

**Е.Н. Кондрат**

**П**РАВОНАРУШЕНИЯ  
В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ  
России.

**УГРОЗЫ  
ФИНАНСОВОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ  
И ПУТИ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ**

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**ЮСТИЦ**  **ИНФОРМ**

Елена Кондрат

**Правонарушения в финансовой  
сфере России. Угрозы  
финансовой безопасности  
и пути противодействия**

«Юстицинформ»

2014

**Кондрат Е. Н.**

Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия / Е. Н. Кондрат — «Юстицинформ», 2014

ISBN 978-5-7205-1240-8

В монографии в рамках финансового права анализируются правовые аспекты обеспечения финансовой безопасности России на современном этапе в условиях растущей преступности в финансовой сфере. Рассматривается специфическая природа финансовой преступности, ее сущность, структура, соотношение с экономической преступностью, а также вопросы, касающиеся правового регулирования финансовой сферы. Для государственных служащих, ученых-юристов, студентов и преподавателей юридических факультетов и всех, кто интересуется развитием финансового права и финансового контроля в России.

ISBN 978-5-7205-1240-8

© Кондрат Е. Н., 2014  
© Юстицинформ, 2014

## Содержание

Принятые сокращения	6
Введение	7
Раздел I	9
Глава 1	9
§ 1. Понятие финансов и финансовой системы	9
§ 2. Роль государства и рынка в финансовой сфере	15
§ 3. Управление государственными финансами в современной России	25
§ 4. Результаты развития финансового рынка в России в начале XXI века	49
Глава 2	67
§ 1. Понятие финансовой безопасности	67
§ 2. Критерии финансовой безопасности Российской Федерации	72
§ 3. Роль и место финансовой безопасности в системе национальной безопасности России	76
Конец ознакомительного фрагмента.	80

**Елена Николаевна Кондрат**  
**Правонарушения в финансовой**  
**сфере России. Угрозы финансовой**  
**безопасности и пути противодействия**

© Кондрат Е.Н., 2014

© ЗАО «Юстицинформ», 2014

*Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.*

## Принятые сокращения

- БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации  
БВС РФ – Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации  
БНА – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти  
ВВАС РФ – Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации  
Ведомости РФ – Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации  
ВКС РФ – Вестник Конституционного Суда Российской Федерации  
ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации  
ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации  
КЗоТ РФ – Кодекс законов о труде Российской Федерации  
КОАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях  
НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации  
РГ – Российская газета  
СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации  
ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации  
УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации  
УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации  
ФНС – Федеральная налоговая служба  
ФКЦБ России – Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг  
ФСФР – Федеральная служба по финансовым рынкам России  
ФТС – Федеральная таможенная служба  
РФ МБРР – Международный банк реконструкции и развития  
Росфинмониторинг – Федеральная служба по финансовому мониторингу  
ФАТФ – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег  
ПОД/ФТ – стандарты в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма на международном уровне

## Введение

В последние годы Россия находится на этапе активного развития, связанного с происходящими изменениями во всех сферах жизни государства и общества. Однако реформирование, имеющее целью формирование рыночной хозяйственной системы и правового демократического государства, осуществляется порой весьма противоречиво и даже болезненно. Одной из основных причин, тормозящих усилия властей по укреплению государственности, созданию сильной, многоплановой экономики, ориентированной на обеспечение стабильного экономического развития государства и общества, их защищенности от экономических угроз, является нестабильность финансовой системы России. Быстрые темпы смены этапов рыночной реформы не позволили финансовой системе принять стабильную форму и оформить ее основные институты, в том числе и правовые. Все это породило необходимость создания действенного государственного механизма обеспечения финансовой безопасности России.

Реализация принятых в ходе управления экономическим и социально-политическим развитием государства решений обуславливает соответствующие финансовые потоки. Возросшие экономические возможности России позволили направить дополнительные инвестиции в социальную сферу. Запущен ряд национальных проектов, что требует значительных финансовых затрат. В то же время реалии современной российской действительности демонстрируют «провалы» в реализации усилий государства по различным направлениям, наблюдается «выхолащивание» инвестиционных средств финансирования. В первую очередь это связано с высоким уровнем экономической преступности в стране, недопустимо опасным уровнем коррумпированности органов государственной власