем, что в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 26.08.2010 № 761н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» (раздел «Квалификационные характеристики образования») к должности преподавателя предъявляются следующие квалификационные требования: высшее профессиональное образование или среднее профессиональное образование по направлению подготовки «Образование и педагогика» или в области, соответствующей преподаваемому предмету, без предъявления

требований к стажу работы; либо высшее профессиональное образование или среднее профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование по направлению деятельности в образовательном учреждении без предъявления требований к стажу работы. В настоящее время найти на предприятии (в организации) специалистов с такими квалификационными требованиями затруднительно, что также не способствует тому, чтобы в образовательных организациях преподавали представители работодателей.

4. *Количество выпускников, трудоустроившихся в течение первого года после окончания обучения по полученной профессии (специальности).*

На основании данного показателя составлен рейтинг профессиональных образовательных

Таблица 4

**Количество выпускников, трудоустроившихся в течение 1-го года после окончания обучения по полученной профессии, чел.**

Наименование образовательной организации	Количество выпускников, трудоустроившихся в течение первого года после окончания обучения по полученной профессии (специальности) (чел /%)		
	2012	2013	Количество баллов
Сердобский многопрофильный техникум	87/31,2	99/37,6	3
Пензенский базовый медицинский колледж Минздрава России	113/81,8	187/97,3	15
Пензенский областной медицинский колледж	231/87,8	300/71,5	10
Пензенский лесной колледж	10/24	41/45	7
Нижнеломовский многопрофильный техникум	34/33	57/34,9	2
Пензенский техникум железнодорожного транспорта – филиал Самарского государственного университета путей сообщения	130/76	169/89,4	13
Каменский техникум промышленных технологий и предпринимательства	106/57,2	84/55,2	8
Пензенский многопрофильный колледж	1719/82,6	1774/78,8	11
Никольский технологический колледж им. А.Д. Оболенского	31/64,5	14/41,1	4
Кузнецкий многопрофильный колледж	261/46,2	205/43,2	6
Спасский колледж профессиональных технологий и бизнеса	54/35,2	34/23,6	1
Мокшанский агротехнологический колледж	91/14,4	139/64,4	9
Пензенский колледж пищевой промышленности и коммерции	159/80,3	189/91,3	14
Училище олимпийского резерва Пензенской области	19/61,2	24/42,8	5
Пензенский колледж искусств	28/40,5	49/85,9	12

Источник: составлено авторами по материалам отчетов о самообследовании СПО Пензенской области и их публичных отчетов.

организаций, выпускники которых трудоустроились в первый год после окончания образовательной организации.

5. *Количество новых специальностей (направлений), введенных в профессиональных образовательных организациях Пензенской области.*

Новые специальности (направления) вводились только в тех профессиональных образовательных организациях, которые были реорганизованы (за исключением Никольского технологического колледжа им. А.Д. Оболенского, где новые специальности (направления) были введены в связи с развитием стекольного кластера «Никольский стекольный клуб» и присвоением г. Никольску статуса моногорода.

6. *Количество кружков, секций, факультативов, действующих в профессиональной образовательной организации Пензенской области.*

В профессиональных образовательных организациях Пензенской области число кружков, секций, факультативов выросло либо осталось на прежнем уровне, что свидетельствует о том, что руководители профессиональных образовательных организаций Пензенской области заинтересованы в привлечении в свои организации абитуриентов. Лишь у четырех из пятнадцати образовательных организаций за период 2012–2014 гг. уменьшилось число кружков, секций, факультативов.

7. *Количество обучающихся, занятых во внеурочной деятельности.*

Лидерами по количеству обучающихся, занятых во внеурочной деятельности организации, являются Пензенский многопрофильный колледж (прирост за 2013 г. 32%), Кузнецкий многопрофильный колледж (в 2013 г. — 1224 чел.), Пензенский областной медицинский колледж (в 2013 г. — 1100 чел.).

8. *Количество обучающихся, имеющих достижения в учебной и внеучебной деятельности (на региональном, федеральном и международном уровне).*

В двух образовательных организациях число обучающихся, которые участвуют в научно-исследовательской работе, конкурсах, олимпиадах и т.д., сократилось, в других же — увеличилось, причем наибольший рост (в семь раз) отмечен у Пензенского лесного колледжа.

9. *Участие обучающихся в научно-исследовательской деятельности.*

Число обучающихся, участвующих в научно-исследовательской деятельности, во многих

образовательных организациях в 2013 г. выросло по сравнению с 2012 г.

В двух образовательных организациях число обучающихся, участвующих в научно-исследовательской деятельности, снизилось. Данные статистики свидетельствуют о том, что педагогические работники профессиональных образовательных организаций Пензенской области активно участвуют в научно-исследовательской деятельности и привлекают обучающихся к научно-исследовательской работе.

10. *Количество зафиксированных правонарушений обучающихся.*

Данный показатель можно рассматривать как показатель работы педагогических работников образовательных организаций по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и созданию эффективной системы воспитательной работы по профилактике правонарушений и преступлений обучающихся.

В пяти образовательных организациях (Пензенский лесной колледж, Нижнеомовский многопрофильный техникум, Каменский техникум промышленных технологий и предпринимательства, Никольский технологический колледж им. А.Д. Оболенского, Кузнецкий многопрофильный колледж) количество правонарушений среди обучающихся выросло.

В двух образовательных организациях за два отчетных года не зафиксировано ни одного правонарушения — это Училище олимпийского резерва Пензенской области и Пензенский колледж искусств. В восьми образовательных организациях количество правонарушений снизилось в среднем на 14,7%.

11. *Наличие соглашения о социальном партнерстве между организацией и работодателями.*

По указанному показателю можно судить о соответствии уровня квалификации выпускников профессиональных образовательных организаций требованиям современного производства в Пензенской области.

В 2014 г. из пятнадцати профессиональных образовательных организаций у трех образовательных организаций уменьшилось количество заключенных соглашений о социальном партнерстве. Это Училище олимпийского резерва Пензенской области, Пензенский колледж искусств, Пензенский техникум железнодорожного транспорта — филиал Самарского государственного университета путей сообщения.

12. *Наличие подготовительных курсов для абитуриентов.*

В настоящее время только в четырех профессиональных образовательных организациях Пензенской области функционируют подготовительные курсы для абитуриентов. Опрос абитуриентов показал, что подготовительные курсы рассматриваются ими как наиболее эффективный метод подготовки к обучению в образовательной организации. К тому же это один из реальных способов увеличения внебюджетных доходов образовательной организации.

13. *Количество платных образовательных услуг, оказываемых профессиональными образовательными организациями Пензенской области.*

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе осуществлять указанную деятельность за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Доход от оказания платных образовательных услуг используется указанными организациями в соответствии с уставными целями. Несмотря на это, профессиональные образовательные организации Пензенской области недостаточно активно используют данный источник финансирования. Так, в 2014 г. объем платных услуг, оказываемых образовательными организациями,

снижился по сравнению с 2012 г. на 448 ед., а по сравнению с 2013 г. — на 713 ед.

14. *Количество организаций различных отраслей экономики, занятых в обеспечении и осуществлении образовательной деятельности.*

Данные по этому показателю отражены в табл. 5.

15. *Количество обучающихся, получающих стипендии, в общей численности обучающихся.*

В 2012 г. только в пяти профессиональных образовательных организациях процент получающих стипендию обучающихся не достиг 50%. В остальных образовательных организациях количество обучающихся, получающих стипендию, превысило 50%.

### Рейтинг профессиональных образовательных организаций Пензенской области

На основании вышеприведенных показателей составлен рейтинг профессиональных образовательных организаций (табл. 6).

Отметим, что в данной системе показателей не учтен такой показатель, как кадровое обеспечение системы профессионального образования. Анализ данных по Пензенской области показал, что более чем 96% педагогических работников, осуществляющих педагогическую деятельность в профессиональных образовательных организациях региона, имеют профильное профессиональное

Таблица 5

**Количество организаций различных отраслей экономики, занятых в обеспечении и осуществлении образовательной деятельности**

Наименование образовательной организации	Количество организаций различных отраслей экономики, занятых в обеспечении и осуществлении образовательной деятельности			
	2012	2013	2014	Кол-во баллов (за 2014)
Пензенский базовый медицинский колледж Минздрава России	13	20	20	10
Каменский техникум промышленных технологий и предпринимательства	12	13	16	9
Пензенский многопрофильный колледж	289	350	497	15
Никольский технологический колледж им. А.Д. Оболенского	21	23	23	11
Пензенский колледж пищевой промышленности и коммерции	12	24	34	13
Училище олимпийского резерва Пензенской области	26	26	24	12
Пензенский колледж искусств	18	20	39	14

Таблица 6

**Рейтинг профессиональных образовательных организаций по показателям деятельности профессиональных образовательных организаций Пензенской области за 2014 г.**

№ п/п	Наименование образовательной организации	Общее кол-во баллов	Место
1	Пензенский многопрофильный колледж	192	1
2	Пензенский колледж пищевой промышленности и коммерции	154	2
3	Пензенский техникум железнодорожного транспорта – филиал Самарского государственного университета путей сообщения	128	3
4	Кузнецкий многопрофильный колледж	125	4
5	Мокшанский агротехнологический колледж	103	5
6	Пензенский базовый медицинский колледж Минздрава России	103	5
7	Сердобский многопрофильный техникум	101	6
8	Пензенский колледж искусств	96	7
9	Нижнеломовский многопрофильный техникум	87	8
10	Спасский колледж профессиональных технологий и бизнеса	86	9
11	Никольский технологический колледж им. А.Д. Оболенского	84	10
12	Каменский техникум промышленных технологий и предпринимательства	81	11
13	Пензенский областной медицинский колледж	79	12
14	Пензенский лесной колледж	76	13
15	Училище олимпийского резерва	64	14

образование; около 30% преподавателей и мастеров производственного обучения в 2014 г. прошли стажировку на базовых предприятиях; средний возраст педагогических работников составляет 47,6 лет.

### Практическая значимость исследования и выводы

Разработанная система оценки качества образовательных услуг через показатели деятельности профессиональных образовательных организаций Пензенской области может быть использована:

- государственными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в сфере образования для повышения престижа образовательных услуг среднего профессионального образования; при принятии решения о реорганизации образовательных организаций; при проведении независимой оценки качества образования; для составления рейтингов (ракингов) профессиональных образовательных организаций;

- абитуриентами для принятия решения о выборе образовательной организации для получения профессионального образования;

- самими профессиональными образовательными организациями для повышения качества образовательных услуг; для повышения рейтинга организации.

### Литература (references)

1. Медушевская И. Е. К вопросу о конкурентоспособности выпускника вуза: региональная практика // Научные исследования и разработки. Экономика. 2014. Т. 2. № 1 (7). С. 34–43. Medushevskaja I. E. The question of the competitiveness of the graduate university: regional practice [K voprosu o konkurentosposobnosti vypusknika vuza: regional'naja praktika]. *Nauchnye issledovaniya i razrabotki. Jekonomika*, 2014, Vol. 2, No 1 (7), pp. 34–43.
2. URL: <http://www.rosmintrud.ru>.
3. URL: <http://www.ach.gov.ru>.
4. URL: <http://www.gks.ru>.

УДК 336.228

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ

**КУЗЬМЕНКО ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ**, д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой «Налоги и налогообложение» Северо-Кавказского федерального университета

**E-mail:** kuzmenko.v.v@mail.ru

**БЕСКОРОВАЙНАЯ НАТАЛЬЯ СТАНИСЛАВОВНА**, д-р экон. наук, профессор кафедры «Налоги и налогообложение» Северо-Кавказского федерального университета

**E-mail:** agb20047@rambler.ru

**НИКИТЕНКО ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА**, канд. экон. наук, доцент кафедры «Финансы и кредит» Московского гуманитарно-экономического института

**E-mail:** t-v-k@bk.ru

В статье рассматриваются характеристики и определения налоговых льгот, целесообразность их введения и мониторинга. Хотя применение льгот обычно приводит к ощутимым налоговым расходам, они не должны вводиться только исходя из бюджетной и социальной эффективности. Необходимо также принимать во внимание цель их введения и оценивать результат по степени его достижения. Анализируются содержание понятия «налоговые льготы», принципы управления налоговыми льготами и основные направления совершенствования их управления. Предлагается при выборе условий предоставления преференций руководствоваться принципами государственного управления: целевого назначения, адаптивности, открытости, ориентации на ценность, востребованности. Причем последствия от введения налоговых льгот должны учитываться на всех стадиях бюджетного процесса.

**Ключевые слова:** налоговые льготы; налоговая политика; налоговые расходы; бюджетные доходы.

## Assessing the Effectiveness of Tax Incentives: Sensitive Issues

**VLADIMIR V. KUZMENKO**, ScD (Economics), Professor, Head of the Taxes and Taxation Chair, North Caucasus Federal University

**NATALIA S. BESKOROVAINAYA**, ScD (Economics), professor of the Taxes and Taxation Chair, North Caucasus Federal University

**TATYANA V. NIKITENKO**, PhD (Economics), professor of the Finance and Credit Chair, Institute for Humanities and Economics, Moscow

The article discusses definitions and characteristics of certain tax benefits as well as the feasibility of their administration and monitoring. Although the use of benefits usually leads to notable tax expenditures, the criteria of budget and social efficiency should not be the only ones held accountable for tax benefits introduction. It is also necessary to take into consideration the purpose of introduced incentives and to assess the importance of achieved results. The authors analyze the "tax benefits" concept content, principles of administration and basic areas for improvement. The granting of tax benefits should follow such guidelines of state administration as intended use, adaptability, core values, transparency, and demand. Moreover, the effects from introduction of tax incentives should be kept in mind at all stages of the budget-building process.

**Keywords:** tax benefits; tax policy; tax expenditures; budget revenues.

## Механизм управления налоговыми льготами

В последние десятилетия роль налоговой системы в жизни общества только возрастает. При этом изменяются сами представления о принципах налогообложения, целесообразности применения налоговых льгот, роли налоговых органов в условиях нарастающего процесса глобализации. Приоритетными целями налоговой политики становятся обеспечение не только социальной справедливости, но и создание условий для инвестиций и инноваций.

В России легкость принятия к исполнению и позитивность восприятия налоговых льгот способствовали их широкому применению в налоговой политике как федерального, так и регионального уровня. О масштабах проблемы, касающейся льготного налогообложения, свидетельствует общая величина налоговых преференций и изъятий, которая в 2012 г. составляла 50% всей суммы обязательных платежей, администрируемых ФНС России [1, с. 44].

Отдельные аспекты теории и практики применения налоговых льгот рассматриваются в работах Т. Малининой, Н.И. Малис, В.Г. Панскова и др. [1, 2, 3, 4]. Между тем остаются нерешенными вопросы, касающиеся уточнения понятия льгот, критериев выбора, обоснования их необходимости, оценки эффективности, отражения налоговых расходов в бюджетах.

Очевидно, что механизм управления налоговыми льготами, соответствующий требованиям программно-целевого управления, должен предусматривать непрерывный мониторинг их эффективности, методическое обеспечение решений о введении, корректировке условий предоставления и отмене, увязку налоговых расходов с величиной межбюджетных трансфертов для бюджетов отдельных территорий.

## Содержание понятия налоговой льготы

Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ) определяет налоговые льготы как предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов, предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере (п. 1 ст. 56

НК РФ). На практике такое определение привело к возникновению различных мнений о составе льгот в структуре того или иного налога.

Налоговые льготы принято подразделять на следующие виды:

- налоговые изъятия (выведение из-под налогообложения отдельных объектов налогообложения);
- налоговые скидки (льготы, направленные на сокращение налоговой базы);
- налоговый кредит, налоговые освобождения (уменьшение налоговой ставки, налогового оклада, отсрочка или рассрочка уплаты, зачет или возврат ранее уплаченных сумм, инвестиционный налоговый кредит) [5, с. 149].

По нашему мнению, не все вычеты, пониженные налоговые ставки и другие послабления для налогоплательщиков следует считать налоговыми льготами.

При выделении налоговых льгот предлагается принимать во внимание такие признаки, как:

- наличие любых отклонений от базовой (нормативной) структуры налога, при этом сложность заключается в неконкретности понятия базовой структуры налога;
- предназначенность для определенной категории налогоплательщиков или объекта налогообложения, целевое назначение льготы и необходимость установления ее эффективности [1];
- право налогоплательщика на отказ от применения предоставленной льготы, а также отличие от норм, относимых к механизму исчисления налога [6].

Считаем, что более обоснованным является выделение налоговой льготы по признаку отступления от нормальной структуры налога исходя из концепции налоговых расходов. При этом налоговые расходы рассматриваются как косвенное расходование бюджетных средств, недополученные в связи с льготами налоговые доходы бюджетов. Базовая структура налоговой системы представляет собой набор структурных характеристик, лежащих в основе налоговой системы до применения любых мер, предоставляющих преференции видам деятельности или группам налогоплательщиков. Концепция налоговых расходов с успехом применяется для улучшения бюджетного контроля в США, Германии, Канаде, Великобритании и др. странах.

Обоснованным представляется уточняющее определение льготы, данное В.Г. Пансковым: это

целевое преимущественное право, предоставленное налогоплательщику, или целевое исключение из налоговой базы и объекта налогообложения, по которым имеется возможность установить экономическую, бюджетную, фискальную или социальную эффективность [1, с. 48].

### Методическое обеспечение анализа эффективности льгот

Нерешенной до настоящего времени остается проблема методического обеспечения анализа целесообразности введения и мониторинга налоговых льгот на региональном и муниципальном уровнях. До сих пор нет утвержденной единой методики его проведения. Разработанная Минэкономразвития России методика мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, основанная на балльной и экспертной оценке, носит макроэкономический характер и не может использоваться для анализа налоговых льгот на региональном и местном уровнях [7, с. 10].

Некоторые субъекты Российской Федерации (Орловская область, Республика Дагестан, Ставропольский край) применяют собственные методики по отношению к региональным и местным налогам. Выводы об эффективности налоговых преференций формулируются в вышеуказанных методиках на основании анализа динамики основных показателей социально-экономического развития региона и имеют очевидные недостатки, связанные с исключением многих других факторов и инструментов регулирования. При этом результативность не увязывается с целевым назначением льгот и налоговыми расходами бюджета.

Использование данных методик сопряжено с определенными трудностями, заключающимися в отсутствии или недостаточности достоверной информации о суммах предоставленных налоговых льгот в разрезе конкретных налогоплательщиков. Необходимую информацию региональные органы власти вынуждены получать от организаций, пользующихся льготами (планирующими их использовать). При этом территориальный налоговый орган предоставляет только информацию о суммах, не поступивших в бюджеты всех уровней в связи с предоставлением налоговых льгот федеральным, региональным законодательством и постановлениями местных органов власти.

Считаем, что на этапе введения налоговых льгот неверно было бы ограничиться анализом их интегральной эффективности. Необходимо

учитывать не только степень выполнения предъявляемых к налоговой системе требований (справедливости, нейтральности, эффективности и др.), но и, что более важно, принципов государственного регулирования экономики. При этом главным остается основной принцип налогообложения — обеспечение достаточности налоговых доходов.

### Принципы управления налоговыми льготами

Налоговые льготы и связанные с ними налоговые расходы бюджетной системы рассматриваются как инструменты, альтернативные прямой государственной финансовой поддержке. С этой точки зрения использование льгот следует признать целесообразным, если будут выполняться следующие принципы государственного управления:

- 1) *целевая направленность*. Каждая льгота должна иметь целевое назначение — преследовать социальные, экономические, экологические цели, компенсируя провалы рынка;
- 2) *адаптивность*. Учитывая долгосрочный характер решений в области налогообложения, налоговые льготы должны сохранять свое назначение при существенных изменениях внутренней и внешней среды социально-экономической системы;
- 3) *открытость (публичность) принятия решений* о введении льготы, результатов мониторинга ее эффективности;
- 4) *ориентация на ценности*. Предоставляемые льготы должны оцениваться не только с точки зрения экономической или социальной эффективности, но и иметь нравственный характер, способствовать повсеместному применению в экономических отношениях норм деловой этики и партнерства, обеспечению экономической и экологической безопасности. Кроме того, налоговое законодательство должно либо предусматривать наказание для нарушителей режима самосохранения или воспроизведения окружающей среды, либо способствовать накоплению финансовых средств в специальных фондах, используемых для восстановления природы и ее ресурсов;
- 5) *востребованность льготы*.

В п. 1 ст. 56 НК РФ указывается, что нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот, не могут иметь индивидуального характера. Тем

не менее некоторые льготы предназначены для отдельных налогоплательщиков или оказываются невостребованными по разным причинам (низкая привлекательность, недостаточная определенность оснований и условий предоставления, большие затраты налогоплательщика на доказывание своих прав на льготу). Так, в настоящее время редко используются инвестиционный налоговый кредит, механизм ускоренной амортизации и др.

Для узкого круга налогоплательщиков предназначены, например, льготы по налогу на прибыль организаций в виде ускоренной амортизации, предоставляемые при реализации финансового лизинга (п. 7 ст. 259 НК РФ), исключения из налоговой базы доходов государственной корпорации — банка развития (пп. 34 п. 1 ст. 251 НК РФ), доходов от размещения временно свободных денежных средств некоммерческой организации, осуществляющей функции по предоставлению финансовой поддержки на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (пп. 38 п. 1 ст. 251 НК РФ) [4, с. 95]. В отношении невостребованных и индивидуальных льгот надлежит принимать решения об их отмене или корректировке условий предоставления.

### **Основные направления совершенствования механизма управления налоговыми льготами**

В экономической литературе отмечается, что во многих случаях выпадающие бюджетные доходы не компенсируются выгодами, получаемыми от предоставления налоговых льгот. Отчасти это объясняется недостаточной адресностью налоговых льгот, отступлением от соблюдения принципов налогообложения, другими искажениями. Кроме того, при предоставлении льгот возникают возможности для злоупотреблений со стороны налогоплательщиков.

Однако если налоговые льготы рассматривать как инструмент государственного управления, то к ним должны предъявляться требования, отличные от тех, которые предусмотрены для налоговой системы. Но в таком случае налоговые льготы должны предусматриваться в целевых программах и учитываться на всех стадиях бюджетного процесса.

Альтернативные инструменты государственно-го управления характеризуются большей избирательностью, гибкостью для решения экономических задач. В связи с этим, если число получателей государственной помощи является достаточно большим, предпочтительнее использовать налоговые льготы [8, с. 368].

При оценке эффективности налоговых льгот следует принимать во внимание их двойственную экономическую природу. С одной стороны, они являются инструментом стимулирования определенных видов деятельности, в том числе инвестиционной и инновационной. С другой стороны, они инициируют бюджетные потери, которые можно отождествлять с расходами. В первом случае достигнутый эффект характеризуется инерционностью, а во втором — проявляется в краткосрочной перспективе. Таким образом, их оценка не может в большинстве случаев сводиться к простому расчету бюджетной, социальной, экономической эффективности. В каждом случае при определении эффективности налоговых льгот необходимо руководствоваться целью их введения и исходя из этого оценивать результат, искажающее влияние на экономику и социальное развитие.

***При оценке эффективности налоговых льгот следует принимать во внимание их двойственную экономическую природу. С одной стороны, они являются инструментом стимулирования определенных видов деятельности, с другой стороны, они инициируют бюджетные потери***

В связи с необходимостью оценки степени соблюдения принципов налогообложения и налогового регулирования при введении налоговых льгот целесообразно признать справедливым предложение о проведении анализа эффективности льгот в два этапа: экспертный и расчетный.

На стадии формирования бюджета, целевых программ информация о налоговых расходах и эффективности налоговых льгот необходима для обоснованного выбора между бюджетными и налоговыми инструментами решения поставленных задач. На стадии исполнения бюджета налоговые

льготы должны подвергаться такому же тщательному контролю, как и прямые расходы.

Концепция налоговых расходов на практике реализуется в следующей последовательности:

- 1) определение базовой структуры налогов;
- 2) выделение налоговых расходов;
- 3) количественная оценка потерь доходов бюджета от предоставления налоговых льгот;
- 4) формирование и публикация отчетности по налоговым расходам бюджета;
- 5) использование данных о налоговых расходах в бюджетном процессе [4, с. 203].

Закрепление в российском законодательстве понятия «налоговые расходы» потребует решения таких вопросов, как квалификация и учет налоговых расходов, оценка их величины и результативности, включение налоговых расходов в сферу государственного финансового контроля, включение информации о налоговых расходах в состав бюджетной отчетности и др.

## Выводы

Для проведения анализа эффективности налоговых преференций на региональном и муниципальном уровнях необходимо решить проблемы, связанные с неопределенностью понятия налоговой льготы.

Налоговая льгота должна выделяться по признаку отступления от нормальной структуры налога, принимая во внимание ее характеристики: целевое назначение, предназначенность для определенной категории налогоплательщиков или объекта налогообложения, право налогоплательщика на отказ от ее применения.

Кроме расчета бюджетной и социальной эффективности, методика анализа результативности налоговых преференций должна предусматривать оценку соответствия принципам государственного регулирования экономики, а также требованию достаточности налоговых доходов. В связи с этим во внимание должны приниматься такие критерии оценки, как целевое назначение и востребованность льгот, величина налоговых расходов бюджетов.

## Литература

1. Пансков В.Г. О некоторых аспектах содержания понятия «налоговая льгота» // Финансы и кредит. 2014. №4. С. 43–49.
2. Кузьменко В.В. Налоговое регулирование экономического развития. Ставрополь: Сев-КавГТУ, 2011. 190 с.

3. Кузьменко В.В., Спиридониди Т.В. Налоговое стимулирование развития социально-экономического потенциала. Пятигорск: РИА-КМВ, 2010. 138 с.
4. Малинина Т. Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. М.: Ин-т Гайдара, 2010. 212 с.
5. Коровкин В.В. Основы теории налогообложения. М.: Экономистъ, 2006. 576 с.
6. Волков Д.Б. Налоговые льготы: теория и правоприменение на примере НДС // Финансы. 2009. №7. С. 71–73.
7. Петров В.А. О бюджете, налоговых новациях и льготах // Финансы. 2014. №12. С. 7–10.
8. Toder E. Tax Cuts or Spending — Does it Make a Difference? *National Tax Journal*, 2000, vol. 53, No 3, Part 1.

## References

1. Panskov V.G. About some aspects of the content of concept a tax privilege [O nekotoryh aspektah sodержaniya ponjatija nalogovaja l'gota]. *Finansy i kredit*, 2014, No. 4, pp. 43–49.
2. Kuzmenko V.V. Tax adjusting of economic development [Nalogovoe regulirovanie jekonomicheskogo razvitija]. Stavropol, NCSTU, 2011, 190 p.
3. Kuzmenko V.V., Spiridonidi T.V. Tax stimulation of development of socio-economic potential [Nalogovoe stimulirovanie razvitija social'no-jekonomicheskogo potenciala]. Pyatigorsk: RIA-KMV, 2010, 138 p.
4. Malinina T. Analysis of tax privileges and releases: foreign experience and the Russian practice [Ocenka nalogovyh l'got i osvobozhdenij: zarubezhnyj opyt i rossijskaja praktika]. Moscow, Gaidar Institute, 2010, p. 212.
5. Korovkin V.V. Bases of the theory of the taxation [Osnovy teorii nalogooblozhenija]. Moscow, Ekonomist, 2006, 576 p.
6. Volkov D.B. Tax privileges: the theory and right application on the example of the VAT [Nalogovyje l'goty: teorija i pravoprimerenie na primere NDS]. *Finansy*, 2009, No. 7, p. 71–73.
7. Petrov V.A. About the budget, tax innovations and privileges [O bjudzhetе, nalogovyh novacijah i l'gotah]. *Finansy*, 2014, No. 12, pp. 7–10.
8. Toder E. Tax Cuts or Spending — Does it Make a Difference? *National Tax Journal*, 2000, vol. 53, No 3, Part 1.

УДК 347.73

## НАЛОГИ В СИСТЕМЕ МЕТОДОВ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**СЮБАРЕВА ИРИНА ФЕДОРОВНА**, д-р пед. наук, канд. юрид. наук, профессор кафедры предпринимательского права Юридического института БФУ им. И. Канта

**E-mail:** SiubIF40863@rambler.ru

Статья посвящена правовому регулированию налогов, которые являются важным финансово-правовым регулятором экономики образования. Предмет исследования – нормативно-правовые акты, регулирующие налогообложение и финансовое обеспечение деятельности образовательных организаций. Цель работы – определение места налогов в системе методов финансового регулирования в образовании и направлений оптимизации налогообложения в сложных экономических условиях.

В работе проведен анализ норм права, который позволил дать общую характеристику финансово-правовому механизму обеспечения деятельности образовательных организаций и налоговому регулированию, выявить их специфику, а также определить достоинства и недостатки действующего правового механизма. Сделан вывод о необходимости оптимизации налогообложения деятельности образовательных организаций в современной России, которая должна включать установление эффективных налоговых льгот для сферы бизнеса, инвестирующей средства в образование, а также учитывать высокие результаты уставной деятельности самих образовательных организаций.

**Ключевые слова:** налог; налоговые льготы; налогообложение; правовое регулирование; сфера образования; образовательные организации; финансово-правовой механизм.

### The Taxes in the Financial Control of Education: Legal Aspect

**IRINA F. SYUBAREVA**, ScD (Pedagogy), PhD (Law), professor of the Business Law Chair, Law Institute of the Immanuel Kant Baltic Federal University (IKBFU)

The article focuses on the legal framework for tax regulation as taxes represent an important financial and legal regulator in the economics of education. The subject of research includes regulations governing taxation and financial support for the activities of educational institutions. The purpose of the research work is to assess the role of taxes in the financial regulation of education activities as well as to reveal areas for optimization of taxation in difficult economic conditions. The conducted analysis of the rules of law has allowed to provide a general description of the financial and legal mechanisms which contribute to maintain the activities of educational institutions and ensure the proper taxation. The research work helps identify the distinguishing features, advantages and disadvantages of the existing legal mechanism.

It is concluded that tax optimization of modern Russian educational institutions is clearly needed. The optimization should include the establishment of effective tax incentives for business sectors which invest in education, as well as take into consideration the high results of authorized educational institutions.

**Keywords:** tax; tax incentives; taxation; legal regulation; education; educational organizations; financial and legal mechanism.

**В** современный период образовательные организации, получив большую свободу в экономической деятельности и активно участвуя в гражданском обороте, оказывают широкий спектр образовательных услуг и выбирают собственную стратегию развития. Налогообложение их деятельности имеет свои особенности, обусловленные спецификой правового статуса некоммерческих организаций, основной целью которых

в сфере образования является образовательный процесс. Налоги, которые уплачиваются налогоплательщиками – образовательными организациями, являются не столько фискальным, сколько финансово-правовым регулятором их экономической деятельности, стимулируя инновационное и интеграционное развитие и обеспечивая образовательным организациям финансовую устойчивость в сложных экономических условиях.

## **Правовые основы деятельности образовательных организаций**

Вопросы правового регулирования деятельности образовательных организаций регулируются различными нормативно-правовыми актами, имеющими разную отраслевую принадлежность и создающими правовую основу для обеспечения поставленных задач в сфере образования на основе сочетания публичных и частных интересов. Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее — БК РФ) устанавливает особенности финансового обеспечения деятельности различных учреждений, Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (далее — НК РФ) — порядок налогообложения деятельности образовательных организаций и особенности регулирования налоговых льгот, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (далее — ГК РФ) — виды образовательных организаций (казенные, бюджетные, автономные, частные) и особенности их гражданско-правового регулирования, Федеральные законы от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон о некоммерческих организациях), от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее — Закон об автономных учреждениях) — особенности правового статуса учреждений. Комплексный нормативно-правовой акт — Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) имеет специальный характер и устанавливает особенности правового положения юридических лиц, созданных в сфере образования (п. 4 ст. 49 ГК РФ).

## **Режим финансового регулирования в виде субсидий**

Рассмотрим особенности финансового регулирования деятельности образовательных организаций. К прямому финансовому регулированию относятся субсидии. Так, в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации устанавливаются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания (п. 1 ст. 78.1 БК РФ). Законом могут предусматриваться субсидии и некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями (п. 2 ст. 78.1 БК РФ). Так, в Законе об образовании особо оговариваются субсидии

на возмещение затрат частным организациям, занимающимся образовательной деятельностью по реализации основных общеобразовательных программ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации (п. 5 ст. 99). Безусловно, государственная поддержка частных учреждений, которые полностью или частично финансируются собственником его имущества, имеет важное значение в современных условиях. Что касается еще одного вида учреждений — казенных, то субсидии им не предоставляются (п. 10 ст. 161 БК РФ), а финансовое обеспечение их деятельности осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании бюджетной сметы (п. 2 ст. 161 БК РФ).

## ***Налоги, которые уплачиваются налогоплательщиками — образовательными организациями, являются не столько фискальным, сколько финансово-правовым регулятором их экономической деятельности, стимулируют инновационное и интеграционное развитие***

Выделенные средства в виде субсидии направляются бюджетным либо автономным учреждением на реализацию целей и задач, указанных в государственном (муниципальном) задании, которое формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами основной деятельности (ст. 4 Закона об автономных учреждениях, п. 3 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях). В законодательстве об образовании закрепляются нормы, касающиеся финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг с учетом установленного разграничения расходных полномочий в сфере образования между различными уровнями власти в Российской Федерации на основе нормативов затрат на их оказание (ст. 99 Закона об образовании), а также положения о контрольных цифрах приема граждан на обучение за счет бюджетных ассигнований бюджетов различных уровней (ст. 100 Закона об образовании).

Режим финансового регулирования в виде субсидий имеет определенные достоинства и недостатки. С одной стороны, предоставление субсидий позволяет образовательным учреждениям достигать быстрых результатов в обеспечении качества предоставляемых образовательных услуг, проводить внутриорганизационные реформы, улучшать инфраструктуру и методическое обеспечение учебного процесса и т. п. С другой стороны, не всегда рационально используются финансовые ресурсы, так как не определены критерии эффективности расходования полученных от государства средств финансовой поддержки, и их распределение и использование зависят от субъективного фактора. Особую озабоченность вызывает проблема, связанная с грамотным управлением финансовыми ресурсами, влияющим на размер стимулирующих выплат сотрудникам. Все эти вопросы требуют дальнейшей проработки.

### **Режим налогообложения деятельности образовательных организаций**

К прямому финансовому регулированию относятся не только субсидии, но и налоги, уплачиваемые образовательными организациями. Но режим налогообложения имеет свою специфику, проявляющуюся в установлении налоговых льгот и налоговых преференций, которые имеют большое значение для регулирования сферы образования.

Проведем анализ по каждому виду налогов. Так, образовательная организация признается плательщиком *налога на добавленную стоимость* (п. 1 ст. 143 НК РФ). Операции, которые признаются объектом налогообложения, определены в п. 1 ст. 146 НК РФ. Налогообложению также подлежат консультационные услуги, услуги по сдаче в аренду помещений, операции по реализации некоммерческими образовательными организациями товаров (работ, услуг) как собственного производства (произведенных учебными предприятиями, в том числе учебно-производственными мастерскими, в рамках основного и дополнительного учебного процесса), так и приобретенных на стороне (абз. 2 пп. 14 п. 2 ст. 149 НК РФ). Однако не признается объектом налогообложения работы (услуги), выполненные в рамках государственного (муниципального) задания, источником финансового обеспечения которого является субсидия из соответствующего бюджета бюджетной системы

Российской Федерации (пп. 4.1 п. 2 ст. 146 НК РФ); услуги в сфере образования по реализации общеобразовательных и (или) профессиональных образовательных программ (основных и/или дополнительных), программ профессиональной подготовки, указанных в лицензии, или воспитательного процесса, а также дополнительные образовательные услуги, которые соответствуют уровню и направленности образовательных программ (пп. 14 п. 2 ст. 149 НК РФ). Освобождаются также от налогообложения операции, связанные с выполнением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетов, некоторых фондов, например Российского фонда фундаментальных исследований, а также выполнение этих работ учреждениями образования и научными организациями на основе хозяйственных договоров (пп. 16 п. 3 ст. 149 НК РФ).

***В США образовательные организации освобождены от налогообложения как «организации, созданные исключительно для... образовательных целей, чистый доход которых ни в какой его части не становится собственностью учредителей – частных лиц»***

Образовательные организации являются плательщиками *налога на прибыль организаций* (гл. 25 НК РФ) и имеют по нему существенные налоговые льготы в отношении определенных видов доходов, которые не учитываются при определении налоговой базы. Так, не учитываются доходы, полученные налогоплательщиком, в виде имущества в рамках целевого финансирования (пп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ) и целевые поступления (п. 2 ст. 251 НК РФ). К доходам в виде имущества, полученного в рамках целевого финансирования, относятся лимиты бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований), доведенных в установленном порядке до казенных учреждений, а также субсидии, предоставленные бюджетным и автономным учреждениям; гранты; инвестиции; средства, полученные из фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности;

имущество, безвозмездно полученное государственными и муниципальными, негосударственными образовательными учреждениями, имеющими лицензии на право ведения образовательной, уставной деятельности и др. (п. 1 ст. 251 НК РФ). Целевые поступления, которые также не учитываются при определении налоговой базы, перечислены в п. 2 ст. 251 НК РФ. К ним относятся взносы учредителей, пожертвования, имущество по завещанию в порядке наследования, другие поступления, направленные на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности, поступившие безвозмездно на основании решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, решений органов управления государственных внебюджетных фондов, а также целевые поступления от других организаций и (или) физических лиц и использованные указанными получателями по назначению. Все остальные доходы, полученные образовательной организацией, за исключением, указанном в ст. 251 НК РФ, учитываются образовательными организациями для целей налогообложения прибыли. Налогоплательщики, получившие средства целевого финансирования, обязаны вести раздельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования. При отсутствии такого учета у налогоплательщика, получившего средства целевого финансирования, указанные средства рассматриваются как подлежащие налогообложению с даты их получения.

По данному виду налога для образовательных организаций предусмотрены дополнительные льготы: налоговая ставка 0%, особенности применения которой определены в ст. 284.1 НК РФ. Так, образовательная организация вправе применять налоговую ставку 0%, если она имеет лицензию (лицензии) на осуществление образовательной деятельности; доходы организации за налоговый период от осуществления образовательной деятельности и выполнения научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок, учитываемые при определении налоговой базы, составляют не менее 90% в общей сумме доходов, либо организация за налоговый период не имеет доходов; в штате организации непрерывно в течение налогового периода числятся не менее 15 работников; организация не совершает в налоговом периоде операций с векселями и финансовыми инструментами срочных сделок (п. 3 ст. 284.1 НК РФ). Организации,

применяющие налоговую ставку 0%, по окончании налогового периода обязаны предоставлять в налоговый орган декларацию с указанием доли доходов и численности работников в штате организации.

### **Зарубежный опыт налогового регулирования систем образования**

В зарубежных государствах налоговое регулирование сферы образования осуществляется по-разному. Так, в США образовательные организации освобождены от налогообложения как «организации, созданные исключительно для... образовательных целей, чистый доход которых ни в какой его части не становится собственностью учредителей — частных лиц, чья деятельность не направлена преимущественно на пропаганду или лоббирование изменений законодательства и которые ни прямо, ни косвенно не участвуют в политических кампаниях» [1]. В Японии сферу образования финансирует государство, направляя на ее развитие «до 8% расходов государственного бюджета», и какие-либо специальные налоги или льготы не установлены [2, с. 23]. В Японии осуществляется «приоритетное финансирование на основе оценки третьей стороной работы университетов...» [2, с. 42]. В Китае проводится приоритетная льготная политика в отношении образовательных учреждений. Налоговые льготы предоставляются не только образовательным учреждениям, но и созданным при них предприятиям, а также инвесторам. При этом предусмотрены «штрафы и административные взыскания за недовложения средств и их нецелевое использование» [2, с. 92].

### **Выводы**

В настоящее время правовой режим финансового обеспечения деятельности образовательных организаций в виде субсидий имеет сложный характер, а также специфику в отношении различных видов учреждений, которые учреждаются в форме автономных, бюджетных, казенных организаций. Есть еще и негосударственные учреждения. Законодательством установлена модель максимальной экономической самостоятельности образовательных организаций. Сложившийся финансово-правовой механизм обеспечения деятельности образовательных организаций обеспечивает их финансовую устойчивость, позволяя проводить модернизацию учебного процесса, способствуя динамичному развитию образователь-

ных отношений, в которых проявляются различные интересы субъектов образовательного права, и в конечном счете такой механизм направлен на стимулирование оказания качественных образовательных услуг.

**Налогоплательщики, получившие средства целевого финансирования, обязаны вести раздельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования**

Налоги занимают важное место в системе методов финансового регулирования и являются важнейшим элементом финансово-правового механизма регулирования. Эффективность налогообложения как одного из методов регулирования должна определяться не только величиной доходов бюджета, но и, что очень важно, степенью достижения целей образования и регулирования этой сферы. Такие достижения могут рассматриваться как результат оптимального соотношения результатов и издержек, связанных с их достижением. Представляется, что особые льготные режимы налогообложения могут быть распространены на отдельные образовательные организации, имеющие высокие показатели в осуществлении своей уставной деятельности.

Налогообложение деятельности образовательных организаций должно строиться с учетом активной поддержки сферы образования со стороны государства и бизнеса, поскольку она имеет высокую социальную значимость. Для привлечения в сферу образования инвестиций со стороны бизнеса необходима не только определенная стабильность всей налоговой системы, от результатов работы которой «в значительной степени зависят наполняемость федерального бюджета и устойчивость финансовой системы страны [3, с. 4], но и продуманная и эффективная система налоговых льгот, которые должны быть установлены для налогоплательщиков сферы бизнеса, вкладывающих средства в развитие образования. Безусловно, налоговая нагрузка должна быть меньше для предпринимателей, инвестирующих средства в образование. Сама система налоговых льгот должна быть

эффективной, динамичной и зависеть от результативности применения установленных налоговых льгот с учетом активно развивающихся общественных отношений в сфере образования.

Представляется необходимым обеспечение повышения регулятивной функции налогов в сфере образования, которая должна обеспечивать непрерывность инновационного развития образовательных организаций и инвестиционных процессов, стимулируя обновление образовательного процесса, создание кластеров, бизнес-предприятий и т.п. С помощью сбалансированной системы налогов должны создаваться условия, направленные на удовлетворение потребностей граждан в получении качественных образовательных услуг.

## Литература

1. *Корф Д. В.* США: правовое регулирование налогообложения в сфере образования. URL: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod2/?korf.html> (дата обращения: 01.12.2014).
2. Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока. М.: Готика, 2005.
3. *Мишустин М. В.* Совершенствование инструментов налогового администрирования по обеспечению стабильных доходов государственного бюджета // Экономика. Налоги. Право. 2014. № 4. С. 4–8.

## References

1. *Korf D. V.* USA: legal regulation of taxation in the field of education [SShA: pravovoe regulirovanie nalogooblozhenija v sfere obrazovaniya: pravovoe regulirovanie nalogooblozhenija v sfere obrazovaniya]. Available at: URL: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod2/?korf.html> (accessed 01.12.2014).
2. Educational system and education legislation states of the East [Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока]. Moscow, Gothic, 2005.
3. *Mishustin M. V.* Improving Tax Administration Tools to Ensure Sustainable Revenues to the State Budget [Sovershenstvovanie instrumentov nalogovogo administrirovaniya po obespecheniju stabil'nyh dohodov gosudarstvennogo budzheta], *Economics. Taxes. Law*, 2014, No 4, pp. 4–8.

УДК 347.73: 336.2.

## РАСЧЕТНЫЙ МЕТОД ИСЧИСЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ВЫГОДЫ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА

**ИЛЬИН АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ**, канд. экон. наук, доцент Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, докторант Томского государственного университета  
*E-mail:* ilinav2007@mail.ru

В статье рассматривается порядок определения подлежащих уплате сумм налогов исходя из фактически совершенных налогоплательщиком хозяйственных операций. Актуальность темы обусловлена исчислением налоговыми органами налогоплательщикам ряда налогов с выручки от реализации товаров, работ, услуг без предоставления спорной, но объективной налоговой выгоды из-за ее недостоверного документального подтверждения. Основываясь на принципе приоритета содержания хозяйственной операции над ее формой и презумпции сопоставимости налоговой выгоды у налогоплательщиков, осуществляющих в сходных экономических условиях один вид предпринимательской деятельности, автор доказывает необходимость учета для целей налогообложения спорной, но объективной налоговой выгоды налогоплательщика. Выдвигаются предложения по внедрению в налоговую практику расчетного метода для исчисления налоговой выгоды налогоплательщика, раскрываются основания его применения.

**Ключевые слова:** налог; налоговая проверка; налоговая выгода; расчетный метод; защита прав налогоплательщика.

## The Computational Method to Calculate the Taxpayer's Benefit

**ANDREY V. ILYIN**, PhD (Economics), associate professor, the Siberian Institute of Administration (Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) branch), doctoral student at the State University, Tomsk

The article explains how to determine the amount of taxes payable on the basis of actual transactions performed by the taxpayer. The relevance of the topic is due to the fact that, while calculating certain taxes from the sale of goods, works and services, the tax authorities usually don't provide a controversial, but fair tax benefit because of the lack of reliable documentary evidence. Based on the principle of priority of the content of economic operation over its form and the presumption of compatibility of the tax benefits for taxpayers conducting the same type of entrepreneurial activities in similar economic conditions, the author proves the necessity of accounting for tax purposes a controversial, but fair tax benefit for the taxpayer. The article put forward proposals on the introduction into practice of the computational method for calculating the taxpayer's benefit as well as specifies grounds for its application.

**Keywords:** tax; tax audit; tax benefits; computational method; protection of the taxpayer's rights.

### Проблема чрезмерно высокого налогообложения, обусловленная исключением у налогоплательщика сумм налоговой выгоды

О важности учета налоговой выгоды для целей налогообложения свидетельствует тот факт, что в приказе ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ «Об утверждении концепции системы планирования выездных налоговых проверок» 11 из 12 критериев самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков касаются налоговой выгоды.

Под налоговой выгодой понимается согласно постановлению Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности

получения налогоплательщиком налоговой выгоды» уменьшение размера налоговой обязанности вследствие, в частности, уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также получение права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета.

Анализ экономической литературы, выступлений и обсуждений на научных конференциях позволяет сделать вывод о значительном и все возрастающем интересе ученых и практиков к проблеме учета налоговой выгоды [1, с. 130; 2, с. 29; 3, с. 21; 4]. Разделяя этот интерес, мы бы хотели обратить внимание на проблему чрезмерно высокого

налогообложения, обусловленного исключением налоговыми органами у проверяемых организаций и индивидуальных предпринимателей сумм налоговой выгоды вследствие ошибок в документах, полученных налогоплательщиком от контрагентов, неправильного оформления, недостоверности подписей и т.д.

Установив факт необоснованного получения налогоплательщиком налоговой выгоды, налоговый орган, с одной стороны, исключает из расходов все суммы, уплаченные контрагенту при приобретении товаров, работ, услуг. С другой стороны, он столь же полно учитывает в целях налогообложения все доходы налогоплательщика, полученные от дальнейшей реализации спорных товаров, работ, услуг третьим лицам.

***Под налоговой выгодой понимается уменьшение размера налоговой обязанности вследствие, в частности, уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также получение права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета***

И данная тенденция усилилась в 2001–2002 гг., когда в механизмах исчисления налогов налоговая выгода стала рассматриваться как право налогоплательщика, которое имеет заявительный характер, а не как обязанность налоговых органов исчислять налоги в виде соответствующей разницы. В результате искажаются налоговые обязанности организаций и индивидуальных предпринимателей, когда налоговые органы исчисляют ряд налогов по сделкам реализации товаров, работ услуг с выручки от реализации без учета налоговой выгоды. Речь в данном случае идет о НДС, акцизах, налоге на прибыль организаций, налоге на доходы физических лиц, едином налоге при применении упрощенной системы налогообложения с таким объектом налогообложения, как «доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов». В механизмах исчисления всех этих налогов в теории должна участвовать налоговая выгода, однако на практике она исключается из-за несколько

несбалансированного подхода к противодействию налоговым правонарушениям в постановлении Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53.

В результате в налоговой системе России складывается нелогичная ситуация: налогоплательщик понес расходы в процессе изготовления товаров, оказания услуг, но учесть их для целей налогообложения он не может, поскольку у него отсутствуют достоверно подтверждающие их документы. Таким образом, в налоговой системе России, вразрез с рекомендациями экономической науки [5, с. 68], искусственно расширяется сфера применения выручки от реализации товаров, работ, услуг в качестве объекта налогообложения, вызывая деформацию экономической сущности налогов, способствуя их движению к уже забытым оборотным налогам, но с принципиально большими маржинальными налоговыми ставками.

Чрезмерно высокие налоги также могут исчисляться плательщикам единого налога на вмененный доход, если налоговые органы дают иную юридическую квалификацию их сделок и характера деятельности, что приводит к изменению режима налогообложения. В этих случаях отсутствие расходных документов, счетов-фактур, раздельного учета становится причиной исчисления налогов малому бизнесу согласно общеустановленному режиму налогообложения с выручки от реализации товаров, работ, услуг без учета налоговой выгоды.

Такая практика приводит на микроуровне к явному несоответствию начисленных налоговыми органами налогов фактической способности налогоплательщиков к их уплате. Она расходится с декларируемым в России либеральным подходом в налогообложении, макроэкономической приемлемостью налоговой нагрузки и «декларацией прав налогоплательщиков» А. Смита. Исключение у налогоплательщиков сумм налоговой выгоды при расчете налоговой базы в связи с дефектностью документов либо их отсутствием ущемляет права организаций и индивидуальных предпринимателей, искусственно увеличивает налоговую базу, позволяет легко достигать пороговые значения, установленные Уголовным кодексом Российской Федерации, и возбуждать уголовные дела, нарушая выработанные экономической наукой принципы налогообложения.

В результате российское общество получает неадекватные налоги, подрывающие деловую активность, сдерживающие рост ВВП, вызывающие

неплатежеспособность, утрату объектов налогообложения, воспроизводство теневой экономики и не позволяющие получать достаточные доходы для удовлетворения коллективных потребностей. Мы видим в данном случае проявление разрушающего воздействия налогов на общее экономическое развитие и благосостояние общества, о котором предупреждали теоретики экономической мысли [6, с. 149; 7, с. 56].

Анализ доводов налогоплательщиков по множеству судебных актов, приведенных в постановлениях Президиума ВАС РФ от 30.10.2007 № 8686/2007, от 09.11.2010 № 6991/2010, от 09.03.2011 № 14473/2010, позволяет оценить материалы налоговых проверок, формирующие показатели рентабельности организаций и индивидуальных предпринимателей, а также процентное отношение налоговых вычетов по НДС к налогу с объекта налогообложения. Он подтверждает наличие проблем с решением главной задачи налогового контроля по определению налоговой обязанности налогоплательщика.

Симптоматичны некоторые противоречия в подходах арбитражных судов к манипулированию налоговой выгодой. В судебной доктрине «необоснованной налоговой выгоды» налогоплательщика в целях борьбы с уклонением от уплаты налогов основное внимание обращается на приоритет существа хозяйственной операции над формой документа. Если у налогоплательщика отсутствовали хозяйственные операции с проблемным контрагентом, то ему не может быть предоставлена налоговая выгода независимо от наличия документов. В данном случае налоговые органы и арбитражные суды уменьшают суммы налоговой выгоды налогоплательщика по причине наличия недостоверных документов.

Однако в обратной ситуации, когда у налогоплательщика налоговая выгода объективно имеется, но нет достоверных документов либо они отсутствуют, приоритет отдается форме над содержанием и применяется формула «без документов нет налоговой выгоды».

Следовательно, как в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее — НК РФ), так и в постановлениях Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 и от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» содержится пробел в методологии определения налоговой выгоды, формируемой не

исходя из фактических хозяйственных операций налогоплательщика, а из их юридического оформления. Критикуемый нами формальный подход государства к практике налогообложения применяется без учета баланса частных и публичных интересов и ежегодно касается тысяч организаций и индивидуальных предпринимателей.

***Незавершенность методологии исчисления налогов и неопределенность с суммой налоговой выгоды должны устраняться посредством расширения сферы применения расчетного метода в отношениях налогового контроля и в ходе рассмотрения налоговых споров***

В конечном счете существующее в российской налоговой системе высокое налогообложение обуславливает недостаточный уровень защиты права частной собственности и беспрепятственного осуществления предпринимательской деятельности, приводит к оттоку капитала, падению объемов инвестиций, уменьшению темпов экономического роста и занятости населения.

**Новые возможности применения расчетного метода в налогообложении**

Незавершенность методологии исчисления налогов и неопределенность с суммой налоговой выгоды должны устраняться посредством расширения сферы применения расчетного метода в отношениях налогового контроля и в ходе рассмотрения налоговых споров.

В настоящее время в экономической литературе преобладают суждения о том, что условные приемы определения налоговой базы, к которым относится расчетный метод, из-за вероятностного характера, абстрактных предположений и отсутствия математической достоверности весьма неблагоприятны для налогоплательщиков. Вместе с тем в тексте НК РФ присутствуют многочисленные предположения, основанные на той или иной степени вероятности.

Складывается парадоксальная ситуация: расчетный метод с некими усредненными вероятны-

ми показателями становится для бизнеса предпочтительнее прямого метода, базирующегося на исследовании и оценке представленных налогоплательщиком документов, данных бухгалтерского и налогового учета.

В ситуации объективной неопределенности у налогоплательщика с суммой налоговой выгоды расчетный метод ее исчисления является более справедливым и достоверным по сравнению с прямым методом. По нашему мнению, лучше ориентировочный и приблизительный расчет налоговой выгоды, чем полное ее отсутствие и игнорирование реальной платежеспособности налогоплательщика.

Спорная налоговая выгода должна исчисляться расчетным методом на основании комплекса данных как о самом налогоплательщике, так и ему подобных.

***В основе расчетного метода определения сумм налоговой выгоды должна лежать презумпция сопоставимости налогоплательщиков, занимающихся в сходных экономических условиях одним видом предпринимательской деятельности***

К данным о налогоплательщике можно отнести документы бухгалтерского и налогового учета, налоговые декларации, банковские выписки, результаты проведенных ранее налоговых проверок и истребования документов о налогоплательщике у иных лиц, свидетельские показания, заключения эксперта, аудиторские заключения. При выборе аналогичных налогоплательщиков уместно ориентироваться на их отраслевую принадлежность, вид, место и период осуществляемой предпринимательской деятельности, режим налогообложения, имеющиеся активы, численность персонала, количество и ассортимент производимых и реализуемых товаров, работ, услуг, режим работы и другие экономические факторы, влияющие на формирование налоговой базы.

Общеизвестно, что любая предпринимательская деятельность сопровождается расходами. Думается, никто не будет опровергать тезис об очевидной взаимосвязи доходов и расходов в

рыночной экономике. Соответственно режим расчетного метода исчисления налоговой выгоды налогоплательщика может базироваться на совокупности общих предположений:

- 1) предпринимательская деятельность неизбежно сопровождается несением расходов;
- 2) в определенных экономических условиях должен быть осуществлен определенный расход, в связи с чем бесспорные финансовые результаты предпринимательской деятельности достоверно свидетельствуют о неизбежном факте и размере расхода.

С большой долей вероятности уместно предположить, что у аналогичных налогоплательщиков будет сопоставимая налоговая выгода. Поэтому в основе расчетного метода определения сумм налоговой выгоды должна лежать презумпция сопоставимости налогоплательщиков, занимающихся в сходных экономических условиях одним видом предпринимательской деятельности.

Налоговая выгода у проверяемого налогоплательщика не может быть меньше налоговой выгоды других аналогичных налогоплательщиков, ведущих предпринимательскую деятельность в тех же экономических условиях. Аналогия должна получить первичное значение в исчислении спорной, но объективной налоговой выгоды. Соответственно во всех случаях нужно учитывать для целей налогообложения потенциально неизбежную налоговую выгоду организации или индивидуального предпринимателя, без которой невозможно появление налоговой базы.

Кстати, НК РФ признает наличие налоговой выгоды у индивидуальных предпринимателей в размере 20% общей суммы доходов, полученной от предпринимательской деятельности независимо от ее документального подтверждения. Получается, что российская налоговая система, пусть в единичном случае и в отношении специального субъекта, допускает возможность получения налогоплательщиком налоговой выгоды без ее документального подтверждения для 100%-го исчисления налога на доходы физических лиц как разницы между доходами и расходами. Ключевым обстоятельством для получения налоговой выгоды выступает факт осуществления деятельности в качестве индивидуального предпринимателя и получения дохода от данной деятельности.

Конечно, расходы индивидуального предпринимателя, осуществляющего легальные виды предпринимательской деятельности, не могут

составлять 20% от полученных доходов. При таких условиях рентабельность его деятельности должна составлять 400%, что представляется нереальным. Поэтому расчетный метод исчисления налоговой выгоды благоприятен для индивидуального предпринимателя, он в значительно большей степени обеспечивает его интересы и формирует более реальный налог, чем 20%-й профессиональный вычет.

По нашему мнению, необходимо ввести в НК РФ норму общего характера об определении соответствующего размера налоговой выгоды налогоплательщика налоговыми органами в каждом конкретном спорном случае индивидуально. Нужно не фиксировать в законе некую «усредненную налоговую выгоду», а сформулировать право налогового органа и налогоплательщика доказывать и опровергать ее факт и размер, когда отсутствуют достоверные данные бухгалтерского и налогового учета.

На наш взгляд, при очевидном факте получения налогоплательщиком дохода от реализации товаров, работ, услуг, не имеющих достоверного и надлежащего документального подтверждения их приобретения, необходимо определять налоговую выгоду по аналогии в ходе налогового контроля или разрешения состязательного налогового спора.

Таким образом, исчерпывающими основаниями применения расчетного метода исчисления налоговой выгоды налогоплательщика являются:

- реальность возмездно приобретенного налогоплательщиком товара, работы, услуги и их использование в предпринимательской деятельности;
- отсутствие у налогоплательщика документов, подтверждающих приобретение товаров, работ, услуг либо оспаривание налоговым органом достоверности документов налогоплательщика.

В имеющейся обширной, зачастую противоречивой практике применения расчетного метода, самой по себе уже свидетельствующей о несовершенстве законодательной базы и необходимости ее реформирования, такой подход уже частично начинает применяться судебными органами в отношении некоторых прямых налогов (постановление Президиума ВАС РФ от 03.06.2012 № 2341/12).

Применение расчетного метода исчисления налоговой выгоды налогоплательщика допустимо как в отношении его отдельных хозяйственных операций, так и предпринимательской

деятельности в целом. Поэтому в налоговую систему России необходимо вводить комбинированный способ определения налоговой выгоды налогоплательщика. В неоспариваемой налоговым органом части исчислять ее надо на основании имеющихся документов налогоплательщика, а в неподтвержденной документами либо в оспариваемой части следует применять расчетный метод. Такой подход представляется логичным и справедливым решением исследуемой проблемы.

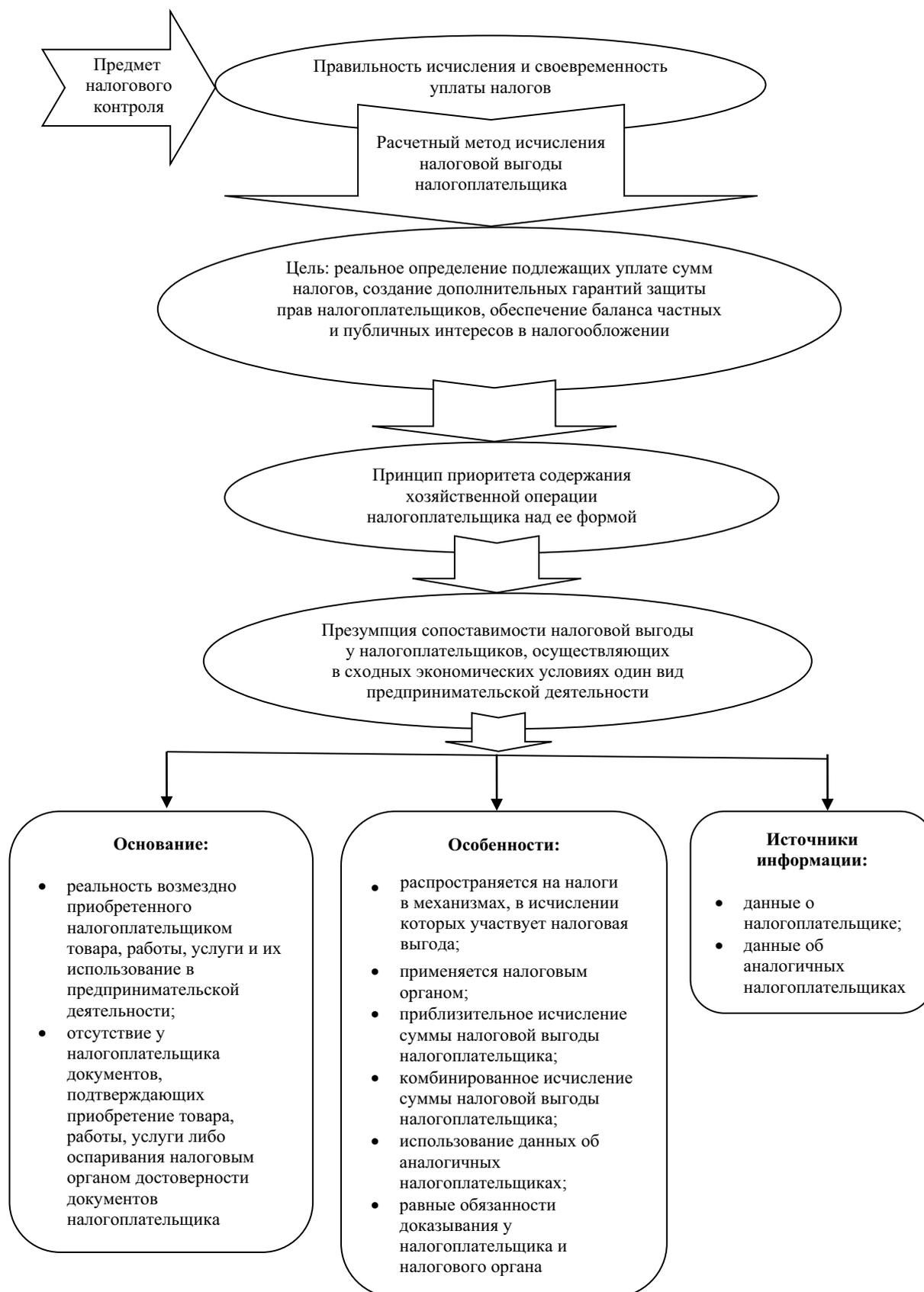
Вышеприведенное позволяет сформулировать особенности расчетного метода исчисления налоговой выгоды налогоплательщика:

- распространение на налоги, в механизмах исчисления которых участвует налоговая выгода;
- возложение этой обязанности на налоговый орган;
- приблизительное исчисление сумм налоговой выгоды налогоплательщика;
- комбинированное исчисление сумм налоговой выгоды налогоплательщика;
- использование данных об аналогичных налогоплательщиках.

Особо подчеркнем необходимость распространения расчетного метода исчисления налоговой выгоды налогоплательщика на все без исключения налоги в механизмах, в исчислениях которых участвует налоговая выгода, поскольку в существующей практике налогообложения чрезмерно жесткие формальные требования к счетам-фактурам делают общую норму пп. 7 п.1 ст. 31 НК РФ неприменимой к косвенным налогам.

Считается, что норма п. 7 ст. 166 НК РФ, согласно которой в случае отсутствия у налогоплательщика бухгалтерского учета или учета объектов налогообложения налоговые органы имеют право исчислять суммы налога, подлежащие уплате, расчетным путем на основании данных по иным аналогичным налогоплательщикам является специальной по отношению к пп. 7 п.1 ст. 31 НК РФ. Структурно она расположена в ст. 166 главы 21 «Налог на добавленную стоимость» НК РФ, регулирующей порядок исчисления налога при определении налоговой базы.

На этом основании можно сделать вывод о применении расчетного метода только к исчисленным суммам НДС, которые отражаются по кредиту счета 68 «Расчеты по налогам и сборам», субсчет «НДС». Поскольку сумма налоговой выгоды не влияет на определение налоговой базы по



Расчетный метод исчисления налоговой выгоды налогоплательщика

НДС, то и расчетный метод в отношении налоговой выгоды, по мнению арбитражных судов, применять нельзя (постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57, постановления Президиума ВАС РФ от 30.10.2007 № 8686/2007, от 09.11.2010 № 6991/2010, от 09.03.2011 № 14473/2010).

### Расчетный метод исчисления налоговой выгоды налогоплательщика

Схематично расчетный метод исчисления налоговой выгоды налогоплательщика представлен на *рисунке*.

### Выводы

Анализ практики налогообложения позволяет делать вывод об имеющихся пробелах в механизмах исчисления налогов. Только при допустимости определения налоговой выгоды налогоплательщика расчетным методом исчисление налогов по результатам выездных налоговых проверок станет более справедливым и соответствующим принципам, выработанным экономической наукой.

### Литература

1. Бюджетные и налоговые реформы в современном обществе; сравнительный анализ Франции и России: Монография / Под ред. Л.И. Гончаренко, Е.В. Маркиной. М.: Финансовый университет, 2011.
2. Пансков В.Г. Возможные пути решения проблемы незаконного возмещения НДС // Финансы. 2011. № 8.
3. Методология налогового анализа и оценки влияния системы налогообложения на деятельность коммерческих организаций: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / Е.В. Чипуренко. Москва. 2011.
4. Проблемы противодействия уклонению от уплаты налогов на современном этапе развития налоговой системы: материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Иркутск, 20–21 сент. 2012 г. Иркутск: БГУЭП, 2012.
5. Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. Харьков, 1925.
6. Сисмонд де Сисмонди Ж. Новые начала политэкономии. М., 1897.
7. Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. Т.1. М., Статут, 1998.
8. Медведев А.Н. Определение налогов расчетным путем // Бухгалтерский учет. 2012. № 12.

9. Гришина О.П. Как налоговый орган применяет расчетный метод // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2012. № 18.

### References

1. Budget and Tax Reforms in the Modern Society; comparative analysis of France and Russia: monograph. Edited by L.I. Goncharenko, E.V. Markina. [Bjudzhetynye i nalogovyje reformy v sovremennom obshhestve; sravnitel'nyj analiz Francii i Rossii: monografija / pod redakciej L.I. Goncharenko, E.V. Markinoj]. Moscow: Financial University, 2011.
2. Panskov V.G. Possible ways of solving the problem of illegal VAT refunding. [Vozmozhnyje puti reshenija problem nezakonnogo vozhmeshchenija NDS]. *Finansy*, 2011, No. 8.
3. Methodology of tax analysis and assessment of tax system influence on the activity of commercial organizations. Abstract of a thesis..of Doctor of Science (Economics), E.V. Chipurenko [Metodologija nalogovogo analiza i otsenki vlijanija sistemy nalogooblozhenija na deyatel'nost kommercheskikh organizatsii.]. Moscow, 2011.
4. Problems of counteraction to tax evasion at the present stage of tax system development. Materials of International research-to-practice conference, Irkutsk, 20–21 Sept. 2012 [Problemy protivodeistvija ukloeniju ot uplaty nalogov na sovremennom etape razvitija nalogovoi sistemy: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoi konferentsii, Irkutsk, 20–21 sent. 2012]. Irkutsk, Publishing House of BGUEP, 2012.
5. Sobolev M.N. Feature stories of financial science. [Ocherki finansovoi nauki]. Kharkov, 1925.
6. Sismond de Sismondi Zh. New beginning of political economy [Novye nachala politekonomii]. Moscow, 1897.
7. Turgenev N.I. Experience in tax theory. [Opyt teorii nalogov.]. Moscow, Statut, 1998.
8. Medvedev A.N. Determining taxes using calculation [Opredelenije nalogov raschetnym putem.]. *Bukhgalterskij uchet*, 2012, No. 12.
9. Grishina O.P. How tax authority applies the calculation method [Kak nalogovyj organ primenyaet raschetnyj metod]. *Aktualnye voprosy bukhgalterskogo ucheta i nalogooblozhenija*, 2012, No. 18.

УДК 347.451.03

## ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**КОРОТКОВА МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА**, канд. юрид. наук, доцент кафедры «Гражданское право» Финансового университета

**E-mail:** Maria\_979@mail.ru

Статья посвящена исследованию современного состояния правовой культуры в сфере защиты прав потребителей на территории Российской Федерации. Предмет исследования – показатели правовой культуры в сфере защиты прав потребителей на территории Российской Федерации. Цель работы – определить уровень развития правовой культуры в сфере защиты прав потребителей в Российской Федерации. В работе проведен анализ статистической информации, на основе которого сделаны выводы о состоянии каждого элемента, формирующего правовую культуру в сфере защиты прав потребителей, а также о том, что, несмотря на повышение в Российской Федерации уровня правовой культуры граждан в сфере защиты прав потребителей и значительную активизацию деятельности специализированных общественных организаций, правовая культура в этой сфере все еще недостаточно развита. В качестве первоочередных мер по исправлению данной ситуации определены совершенствование системы законодательства, регулирующего правоотношения по защите прав потребителей, а также повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления посредством расширения их компетенции в данной области.

**Ключевые слова:** защита прав потребителей; правовая культура; права потребителей; правовое обучение; общественные организации.

### Legal Culture in the Field of Protection of Consumer Rights in the Russian Federation

**MARIA V. KOROTKOVA**, PhD (Law), professor of the Civil Law Chair, Financial University

**E-mail:** Maria\_979@mail.ru

The article studies the current state of the legal culture in the field of protection of consumer rights in the Russian Federation. The research work focuses on the legal culture indicators relevant to the protection of consumer rights in the Russian Federation. The purpose of research is to determine the level of legal culture in the area of protection of consumer rights. The analysis of statistical data has allowed to evaluate every element of legal culture and to conclude that despite a significant improvement in the legal culture of citizens in the area of protection of consumer rights and substantial revitalization of specialized NGO's activities, legal culture in this area is still insufficiently developed. The priority measures to remedy the situation include further improvement of the legislation regulating the rights of consumers as well as increasing the efficiency of local authorities through extending their competence in this area.

**Keywords:** consumer protection; legal culture; consumer rights; legal education; non-government organizations.

#### Формирование правовой культуры – одна из актуальных задач современного российского государства

В п. 1 Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденной Президентом Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168, отмечается, что развитие

правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов.

Формирование правовой культуры — сложный и длительный процесс, который затрагивает абсолютно все стороны общественной жизни. Главными элементами и средствами ее формирования являются не только повсеместное привитие населению правовых знаний, но и обеспечение развития юридической науки, применение полученных результатов научных исследований на практике, совершенствование системы нормативных правовых актов.

Практически ежедневно граждане становятся участниками правоотношений, возникающих при заключении гражданами договоров купли-продажи или возмездных договоров на выполнение работ (оказание услуг) для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Поэтому не будет преувеличением утверждать, что уровень правовой культуры в сфере так называемых потребительских отношений отражает правовую культуру общества в целом.

Правовая культура, складывающаяся в обществе, зависит от многих показателей. К ним, в частности, относятся:

- 1) уровень развития правовой науки;
- 2) эффективность законодательства, его научная обоснованность;
- 3) уровень правосознания граждан и должностных лиц;
- 4) эффективность работы правоприменительных органов;
- 5) состояние правового обучения, правового воспитания граждан.

Как известно, уровень развития науки служит одним из основных показателей развития государства. На сегодняшний день проведено много отечественных научных исследований комплексного характера по проблемам защиты прав потребителей, по итогам которых сделаны теоретические и практические выводы [1–8]. Однако некоторые вопросы правового регулирования в сфере защиты прав потребителей остаются недостаточно исследованными [9, с. 20]. Например, весьма немногочисленны научные работы, посвященные защите прав потребителей при осуществлении специальных коммерческих практик (продаже товаров и оказании услуг вне помещения предпринимателя, дистанционной продаже товаров и дистанционном оказании услуг, электронной коммерции) [10, с. 1283]. Тем не менее уровень развития современной научной мысли в

области правового регулирования защиты прав потребителей можно оценить как достаточно высокий.

Что же касается действующего законодательства в данной сфере, то вывод о степени его эффективности следует делать исходя из анализа совершаемых правонарушений. Так, распространенными нарушениями прав потребителей в торговле являются продажа контрафактной продукции, заморозка продуктов с использованием влагоудерживающих добавок или с большим количеством воды, переоформление сроков годности, замена данных производителей, выдача одного продукта низкой ценовой категории за более дорогой, изменение цены товара в момент оплаты товара на кассе и т.д.

***Российская законодательная база в сфере защиты прав потребителей не лишена недостатков, а субъекты, выступающие на стороне бизнеса, в большинстве своем обладают низким уровнем индивидуальной правовой культуры***

Критическая ситуация, на наш взгляд, складывается сегодня в сфере финансовых услуг. Большое количество нарушений прав потребителя банками связано с навязыванием клиентам дополнительных услуг, включением в кредитный договор условий, нарушающих права потребителей, неправомерным списанием денежных средств, нарушением сроков перевода денежных средств, удержанием комиссий и начислением процентов и штрафов, некорректной работой банкоматов. При оформлении полиса ОСАГО страховщики прибегают к навязыванию дополнительных страховок, не используют понижающий коэффициент страховых тарифов за безаварийную езду, открывают центры урегулирования убытков по ОСАГО в местах, удаленных от места жительства потерпевших. Можно продолжить перечислять известные практике случаи нарушений прав потребителей. Однако приведенных выше примеров вполне достаточно, чтобы констатировать, что российская законодательная база в сфере защиты прав потребителей не лишена недостатков, а субъекты, выступающие на стороне бизнеса, в большинстве

своим обладают низким уровнем индивидуальной правовой культуры.

Индивидуальная правовая культура граждан предполагает не только всестороннюю правовую осведомленность, знание содержания правовых предписаний, но и положительное к ним отношение, выражающееся в активном правомерном поведении личности, predetermined уровне ее правосознания.

### Судебная практика по делам о защите прав потребителей

Если обратиться к судебной практике за 2012–2014 гг., можно выявить следующую тенденцию: количество поступивших в суд заявлений и процент удовлетворенных судом требований по делам о защите прав потребителей из договоров в сфере торговли и услуг в этот период неуклонно повышались, а по делам о защите прав потребителей из договоров с финансово-кредитными учреждениями — понижались. При этом в обоих случаях на протяжении всего периода отмечался достаточно высокий процент удовлетворенных требований, что свидетельствует об их правовой обоснованности и хорошей доказательной базе (рис. 1, 2).

В то же время сделать на основе приведенных данных однозначный вывод о высоком уровне

правовой культуры потребителей невозможно, так как часто их интересы в суде защищают юристы, представители Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее — Роспотребнадзор), органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций по защите прав потребителей, прокуратуры.

В докладе Роспотребнадзора «Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году» указывается, что в этот год в Роспотребнадзор и его территориальные органы поступило 28 727 обращений в отношении нарушений прав потребителей финансовых услуг, что на 52% больше аналогичного показателя 2013 г. Однако прослеживается негативная тенденция к сокращению на 20% количества поданных Роспотребнадзором исков в защиту прав потребителей по сравнению с 2013 г. На судебный уровень было вынесено только каждое 9-е обращение (как в целом по деятельности на финансовом рынке, так и по банковской деятельности), по страховой деятельности — каждое 11-е обращение, по микрофинансовой деятельности — каждое 17-е, а по деятельности платежных агентов — только каждое 150-е обращение. Что касается доли удовлетворенных требований потребителей в общем объеме дел, по которым

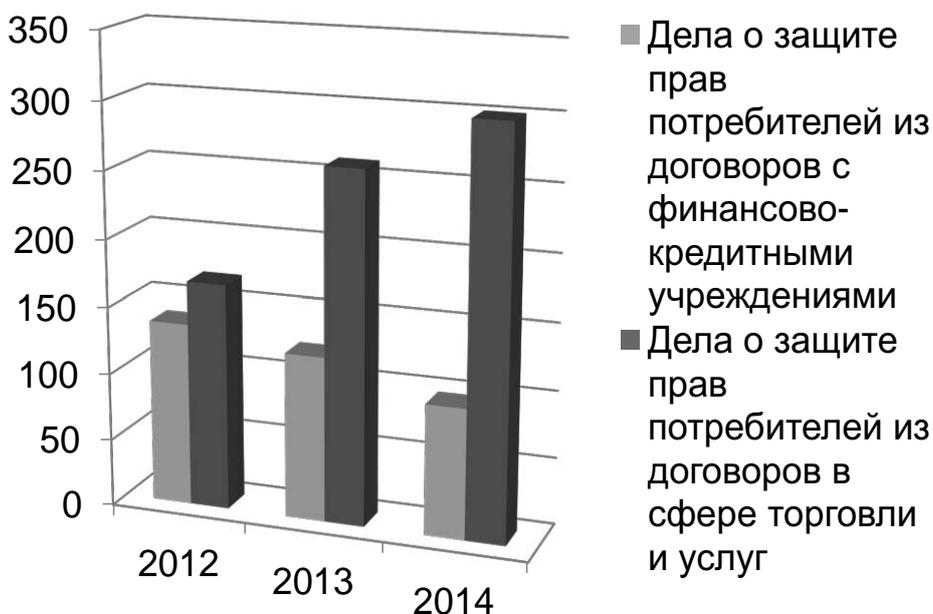


Рис. 1. Количество дел, поступивших в суды общей юрисдикции (в тыс.)

Источники: отчеты Судебного департамента при Верховном Суде РФ о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских дел по первой инстанции за 2012–2014 гг. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 23.07.2015). Расчеты автора.

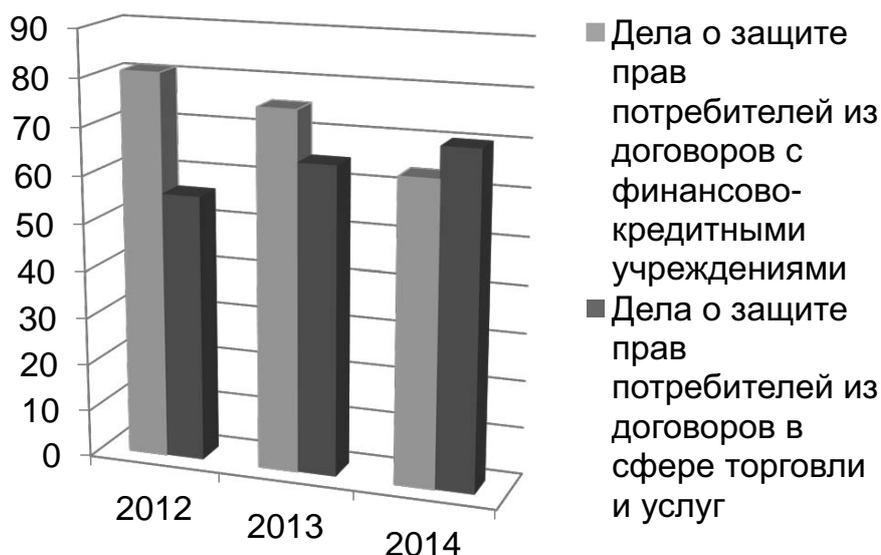


Рис. 2. Количество удовлетворенных исков (в % от поступивших в суд дел)

Источники: отчеты Судебного департамента при Верховном Суде РФ о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских дел по первой инстанции за 2012–2014 гг. Расчеты автора.

Роспотребнадзор участвовал в целях дачи заключения по делу, то в 2014 г. в пользу потребителя было выиграно 84% таких дел<sup>1</sup>.

Вышеуказанная статистика свидетельствует о весьма низком уровне правовой грамотности населения в сфере оказания финансовых услуг наряду с повышением активности граждан-потребителей по защите своих интересов посредством обращения в органы Роспотребнадзора.

### Осведомленность граждан о правах потребителей

Представляется целесообразным в рамках данного исследования привести результаты социологического опроса «Степень осведомленности граждан о правах потребителей и их мнение о том, как часто эти права нарушаются», проведенного Общероссийским общественным движением в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России»<sup>2</sup>.

На вопрос «В какой сфере ваши права как потребителя нарушаются наиболее часто?» (из предложенных) потребители ответили следующим образом: транспорт (7%); сотовая связь (14%); медицина (42%); туризм (11%); торговля (90%); ЖКХ

(62%). Таким образом, наиболее проблемной сферой, по мнению граждан, является сфера торговли.

На вопрос «Знаете ли вы, что в России существует Закон о защите прав потребителей?» 80% опрошенных ответили положительно, 20% дали отрицательный ответ. Однако следует отметить, что само по себе знание о существовании Закона РФ от 07.02.1992 № 2300–1 «О защите прав потребителей» (далее — Закон о защите прав потребителей) не гарантирует его грамотного применения на практике.

На вопрос «Какие права потребителей вам известны?» (из предложенных) потребители ответили следующим образом: право на качество (96%); право на безопасность (72%); право на информацию (56%); право на возмещение причиненного вреда (60%); право на неустойку (52%); право на штраф (36%); право на удовлетворение морального вреда (48%). Иными словами, подавляющее большинство опрошенных граждан знает о праве на качество товаров (работ, услуг) и их безопасность. Вместе с тем о праве на неустойку знает только 1/2 опрошенных, а о праве на штраф — лишь 1/3.

К сожалению, есть и другой вариант, когда так называемый потребитель-террорист вполне сознательно атакует компанию, не желая платить деньги за оказанные услуги или пытаясь получить бонусы, скидки, поменять надоевший или им

<sup>1</sup> URL: <http://www.potrebitel-russia.ru/?id=1022> (дата обращения: 23.07.2015).

<sup>2</sup> URL: <http://www.potrebitel-russia.ru/?id=1022> (дата обращения: 23.07.2015).

же самым испорченный товар, а также получить компенсацию за ущерб, который нанесен якобы вследствие использования продукции данного производителя. Учитывая, что результат любой возмездно оказанной услуги носит неовещественный характер, именно сфера услуг более всего страдает от неправомерного поведения потребителей. В этом случае данные потребители отлично осведомлены о своих правах и намеренно злоупотребляют ими. Такое поведение свидетельствует как раз о низком уровне правовой культуры данных лиц, об искаженности их правосознания.

### **Правоприменительная практика органов государственной власти и органов местного самоуправления**

Важным показателем правовой культуры в той или иной сфере общественной жизни является состояние правоприменительной практики органов государственной власти и органов местного самоуправления. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере защиты прав потребителей выступает Роспотребнадзор, который через свои территориальные органы реализует на местах государственный надзор в данной сфере<sup>3</sup>. В соответствии с «Рейтингом субъектов Российской Федерации по уровню защищенности потребителей органами государственной власти — 2014» лидером стала Ленинградская область, на втором месте — Белгородская область, на третьем — Ростовская область. В число субъектов Российской Федерации, уровень защищенности потребителей которых отмечен экспертами как высокий, также вошли Республика Татарстан, Краснодарский край, Свердловская область, Республика Башкортостан, Омская область, Новгородская область. В числе аутсайдеров — Республика Ингушетия и Чукотский автономный округ. Данный рейтинг позволяет оценить эффективность деятельности региональных органов государственной власти по защите интересов потребителей<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> С 24 июля 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 233-ФЗ, в соответствии с которым Закон о защите прав потребителей дополнен ст. 42.2, предусматривающей возможность передачи полномочий органа государственного надзора в сфере защиты прав потребителей органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

<sup>4</sup> Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 г.: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2015. С. 303.

Статья 44 Закона о защите прав потребителей устанавливает право органов местного самоуправления рассматривать жалобы потребителей. Однако данное право законодательно не подкреплено полномочием на проведение проверки таких обращений. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» наделяет органы местного самоуправления правом проведения муниципального контроля только по вопросам местного значения. Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы защиты прав потребителей не отнесены к вопросам местного значения муниципальных поселений, районов и городских округов. Таким образом, проблема реализации компетенции органов местного самоуправления в сфере защиты прав потребителей остается нерешенной.

### **Активизация деятельности общественных объединений потребителей**

Необходимо отметить исключительную роль институтов гражданского общества в сфере защиты прав потребителей. Причем количество общественных объединений потребителей на территории России год от года растет. Лидирующее место среди федеральных округов занимает Приволжский федеральный округ, в котором в 2014 г. было зарегистрировано 434 общественных объединения потребителей, а среди субъектов Российской Федерации — г. Москва, где действуют 194 общественных организации в сфере защиты прав потребителей. В присоединившихся к России Республике Крым и г. Севастополе создано 6 общественных объединений потребителей.

Можно отметить постепенную структуризацию общественных объединений в рассматриваемой сфере. Во-первых, появляются специализированные общественные организации в сфере защиты прав потребителей: Общероссийская общественная организация потребителей «Союз защиты прав потребителей финансовых услуг», Общероссийская общественная организация «Общество защиты прав потребителей образовательных услуг», Общественная организация содействия защиты прав потребителей в сфере туризма «Клуб защиты прав туриста», Межрегиональная

общественная организация «Союз пассажиров» и др. Во-вторых, они перестают действовать разрозненно. Например, под эгидой Союза потребителей России создана сеть общественных организаций, объединяющих свыше 100 республиканских, краевых, областных, городских и районных общественных объединений, действующих в сфере защиты прав потребителей.

**Главная цель проекта «Знак качества» – сформировать в Российской Федерации в качестве независимого регулятора отношений в сфере потребительского рынка общественную систему оценки качества товаров и услуг**

Для сферы защиты прав потребителей характерно также сотрудничество структур гражданского общества с разной казалась бы направленностью. В частности, известно тесное взаимодействие Союза потребителей России с общественными организациями, представляющими интересы товаропроизводителей и исполнителей в сфере услуг (при разработке Кодекса добросовестных практик взаимоотношений между торговыми сетями и поставщиками потребительских товаров), со Всероссийским союзом страховщиков (при разработке механизмов досудебного урегулирования страховых споров через согласительные процедуры) и др.

2 июля 2013 г. началась работа над Федеральным проектом «Знак качества», инициированным Всероссийской политической партией «Единая Россия». Главная цель проекта «Знак качества» – сформировать в Российской Федерации в качестве независимого регулятора отношений в сфере потребительского рынка общественную систему оценки качества товаров и услуг. «Знак качества» – это многоцелевой проект нового концептуального типа, посредством которого системно решаются задачи, начиная от контроля качества товаров и услуг, поддержки продвижения продукции отечественных производителей на внутренних и международных рынках и заканчивая повышением уровня потребительской безопасности и качества жизни в целом. Таким образом, формируется комплексный подход к защите прав потребителей, позволяющий изменить характер национального

потребительского рынка – превратить его в открытое социально-экономическое пространство добросовестного предпринимательства и честной конкуренции, где действует принцип баланса интересов всех участников потребительских отношений – производителей, продавцов, потребителей, органов власти, соблюдается законодательство и гарантируется потребительская безопасность.

**Развитие правовой грамотности населения**

В повышении уровня правовой культуры населения Российской Федерации явно наметились положительные сдвиги. Большую роль в работе играет информационная и просветительская деятельность органов Роспотребнадзора и общественных организаций в сфере защиты прав потребителей. Тем самым реализуется важнейшее право потребителей, закрепленное в Законе о защите прав потребителей, – право на просвещение.

Кроме того, в образовательные программы ряда ведущих российских вузов (Финансового университета, МГУ, МГЮА и др.) включены учебные курсы, в рамках которых будущие юристы изучают тонкости правовых механизмов защиты прав потребителей. Развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных учреждениях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права, является одним из направлений государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Таким образом, государственная политика в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан и государственная политика в области защиты потребителей оказываются неразрывно связанными друг другом, определяя и реализуя важнейшие социальные задачи, направленные на обеспечение благополучия населения с разных разрезов общественных правоотношений.

**Выводы**

Развитие институтов гражданского общества и формирование правовой культуры – взаимосвязанные процессы. Вместе с тем, несмотря на активизацию в Российской Федерации деятельности общественных организаций по защите прав потребителей, правовая культура в этой сфере все еще недостаточно развита. Необходимо продол-

жать совершенствовать систему законодательства, регулирующего правоотношения по защите прав потребителей, а также повышать эффективность деятельности органов местного самоуправления посредством расширения их компетенции в данной области.

## Литература

1. *Райлян А.А.* Теоретические основы потребительского права России: цивилистические исследования: дис. ... д-р юрид. наук. Казань, 2007. 540 с.
2. *Бунина С.Г.* Юридическое обеспечение защиты прав потребителей в России: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 180 с.
3. *Данилов В.В.* Защита прав потребителя в системе конституционных прав человека в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 207 с.
4. *Курепина М.В.* Система гражданско-правовых средств обеспечения субъективных прав потребителя на качество и безопасность товаров, работ и услуг: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 180 с.
5. *Аврах А.М.* Договор с участием потребителей в системе гражданско-правовых договоров: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. 226 с.
6. *Филатова М.В.* Защита прав потребителей в Российской Федерации (гражданско-процессуальные и административно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 186 с.
7. *Тхайцухова Л.Н.* Уголовно-правовая охрана прав потребителей: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001. 234 с.
8. *Шматко А.В.* Административно-правовой механизм защиты прав потребителей: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. 193 с.
9. *Осипов М.Ю.* О некоторых проблемах правового регулирования защиты прав потребителей // Юрист. 2014. № 14. С. 20–22.
10. *Зак А.Ю.* Защита прав потребителей при осуществлении специальной коммерческой практики в России и ЕС // Право и политика. 2010. №7. С. 1278–1289.

## References

1. *Rajlyan A. A.* Theoretical bases of the consumer law in Russia: civil researches: thesis

of the doctor of law [Teoreticheskie osnovy potrebitel'skogo prava Rossii: civilisticheskie issledovaniya]. Kazan, 2007, 540 p.

2. *Bunina S. G.* Legal observance of consumer protection in Russia: historical and legal research: thesis of the candidate of law [Uridicheskoe obespechenie zashhity prav potrebitelej v Rossii: istoriko-pravovoe issledovanie]. Moscow, 2009. 180 p.
3. *Danilov V. V.* Consumer protection in the system of constitutional human rights in Russia: thesis of the candidate of law [Zashhita prav potrebitelya v sisteme konstitucionnyh prav cheloveka v Rossii]. Moscow, 2007. 207 p.
4. *Kurepina M. V.* System of remedies of civil law of providing of consumer rights on the quality and safety of goods, works and services: thesis of the candidate of law [Sistema grazhdansko-pravovyh sredstv obespecheniya sub#ektivnyh prav potrebitelya na kachestvo i bezopasnost' tovarov, rabot i uslug]. Moscow, 2012. 180 p.
5. *Avrah A. M.* Contract with participation of consumers in the system of civil contracts: thesis of the candidate of law [Dogovor s uchastiem potrebitelej v sisteme grazhdansko-pravovyh dogovorov]. Kazan, 2007. 226 p.
6. *Filatova M. V.* Consumer protection in the Russia Federation (the aspects of civil and administrative law): thesis of the candidate of law [Zashhita prav potrebitelej v Rossijskoj Federacii (grazhdansko-processual'nye i administrativno-pravovye aspekty)]. Moscow, 2001. 186 p.
7. *Thajcuhova L. N.* Consumer protection in criminal law: thesis of the candidate of law [Ugolovno-pravovaja ohrana prav potrebitelej]. Rostov-on-Don, 2001. 234 p.
8. *Shmatko A. V.* The mechanism of administrative law of consumer protection: thesis of the candidate of law [Administrativno-pravovoj mehanizm zashhity prav potrebitelej]. Rostov-on-Don, 2008. 193 p.
9. *Osipov M. Yu.* About some problems of the legal regulation of consumer protection [O nekotoryh problemah pravovogo regulirovaniya zashhity prav potrebitelej]. Moscow, *Lawyer*, 2014, No 14, pp. 20–22.
10. *Zak A. Yu.* Consumer protection in special commercial practices in Russia and EU [Zashhita prav potrebitelej pri osushhestvlenii special'noj kommercheskoj praktiki v Rossii i ES]. *Law and politics*, 2010, No 7, pp.1278–1289.

УДК 346.6

## РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ДОЛГОВ ГРАЖДАНИНА КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

**ГУРЕЕВ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ**, д-р юрид. наук, профессор кафедры «Гражданское право» Финансового университета, член Международной ассоциации процессуального права (IAPL)

**E-mail:** vladimirgureev@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы модификации российского законодательства в связи с введением с 1 октября 2015 г. механизма признания гражданина-должника банкротом, который может рассматриваться как действенный инструмент реализации социально-экономической политики государства, что, однако, не снимает совокупности проблем, сопровождающих его применение на практике. Сложный законотворческий процесс был обусловлен дискуссионностью подходов к вводимому институту банкротства граждан. Стремлению к выработке наиболее оптимального решения по подведомственности дел о банкротстве граждан заставляет вносить изменения в еще не вступивший в силу закон. В статье рассмотрены современные проблемы адекватности правового воздействия при возможном недобросовестном поведении гражданина-должника. Кроме того, вызывают вопросы и эффективность установленных правовых последствий признания гражданина банкротом.

**Ключевые слова:** реструктуризация; должник; судебный пристав; несостоятельность; банкротство; задолженность.

### Citizen's Debts Restructuring as a Tool of the State Social and Economic Policy

**VLADIMIR A. GUREEV**, ScD (Law), professor of the Civil Law Chair, Financial University, member of the International Association of Procedural Law (IAPL)

**E-mail:** vladimirgureev@mail.ru

The article addresses the amendment of the Russian legislation with the introduction on October 1, 2015 of the mechanism of recognition of citizen-debtor as bankrupt. The restructuring can be regarded as an effective tool of the state social and economic policy; however, it does not eliminate problems associated with its practical application. Debating approaches to the institution of citizen's bankruptcy are complicating the legislative process. Striving for the optimal decision on jurisdiction of bankruptcy cases makes it necessary to introduce amendments to the law which has not entered into force yet. The article reviews the issues of adequate legal pressure in the case of misconduct of a citizen-debtor. Also, the effectiveness and consequences of recognition as a bankrupt appear to remain rather unclear.

**Keywords:** restructuring; debtor; bailiff; insolvency; bankruptcy; debt.

#### Необходимость принятия мер по социальной адаптации должника-гражданина к ситуации, когда он не может исполнять свои обязанности

В настоящее время социально-экономическое состояние нашего государства может быть охарактеризовано как относительно неустойчивое, что означает отсутствие ярко выраженных социаль-

но-экономических потрясений лавинообразного характера и в то же время наличие системных проблем в отечественной экономике, неминуемо проецирующихся на сферу социальных отношений.

На этом фоне весьма настораживающе выглядят некоторые цифры. Так, во II квартале 2015 г. индекс кредитного здоровья россиян в очередной раз снизился и составил 92 пункта. За 1-е полугодие 2015 г. данный индекс также снижался на

4 пункта, а в 2014 г. — на 6 пунктов<sup>1</sup>. По данным Банка России (например, в марте 2014 г.), доля предоставленных гражданам ссуд, не погашенных в установленный срок, достигла рекордного значения за последние 3,5 года и составила 13,3%. Для сравнения последний раз уровень просроченной задолженности превышал данный показатель в декабре 2010 г. и равнялся 14,4%<sup>2</sup>. Приведенные показатели демонстрируют нам неутешительную тенденцию, порождающую потребность в поиске адекватных не только экономических, но и юридико-правовых инструментов адаптации физических лиц к ситуациям, при которых не представляется возможным своевременное и полное исполнение взятых на себя обязательств.

Разумеется, рассматриваемый вопрос является многоаспектным и напрямую коррелирует с мировоззренческими подходами к определению сущности долга и возможным путям решения проблемы баланса интересов между кредиторами и должниками в целом. Оптимальное соотношение едва ли будет когда-нибудь достигнуто, а используемая в законодательстве модель защиты интересов должника в случаях неспособности возратить последним долг периодически подвергается критике со стороны неумолимых защитников кредиторов и принципов ординарного течения гражданского оборота. Разумеется, следует поддержать тезис, закрепленный ст. 309 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), согласно которому обязательства должны исполняться надлежащим образом. Ответственность за нарушение обязательств обуславливает возникновение определенного требования, как правило, подкрепленного юрисдикционным актом — решением суда. Его неисполнение запускает механизм государственного принуждения, облеченного в правовую форму исполнительного производства<sup>3</sup>. Отсутствие у должника достаточного количества денежных

средств и иного имущества, на которое возможно было бы обратить взыскание и удовлетворить тем самым требования кредиторов, зачастую приводит к окончанию исполнительного производства с возвращением исполнительного документа взыскателю по основанию п. 3 ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон № 229-ФЗ). При этом все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказываются безрезультатными. Следует подчеркнуть, что это вовсе не означает освобождение должника-гражданина от обязанности исполнить подтвержденное судебным решением требование и предполагает возможность вновь предъявления взыскателем соответствующего исполнительного документа судебному приставу-исполнителю, а сам долг «следует» за должником без какого-либо ограничения во времени.

### Вступление в силу правового механизма несостоятельности (банкротства)

Существовавшая до конца 2014 г. ситуация в российском законодательстве не предполагала практической возможности реструктуризации задолженности должника-гражданина, равно как отсутствовала возможность признания его банкротом. Дискуссии о целесообразности введения правового механизма несостоятельности (банкротства) в отношении граждан, не занимающихся предпринимательской деятельностью, велись достаточно давно. Не прекратились они и в процессе работы над законопроектом, которая проходила по современным меркам весьма неспешно и сопровождалась сменой ряда подходов. 14 ноября 2012 г. Государственной Думой Федерального Собрания в первом чтении был принят законопроект, закрепляющий возможность применения процедур реабилитации в отношении гражданина-должника. Первоначально планировалось отнесение категории дел о банкротстве гражданина к ведению арбитражных судов, однако в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 22.03.2013 № Пр-621 при доработке проекта ко второму чтению названная категория дел была отнесена уже к ведению судов общей юрисдикции. Одна из причин такого решения — опасения возможной чрезмерной нагрузки для системы арбитражных судов.

<sup>1</sup> URL: <http://www.nbki.ru> (дата обращения: 11.08.2015). При вычислении индекса учитывается доля «плохих» долгов среди их общего числа (*bad rate*). При этом в качестве плохих рассматриваются займы, просроченные более чем на 60 дней за последние 6 месяцев.

<sup>2</sup> URL: <http://www.izvestia.ru> (дата обращения: 03.04.2015).

<sup>3</sup> См. более подробно об исполнительном производстве: Валева Д.Х. Исполнительное производство: учебник. СПб., 2008; Гуреев В.А., Селионов И.В. Исполнение исполнительных документов в отношении публично-правовых образований и государственных (муниципальных) учреждений: законодательное регулирование и практика применения. М.: Проспект, 2015.

29 декабря 2014 года Президентом РФ был подписан Федеральный закон № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон № 476-ФЗ) (а также отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника), вступление в силу которого планировалось 1 июля 2015 г. Указанный Закон без преувеличения можно назвать революционным, поскольку он заложил не только правовые основы, но и предложил конкретный механизм выхода должника из финансового тупика, в котором лицо оказалось. Следует подчеркнуть, что решение о передаче дел судам общей юрисдикции оказалось также неокончательным и уже в соответствии с Федеральным законом от 29.06.2015 № 154-ФЗ «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 154-ФЗ) дела о банкротстве граждан были отнесены к подведомственности арбитражных судов. В качестве аргументации на этот раз выступил довод о том, что арбитражные суды рассматривают дела о несостоятельности (банкротстве) с 1992 г. и у них имеется наработанная методика рассмотрения таких дел<sup>4</sup>. Названным Федеральным законом введение механизма банкротства граждан было отложено до 1 октября 2015 г. При этом новой редакцией поправок сохранилась ситуация, при которой требования кредиторов о признании права собственности, об истребовании имущества из чужого незаконного владения, о признании недействительными сделок и о применении последствий недействительности ничтожных сделок (абз. 3 п. 2 ст. 213.11 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон банкротстве)), а также заявление об оспаривании сделки должника-гражданина (п. 3 ст. 213.32 Закона о банкротстве) подлежат рассмотрению в арбитражном суде. Как представляется, указанный подход является неоднозначным. С одной стороны, понятна логика законодателя, стремящегося соединить требования в одном суде и попытаться тем самым оптимизировать временные затраты на процесс банкротства. С другой

стороны, искусственное отнесение к арбитражным судам дел, традиционно рассматриваемых судами общей юрисдикции, способно нарушить единообразие и устойчивость сложившейся судебной практики и, более того, создать дополнительные сложности судьям в арбитражных судах, не сталкивавшимся ранее с подобными спорами, отягощенными порой нормами семейного законодательства. В частности, п. 7 ст. 213.26 Закона о банкротстве (в ред. Закона № 154-ФЗ) закрепил норму, согласно которой имущество гражданина-должника, принадлежащее ему на праве общей собственности с супругом (бывшим супругом), подлежит реализации в деле о банкротстве гражданина по общим правилам ст. 213.26 с той лишь оговоркой, что часть средств от реализации общего имущества супругов выплачивается супругу (бывшему супругу), не являющемуся должником. Тем самым происходит игнорирование гражданского и семейного законодательства, поскольку в соответствии со ст. 255 ГК РФ и ст. 45 Семейного кодекса Российской Федерации вначале необходимо выделить долю супруга в общем имуществе, а уже затем обращать на него взыскание или передавать его на реализацию в рамках законодательства о несостоятельности. Во многом несогласованность в вопросах подведомственности и очевидные коллизии с гражданским и семейным законодательством стали причиной возникновения необходимости во внесении в законодательство очередных поправок. Законопроект № 831972-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» 16 июля 2015 г. был рекомендован для дальнейшего включения в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период осенней сессии 2015 г.<sup>5</sup>.

Таким образом, как мы видим уже даже после подписания Президентом Российской Федерации Закона № 476-ФЗ, вводящего в российское законодательство процедуру банкротства граждан-должников, работа по доработке его отдельных положений все еще продолжается.

### Особенности процедуры объявления должника-гражданина банкротом

Традиционно для законодательства о несостоятельности установлены два критерия, одно-

<sup>4</sup> URL: <http://pravo.ru/news/view/119149/> (дата обращения: 05.08.2015).

<sup>5</sup> URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=831972-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=831972-6) (дата обращения: 12.08.2015).

ременное наступление которых порождает принятие заявления о банкротстве арбитражным судом: размер требований и период просрочки исполнения. Так, заявление о признании гражданина банкротом принимается арбитражным судом при условии, что требования к гражданину составляют не менее чем 500 тыс. руб. и они не исполнены в течение трех месяцев с даты, когда должны быть исполнены (ст. 213.3 Закона о банкротстве).

Правом на подачу заявления обладают сам должник, конкурсный кредитор, уполномоченный орган.

В деле о банкротстве гражданина-должника могут применяться следующие процедуры:

- реструктуризации долгов гражданина;
- реализации имущества гражданина;
- мировое соглашение.

Решение о введении процедуры реструктуризации долгов принимается судом по результатам рассмотрения обоснованности заявления о признании гражданина банкротом (п. 8 ст. 213.6 Закона о банкротстве). Законодательно определены требования, при одновременном соблюдении которых становится возможным предоставление плана реструктуризации долгов с введением соответствующей процедуры. К ним относятся:

- наличие источника дохода на дату представления плана реструктуризации долгов;
- отсутствие неснятой или непогашенной судимости за совершение умышленного преступления в сфере экономики, а также истечение срока, в течение которого гражданин считается подвергнутым административному наказанию за мелкое хищение, умышленное уничтожение или повреждение имущества либо за фиктивное или преднамеренное банкротство;
- гражданин не признавался банкротом в течение 5 лет, предшествующих представлению плана реструктуризации долгов;
- план реструктуризации долгов гражданина в отношении его задолженности не утверждался в течение 8 лет, предшествующих представлению этого плана.

При несоблюдении этих требований арбитражный суд на основании ходатайства гражданина вправе вынести решение о признании его банкротом и введении процедуры реализации его имущества.

Реструктуризация долгов выступает в данном случае компромиссом, когда еще возможно

избежать процедуры реализации принадлежащего должнику имущества, но уже ничего не мешает началу поэтапного исполнения существующих в отношении должника требований.

План реструктуризации должен быть одобрен собранием кредиторов, и только после этого он одлежит утверждению арбитражным судом. Учитывая нередко весьма радикальные настроения кредиторов, не желающих находить компромиссное решение по возврату долгов, законодатель предусмотрел ситуацию, при которой собрание кредиторов не одобряет план реструктуризации долгов гражданина, однако арбитражный суд его тем не менее утверждает. Это становится возможным при соблюдении двух условий: во-первых, реализация плана позволит удовлетворить требования конкурсных кредиторов и требования уполномоченного органа в размере существенно большем<sup>6</sup>, чем данные лица могли бы получить в результате немедленной реализации имущества гражданина и распределения его среднемесячного дохода за 6 месяцев. Во-вторых, размер удовлетворяемых в результате реализации плана реструктуризации требований должен составлять не менее чем 50% общего размера требований (ч. 4 ст. 213.17 Закона о банкротстве).

Введение процедуры реструктуризации долгов означает применение режима моратория на удовлетворение требований кредиторов, за исключением текущих платежей. Ведущиеся в отношении должника исполнительные производства по имущественным взысканиям подлежат приостановлению. С этой целью в Закон № 229-ФЗ были внесены соответствующие дополнения.

Цель реструктуризации — попытаться исполнить требования кредиторов на более мягких условиях, в первую очередь за счет увеличения периода времени. Срок реализации плана реструктуризации долгов гражданина по общему правилу не может быть более чем три года (п. 2

<sup>6</sup> Критерий «существенно большем» не распространяется на требования конкурсных кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества. Здесь требуется, чтобы предложенный гражданином-должником план реструктуризации обеспечивал полное удовлетворение таких требований (п. 4 ст. 213.17 Закона о банкротстве). Логика законодателя вполне объяснима, кредитор-залогодержатель находится в более выгодном положении, а потому план реструктуризации, не предполагающий полного удовлетворения его требований, будет ухудшать уровень правовых гарантий, предоставленных ему залоговым законодательством.

ст. 213.14 Закона о банкротстве). Иными словами, названный план будет только в той мере эффективен, в которой адекватно отражает достигнутый компромисс между полнотой и срочностью исполнения.

Принцип справедливости в отношении конкурсных кредиторов обеспечивается императивным правилом о том, что погашение требований должно осуществляться пропорционально сумме требований кредиторов, включенных в план реструктуризации (п. 5 ст. 213.14 Закона о банкротстве).

Отсутствие плана реструктуризации, его неодобрение собранием кредиторов, невыполнение и, как следствие, отмена плана арбитражным судом влечет признание гражданина банкротом и введение процедуры реализации имущества гражданина. Реализация имущества гражданина вводится на срок не более чем шесть месяцев при последующей возможности его продления арбитражным судом. Указанная процедура преследует по существу те же цели, что и обращение взыскания на имущество должника в рамках исполнительного производства. Роднит с исполнительным производством также возможность в случае признания гражданина банкротом временного ограничения права на выезд гражданина из Российской Федерации. Такое ограничение вводится на основании определения арбитражного суда и действует до вынесения определения о завершении или прекращении производства по делу о банкротстве гражданина. При этом не исключается возможность досрочной отмены подобного ограничения арбитражным судом, но только при наличии уважительной причины по ходатайству должника и с учетом мнения кредиторов и финансового управляющего (абз. 2 п. 3 ст. 213.24 Закона о банкротстве).

Для проведения заявленных процедур в отношении гражданина первостепенное значение приобретает установление его имущественного положения. С этой целью в законодательстве определена обязанность гражданина-должника предоставлять финансовому управляющему по его требованию любые сведения о составе своего имущества, месте нахождения такого имущества, а также о составе обязательств, кредиторах и иные имеющие отношение к делу о банкротстве сведения. Такое требование финансового управляющего должно быть исполнено в течение 15 дней с даты его получения должником (п. 9 ст. 213.9 Закона о банкротстве). Отказ или сооб-

щение недостоверных сведений, разумеется, исключать нельзя. Соответственно у финансового управляющего имеется возможность направления в арбитражный суд ходатайства об истребовании доказательств, на основании которого арбитражный суд выдает финансовому управляющему запросы с правом получения ответов на руки. Кроме того, ст. 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнена возможностью привлечения к административной ответственности гражданина, не обладающего статусом индивидуального предпринимателя. Соккрытие имущества или сведений о нем, если эти действия совершены при наличии признаков неплатежеспособности гражданина и не содержат уголовно наказуемых деяний, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 4 до 5 тыс. руб., что, по нашему мнению, является крайне недостаточным размером санкции.

Подлежит реализации все принадлежащее гражданину-должнику имущество, за исключением имущества, на которое не допускается обращение взыскания в соответствии со ст. 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>7</sup>.

Опись и оценка имущества должника производится финансовым управляющим. Причем он обладает достаточно широкими полномочиями по самостоятельной оценке, что не исключает возможности со стороны гражданина-должника ее оспорить в арбитражном суде, и, кроме того, собрание кредиторов вправе принять решение о проведении оценки имущества или части имущества гражданина-должника.

Установлена презумпция реализации имущества гражданина на торгах. Вместе с тем иной способ (в том числе комиссионная продажа) может быть предусмотрен решением собрания кредиторов или определением арбитражного суда. В любом случае подлежат продаже на открытых торгах драгоценности и другие предметы роскоши, стоимость которых превышает 100 тыс. руб., а также недвижимое имущество вне зависимости от его стоимости (п. 3 ст. 213.26 Закона о банкротстве).

По итогам рассмотрения отчета финансового управляющего о результатах реализации

<sup>7</sup> См. подробнее: Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушников. 2-е изд. М.: Городец, 2007; Гражданский процесс: учебник / под ред. А.Г. Коваленко, А.А. Мохова, П.М. Филиппова. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2010.

имущества гражданина арбитражный суд выносит определение о завершении реализации имущества гражданина. По существу, главным правовым результатом завершения расчетов с кредиторами выступает освобождение от дальнейшего исполнения требований кредиторов, причем даже тех, которые не заявлялись при реструктуризации долгов или реализации имущества гражданина. В то же время имеются и исключения из общей презумпции. Они связаны, во-первых, с обстоятельствами недобросовестного поведения должника (п. 4 ст. 213.28 Закона о банкротстве) и, во-вторых, с особым характером требований, неразрывно связанных с личностью кредитора (п. 5 ст. 213.28 Закона о банкротстве). В этих случаях арбитражный суд после завершения реализации имущества выдает на неудовлетворенные требования кредиторов (при условии их присутствия в реестре требований) исполнительные листы, что в дальнейшем предполагает возможность возбуждения исполнительного производства.

Так, если процедура банкротства юридического лица завершается его ликвидацией, то в ситуации банкротства гражданина, очевидно, наступают другие правовые последствия. В частности, в течение пяти лет с даты завершения процедуры реализации имущества такое лицо не вправе принимать на себя обязательства по кредитным договорам (договорам займа) без указания на факт своего банкротства. В этот же период времени у гражданина отсутствует право на повторное заявление о возбуждении в отношении него процедуры банкротства. Кроме того, надо учитывать, что если в указанный пятилетний срок гражданин повторно признается банкротом (по заявлению конкурсного кредитора или уполномоченного органа), то он уже не будет освобождаться от необходимости исполнения требований кредиторов. В дополнение к сказанному гражданин в течение трех лет с даты завершения в отношении него процедуры реализации имущества не вправе занимать должности в органах управления юридического лица (иным образом участвовать в управлении юридическим лицом). Как представляется, уровень ограничений для признанного банкротом гражданина едва ли может рассматриваться в качестве серьезного поражения его в гражданских правах, что, следовательно, способно провоцировать недобросовестное поведение со стороны должника, которое далеко не во всех случаях будет возможность

квалифицировать как фиктивное или преднамеренное банкротство.

## Выводы

Существование в отечественной правовой системе механизма реструктуризации долгов гражданина и возможности его освобождения от долгов в случаях надлежащего проведения процедуры реализации имущества гражданина выступают значимым инструментом реализации социально-экономической политики государства. И хотя это не исключает возможности использования института банкротства в целях уклонения от исполнения принятых на себя обязательств (исполнения обязанностей), а сам законотворческий процесс сопровождался и до сих пор сопровождается известной хаотичностью, рассмотренным законодательным новациям следует дать положительную оценку.

## Литература

1. *Валеев Д.Х.* Исполнительное производство: учебник. СПб., 2008.
2. *Гуреев В.А., Селионов И.В.* Исполнение исполнительных документов в отношении публично-правовых образований и государственных (муниципальных) учреждений: законодательное регулирование и практика применения. М., Проспект, 2015.
3. *Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушников.* 2-е изд. М.: Городец, 2007.
4. *Гражданский процесс: учебник / под ред. А.Г. Коваленко, А.А. Мохова, П.М. Филиппова.* 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2010.

## References

1. *Valeev D.H.* Enforcement procedure. St.book (Ispolnitel'noe proizvodstvo. Uchebnik), St-Petersburg, 2008.
2. *Gureev V.A., Selionov I.V.* Enforcement proceedings against public entities and government (municipal) institutions: legal regulation and practice (Ispolnenie ispolnitel'nykh dokumentov v otnoshenii publichno-pravovykh obrazovaniy i gosudarstvennykh (municipal'nykh) uchrejeniy). Moscow, 2015.
3. *Civil process. St.book (Grajdanskiy process) / Edit. Treushnikov M.K.* 2-ed., Moscow, 2007.
4. *Civill process. St.book (Grajdanskiy process) / Edit. Kovalenko A.G., Mochova A.A., Filippova P.M.,* 2-ed., Moscow, 2010.

УДК 347.2

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

**РАХМАТУЛИНА РИММА ШАМИЛЬЕВНА**, канд. юрид. наук, доцент кафедры «Гражданское право» Финансового университета

**E-mail:** rimin@mail.ru

Статья посвящена государственному регулированию интеллектуальной собственности. Предметом данного исследования являются роль и значение государственного влияния на такие области, как авторское право, право промышленной собственности, средства индивидуализации. Цель работы – выявить проблемы государственного регулирования отношений в этих сферах интеллектуальной собственности. В работе показана роль государства и сделан вывод о широком влиянии на развитие не только изобретений, ноу-хау, но и других объектов интеллектуальной собственности. Рассмотрена проблема государственного влияния на параллельный импорт, таможенное перемещение товаров и таможенный реестр, имеющих отношение к объектам интеллектуальной собственности. Сделан вывод о необходимости введения в России параллельного импорта, защиты всех объектов интеллектуального труда и тщательной проработки этого вопроса на государственном уровне.

**Ключевые слова:** государственное регулирование; интеллектуальная собственность; стимулирование творчества; развитие новых технологий; недобросовестная конкуренция; товарный знак; коммерциализация; параллельный импорт; таможенный реестр.

### Government Regulation of Intellectual Property Relations

**RIMMA SH. RAKHMATULINA**, PhD (Law), professor of the Civil Law Chair, Financial University

**E-mail:** rimin@mail.ru

The article studies government regulation of intellectual property. The subject of this study is the role and importance of state influence in such areas as copyright, industrial property, means of individualization. The purpose of work is to identify problems linked to state regulation of intellectual property relations in the above-mentioned areas. The paper shows a significant role of the state in the field of developments, inventions, know-how, and other kinds of intellectual property. Also, the author considers the state influence on parallel imports, customs movement of goods and the customs register in the context of intellectual property. It is concluded that Russia should allow parallel imports, protect all objects of intellectual work and carefully study these issues at the state level.

**Keywords:** government regulation; intellectual property; stimulate creativity; development of new technologies; unfair competition; trademark; commercialization; parallel imports; the customs register.

### Возрастание роли интеллектуальной собственности в жизни общества

Согласно общепринятому определению в мировой практике под интеллектуальной собственностью признаются права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации [1, 2]. Если в советские времена интеллектуальная собственность устанавливалась в основном в отношении авторского права, оригинальных технологий, знаний, умений в области техники, то сейчас все больше охраняются права на результаты научных исследований в экономике, образовании, медицине, сельском хозяйстве. При этом возникают противоречия между интересами правообладателей, бизнеса и государства.

В защите объектов интеллектуальной собственности нуждаются не только правообладатели, но и предприниматели. И в ее обеспечении главная роль принадлежит государству, заинтересованному в эффективных способах защиты результатов интеллектуальной деятельности, которая заключается не только в принятии соответствующих нормативных актов, но и в государственном регулировании проведения научных разработок. Защита интеллектуальных прав правообладателей приносит пользу не только авторам, но и государству, способствуя развитию образования, созданию новых культурных ценностей, совершенствованию технологий, стимулированию в конечном счете конкуренции. При этом нет необходимости помогать предпринимателям в коммерциализации

результатов интеллектуальной деятельности. Им достаточно создать нормальные условия, не только экономические, но и правовые, поддерживая производство и ввоз в страну качественных товаров.

Согласно п. 2 ст. 36 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» государством могут приниматься меры, регулирующие внешнюю торговлю интеллектуальной собственностью, если они необходимы для соблюдения общественной морали или правопорядка, охраны жизни или здоровья граждан, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, выполнения международных обязательств Российской Федерации, обеспечения обороны страны и безопасности государства и в других предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях.

### **Под интеллектуальной собственностью признаются права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации**

Защита интеллектуальной собственности должна способствовать появлению новых технологий и создавать благоприятную среду для инвестиций и международной торговли товарами и услугами.

### **Государственное регулирование отношений в области интеллектуальной собственности**

В задачи государства входит государственное регулирование интеллектуальной собственности с целью улучшения инвестиционного климата, коммерциализации и интеграции новых технологий. На сегодняшний день остро стоит вопрос о нарушении конкуренции на рынке при использовании результатов интеллектуальной деятельности. Пресечение недобросовестной конкуренции — это часть охраны интеллектуальной собственности, что отражено во многих международных конвенциях. Правом на защиту от недобросовестных действий конкурента наделены не только правообладатели, но и государственные органы — антимонопольные, таможенные и другие, если введены в заблуждение в отношении качества товара.

В соответствии с рекомендациями Международной торговой палаты антимонопольные органы определили три основных способа, посредством которых интеллектуальная собственность может быть использована в нарушение конкуренции:

(i) злоупотребление правообладателем доминирующим положением, которое возникает из-за обладания интеллектуальной собственностью;

(ii) лицензиар может включать ограничительные лицензионные условия для своего лицензиата, которые обеспечивают ненадлежащую выгоду от интеллектуальной собственности (например, лицензирование патента на определенный процесс при условии, что незапатентованное сырье будет приобретаться у лицензиара — так называемая лицензия с нагрузкой);

(iii) если патентное ведомство зарегистрировало патент низкого качества (даже если регистрация оспорима в судебном порядке) и если закон не устанавливает на такой случай четких правил поведения, конкуренты патентообладателей получают возможность выбора: соблюдать патент, нарушать ли его или оспаривать в судебном порядке [4, 85].

Что касается пункта «ii», то навязывание вместе с патентованными продуктами других товаров и услуг в нашей стране не является объектом преследования. Так, Федеральная комиссия по торговле и Минюст России указали на то, что они не будут считать такие действия со стороны «предпринимателей, не очень сильных на рынке», противоправными, если эти действия оказываются экономически эффективными для бизнеса. Но случаи, ограничивающие конкуренцию, будут преследоваться по закону [4, с. 86].

Пункт «iii» касается изобретений, имеющих относительную новизну, с более низким качеством патентования, право на которое можно оспорить.

Самой распространенной формой недобросовестной конкуренции являются нарушения прав в сфере использования товарных знаков. С развитием торгового оборота на рынке появляются товарные знаки, обладающие такой популярностью и известностью, что возникновение похожих названий других товаров, называемых неоднородными, рассматривается на практике как форма недобросовестной конкуренции. Общеизвестные товарные знаки, как признанные официально таковыми, так и ставшие ими в связи с вложением средств правообладателя в их раскрутку, являются для других похожих названий конкурирующими.

При регистрации похожих товарных знаков учитываются многие показатели: мировая и российская общеизвестность, однородность или неоднородность товара, звуковое сходство обозначения (фонетическое), графическое (визуальное), смысловое (семантическое). Показателен в этом плане следующий пример из практики. Арбитражный суд г. Москвы в решении от 31.08.2010 по делу № А40-76934/10-12-481 обязал Федеральную службу Российской Федерации по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент) произвести регистрацию товарного знака «VALENTI men's collection» в Международной классификации товаров и услуг на имя заявителя в течение одного месяца после вступления решения суда в законную силу. Сравнительный анализ словесных элементов «VALENTI men's collection» и «VALENTINO» по звуковому критерию показал, что сравниваемые словесные элементы существенно отличаются фонетически из-за наличия в товарном знаке «VALENTINO» конечной части «NO», которая отчетливо произносится, состоит из букв и значительно удлиняет фонетическое звучание обозначения по сравнению с противопоставленными словесными элементами «VALENTI men's collection».

Семантика словесного элемента «VALENTI» определяется исключительно смысловым значением данного слова и в переводе с итальянского языка обозначает «опытный, знающий, способный».

В отличие от противопоставленного товарного знака «VALENTINO», который ассоциируется с конкретным лицом — всемирно известным модельером.

Указанные факты обуславливают отсутствие сходства сопоставляемых обозначений по семантическому фактору сходства<sup>1</sup>. На первый взгляд может показаться, что названия сходны между собой по звучанию первых семи букв, но суд вынес решение, прямо противоположное позиции Роспатента, который отказал в регистрации похожего названия.

Государственное регулирование отношений в сфере интеллектуальной собственности реализуется через федеральные органы исполнительной власти в лице Минкультуры России и Минобрнауки России, но полномочия последнего шире в

нормативно-правовом регулировании авторского права и смежных прав — оно выполняет «функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической деятельности, инновационной деятельности в научно-технической сфере, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности» [2, с. 53].

***Защита интеллектуальной собственности должна способствовать появлению новых технологий и создавать благоприятную среду для инвестиций и международной торговли товарами и услугами***

Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент) является федеральным органом исполнительной власти, выполняющим согласно постановлению Правительства РФ от 28.01.2013 № 48 функции по правовой защите интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов НИОКР военного, специального и двойного назначения; контролю и надзору в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета; контролю и надзору в установленной сфере деятельности в отношении государственных заказчиков и организаций — исполнителей государственных контрактов, предусматривающих проведение НИОКР, оказание государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров.

Согласно п. 2 постановления Правительства РФ от 29.06.2012 № 657 Федеральная служба по интеллектуальной собственности находится в ведении Минэкономразвития России. Роспатент

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда г. Москвы от 31.08.2010 по делу № А40-76934/10-12-481.

контролирует вопросы соблюдения прав на результаты интеллектуальной деятельности с участием государства. Если субъектами отношений являются другие участники, а не государство, то Роспатент как государственная служба проявляет свои надзорные функции.

Роспатент постоянно взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, правоохранительными органами для повышения эффективной защиты результатов интеллектуальной деятельности, сотрудничает с региональными ведомствами по интеллектуальной собственности, проводит различные обучающие семинары, мероприятия.

### ***Самой распространенной формой недобросовестной конкуренции являются нарушения прав в сфере использования товарных знаков***

На основании постановления Правительства РФ от 02.10.2004 № 514 к федеральным органам, уполномоченным рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения, для которых установлена степень секретности «особая важность» или «совершенно секретно», а также на секретные изобретения, относящиеся к средствам вооружения и военной техники, методам и средствам в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, для которых установлена степень секретности, относятся Минобороны России, МВД России, Минздравсоцразвития России, Минпромторга России, ФСБ России и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.08.2008 № 584 государственное регулирование в области сельского хозяйства осуществляет Минсельхоз России, который является федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям. Селекционные достижения как результаты интеллектуальной деятельности на современном этапе развития интеллектуальной собственности приобретают также немаловажное значение наряду с другими творческими объектами. Оборот и патентование этого результата интеллектуальной деятельности осуществляется под контролем государства. Но исходя из природы прав на селекционное

достижение необходимо, чтобы этот объект охранялся с момента создания нового сорта до подачи заявки на патент. Государство в лице своих органов должно помогать и поддерживать автора такого достижения на самых первых этапах получения результатов интеллектуального научного творчества до подачи заявки, чтобы не допустить плагиата. В современных условиях при загрязнении окружающей среды необходима государственная поддержка таких разработок, которые помогли бы многим селекционным достижениям быть не подверженными таким влияниям природы. Так, появление новых модифицированных продуктов вызывает много вопросов у ученых, медиков и простых граждан. Современная наука не может ответить на вопрос, насколько безвредна генномодифицированная сельскохозяйственная продукция. И поэтому важно при выведении новых сортов растений и пород животных, при патентовании объектов селекции проводить испытания, делать правильные выводы. В связи с тем что патентование селекционных достижений осуществляет не Роспатент, такие объекты требуют защиты как со стороны государства, так и со стороны права.

### **Регулирование параллельного импорта**

По мере развития государственного регулирования и всеобщей глобализации объектов интеллектуальной собственности, в том числе через сеть Интернет, возрастает роль эффективного контроля обращения товаров и услуг, в том числе параллельного импорта, под которым понимается ввоз товара, маркированного товарным знаком, без разрешения правообладателя на территорию страны, где продается такой же оригинальный товар, ввезенный с согласия обладателя товарного знака. Причем согласие правообладателем может быть дано путем заключения лицензионного соглашения либо предоставления дистрибьюторам права давать разрешения на ввоз товара.

На основании ст. 1487 Гражданского кодекса Российской Федерации ввозить иностранные товары в Россию могут только владельцы товарных знаков либо лица, получившие согласие от правообладателей. В связи с тем что параллельный импорт не нарушает общественного порядка, так как на рынок не попадает контрафактный товар, к административной ответственности привлечь

импортера нельзя. Такая позиция была сформирована Президиумом ВАС РФ в постановлении от 03.02.2009 № 10458/08.

Против параллельного импорта выступают многие специалисты, полагая, что разрешение на его осуществление приводит к ограничению конкуренции, удорожанию товаров, маркированных товарными знаками. Но имеется и другое мнение — запрет на параллельный импорт может стать причиной засилья контрафактной продукции. Нельзя также забывать о том, что на российской территории производится много товаров известных иностранных производителей. Поэтому производство таких товаров может снизиться, а их привлекательность для инвесторов будет сведена к нулю.

Федеральная антимонопольная служба доработала законопроект о легализации параллельного импорта, который планируется ввести в действие с 1 января 2020 г. До этого срока Правительство РФ сможет определять отдельные виды и группы товаров, в отношении которых параллельный импорт будет разрешен раньше указанной даты.

В данном случае для проведения таких преобразований необходимо на государственном уровне осуществить комплексное исследование и не оценивать ситуацию, сложившуюся с параллельным импортом только в США, Германии, Франции, Японии ввиду того, что эти государства являются родиной многих известных брендовых товаров. Необходимо проводить данное сравнение и с другими странами, как развитыми, так и развивающимися. Например, при снятии запрета на параллельный импорт фармацевтических препаратов следует осуществлять проверку на непричастность этой продукции к контрафакту по причине ее потенциальной опасности для здоровья и жизни граждан.

Интересна практика применения параллельного импорта в США, которая строится на принципе соблюдения прав потребителей. Если товар, поставляемый по параллельному импорту, качественный и не вводит потребителей в заблуждение, он разрешается к ввозу на американскую территорию.

## Ведение таможенного реестра

Страны Таможенного союза (Россия, Казахстан и Белоруссия) подписали в г. Астане 29 мая 2014 г. Договор о Евразийском экономическом союзе.

В соответствии с главой 46 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее — ТК ТС) таможенные органы должны обеспечивать защиту объектов интеллектуальной собственности, обозначенных в таможенном реестре.

На основании заявлений правообладателей объекты интеллектуальной собственности включаются таможенными органами в таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности, который ведется в таможенном органе государства — члене Таможенного союза в порядке и на условиях, установленных законодательством государств — членов Таможенного союза (п. 1 ст. 330 ТК ТС).

Таможенный реестр предназначен для выявления и пресечения несанкционированного ввоза товаров, маркированных поддельными товарными знаками, импортера, который не уполномочен правообладателем средства индивидуализации осуществлять поставку товара. В случае выявления таких случаев таможенные органы задерживают контрафактный товар и сообщают о нем правообладателю средства индивидуализации.

### ***Исходя из природы прав на селекционное достижение необходимо, чтобы этот объект охранялся с момента создания нового сорта до подачи заявки на патент***

Однако в такой реестр можно вносить только объекты авторского права, объекты смежных прав, товарные знаки, знаки обслуживания и наименования мест происхождения товара (п. 1 ст. 307 ТК ТС). На практике работы с таможенным реестром меньше проблем возникает с регистрируемыми результатами интеллектуальной деятельности (товарными знаками, знаками обслуживания и наименованиями мест происхождения товара), что нельзя сказать об объектах авторского права и смежных прав по причине того, что право на объекты авторского права и смежных прав возникает не с момента регистрации, а с момента создания. Поэтому найти правообладателя таких объектов бывает очень сложно. При этом в реестр не включаются полезные модели, промышленные образцы, топологии интегральных микросхем, селекционные достижения, ноу-хау и т.д., права на которые также могут быть нарушены.

## Выводы

Слабый государственный контроль в сфере охраны результатов интеллектуальной деятельности становится одной из причин увеличения поставок в страну контрафактной продукции и усиления недобросовестной конкуренции.

В связи с низким уровнем коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, полученных за счет средств бюджета, необходимо, чтобы бюджетные организации, в особенности образовательные учреждения, научные институты имели право не только на закрепление за собой права на творческие результаты своей деятельности, но и на извлечение законным способом полученных доходов с таких объектов. На государственном уровне необходима поддержка таких организаций путем проведения специальных мероприятий, ярмарок, выставок для показа в качестве рекламы полученных результатов.

## Литература

1. Еременко В.И. Соотношение понятий «интеллектуальная собственность» и «исключительное право» в Гражданском кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 5–10.
2. Постатейный комментарий к главам 69–71. Гражданский кодекс Российской Федерации. Авторское право. Права, смежные с авторскими. М.: Статут, 2014.
3. Островский И. Параллельный импорт под вопросом. ЭЖ-Юрист. 2015. № 12, С.1–3.

4. Рекомендации ICC по интеллектуальной собственности. Обзор актуальных вопросов для предпринимателей и органов власти. Выпуск № 11. Международная торговая палата, 2012. С. 93.

## References

1. Eremenko V.I. the relationship between the concepts of «intellectual property» and «exclusive right» in the Civil code of the Russian Federation [Sootnoshenie ponjatij «intellektual'naja sobstvennost'» i «iskljuchitel'noe pravo» v Grazhdanskom kodekse Rossijskoj Federacii]. *The Legislation and economy*, 2008, No 10, pp. 5–10.
2. Article-by-article commentary to chapters 69–71. The civil code of the Russian Federation. Copyright. Rights related to copyright [Postatejnyj kommentarij k glavam 69–71. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. Avtorskoe pravo. Prava, smezhnye s avtorskimi]. Moscow, Statut, 2014.
3. *Ostrovsky I.* Parallel imports in question [Parallel'nyj import pod voprosom]. *EJ-Lawyer*, 2015, No 12, pp. 1–3.
4. Recommendations ICC on intellectual property. An overview of current issues for entrepreneurs and authorities [Rekomendacii ICC po intellektual'noj sobstvennosti. Obzor aktual'nyh voprosov dlja predprinimatelej i organov vlasti]. Issue No. 11. International chamber of Commerce, 2012, p. 93.

## Из выступления В.В. Путина на заседании Комиссии по военно-техническому сотрудничеству России с иностранными государствами 25 апреля 2014 г.

Наши разработчики и производители военной техники участвовали в 24 международных выставках, подписаны новые долгосрочные контракты на сумму 18 млрд долларов. В результате совокупный портфель экспортных заказов достиг рекордного значения и превысил 49 млрд долларов. Отечественная продукция поставлялась в 65 стран, при этом с 89 государствами заключены и реализуются соглашения о военно-техническом сотрудничестве. Динамично развивались военно-технические связи с традиционными партнерами. Это СНГ, страны ОДКБ, Индия, Венесуэла, Алжир, Китайская Народная Республика, Вьетнам. Осваивались и новые рынки вооружения, в первую очередь в Латинской Америке.

## НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА В УСЛОВИЯХ УРОВНЕГО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ»

21–23 сентября 2015 г. на базе Санкт-Петербургского филиала Финансового университета была проведена научно-практическая конференция «Научно-методические вопросы реализации компетентностного подхода в условиях уровня высшего образования». В работе конференции приняли участие руководители и ведущие ученые из 44 высших учебных заведений из всех регионов Российской Федерации.

Участники конференции констатировали чрезвычайную актуальность проблем реализации компетентностного подхода в образовательном процессе вузов и отметили, что в условиях глобальных экономических вызовов содержание высшего образования должно определяться требованиями работодателей к компетенциям, которыми должны обладать выпускники вузов.

Участники конференции посчитали целесообразным провести тщательный анализ результатов практической реализации компетентностного подхода в условиях уровня образования, путем сопоставления образовательных результатов и способности выпускников адаптироваться к рабочим процессам современных учреждений / организаций. Без проведения такого анализа невозможно оценить влияние обучения на основе компетенций на качество подготовки будущих специалистов.

Одна из важнейших составляющих модернизации, осуществляющейся в настоящее время в системе высшего образования, — повышение качества образовательного процесса и внедрение инновационных технологий в процесс подготовки специалистов для сферы экономики и финансов.

Несмотря на то, что подготовка большей части выпускников экономических и финансовых специальностей наших вузов, по общему признанию, пока достаточно высока, многие учебные программы требуют серьезного обновления и перераспределения материала между базовыми и специальными учебными курсами. Это касается в

первую очередь содержания базовых курсов, которые при значительном объеме зачетных единиц недостаточно увязаны с последующими профессионально ориентированными дисциплинами.

Участники конференции обратили внимание на то, что в современных условиях университеты призваны осуществлять подготовку специалистов, способных решать наиболее сложные проблемы, стоящие перед национальной экономикой, такие как повышение эффективности использования государственных ресурсов и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации. В связи с этим подготовка студентов по экономическим и финансовым специальностям становится одним из наиболее востребованных направлений, поскольку в настоящее время ощущается серьезный дефицит кадров, обладающих компетенциями, необходимыми для хозяйствующих субъектов реального сектора экономики и государственных структур.

Высшее финансово-экономическое образование, сохраняя необходимый консерватизм, нельзя отрывать от науки. По мнению участников конференции, в структуре образования, помимо интеграции, важно предусмотреть механизм обратной связи с наукой, который должен носить буферный характер для того, чтобы новое знание оперативно адаптировалось к существующей содержательной системе. Идеальной в этом смысле является многоуровневая образовательная конструкция, которая включает общую подготовку в виде набора базовых курсов и специальную подготовку на уровне спецкурсов. В этой схеме базовые курсы — фундаментальная, т. е. наиболее инертная и медленно развивающаяся, составляющая, а специальные дисциплины — гибкая надстройка, которая обеспечивает переход от базового образования к профессиональному. При модернизации главных принципов высшего финансово-экономического образования (содержание, структура

и методология) необходимо исходить из того, в какой области будут работать выпускники вуза: в организациях реального сектора экономики или в государственном секторе.

Приоритетными аспектами деятельности, направленной на сохранение традиций и дальнейшее развитие финансово-экономического образования, по мнению участников конференции, являются:

- расширение спектра финансовых дисциплин в учебных планах по всем направлениям и профилям обучения, в том числе по уровням образования;
- разработка и реализация новых профилей подготовки бакалавров и магистров в сфере экономики и финансов (особенно прикладного характера) по наиболее востребованным направлениям подготовки и модернизация существующих образовательных стандартов;
- формирование квалифицированного кадрового состава научно-педагогических работников, которые, с одной стороны, способны заниматься научной деятельностью, а с другой — использовать в процесс реализации основных образовательных программ современные педагогические технологии;
- использование гибких программ обучения, которые обеспечивали бы фундаментальное базовое образование с отражением достижений современной науки и практики;
- развитие научной базы университетов и формирование межвузовских научных групп, значительная часть которых должна работать на всероссийском или мировом уровне.

По мнению участников конференции, основными принципами организации научной деятельности являются:

- совмещение выполняемых фундаментальных и прикладных исследований и разработок с образовательным процессом для повышения качества подготовки специалистов высшей квалификации;
- нацеленность научных и прикладных исследований и разработок на потребности ключевых работодателей;

- привлечение к исследованиям студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых вуза;
- выстраивание новых образовательных форм, соединяющих фундаментальную подготовку, исследовательскую и проектную деятельность и использование результатов научных исследований в образовательном процессе.

Обязательными принципами организации образовательной деятельности вузов являются:

- инновационная направленность учебного процесса;
- модернизация базовых учебных программ и внедрение новых учебных дисциплин, в т. ч. разработка специальных междисциплинарных курсов;
- совершенствование учебно-методической работы путем создания современных учебных пособий и комплектов учебно-методических материалов;
- использование методов индивидуальной целевой подготовки и внедрение инновационных образовательных технологий, включая технологии дистанционного обучения;
- развитие образовательного пространства вуза и использование перспективных форм организации образовательного процесса

Последовательное внедрение вышеуказанных принципов позволит получить результаты, которые будут иметь положительные долгосрочные эффекты в учебном и научном процессах российских вузов.

Обзор подготовили:

**Ю.Е. Путихин**, канд. экон. наук,  
директор Санкт-Петербургского филиала

Финансового университета

**Э.С. Волкова**, начальник отдела  
дополнительного образования

Санкт-Петербургского филиала

Финансового университета

**Л.И. Гончаренко**, д-р экон. наук,  
председатель Учебно-методического совета

по специальности (профилю) «Налоги  
и налогообложение», заведующая

кафедрой «Налоги и налогообложение»

Финансового университета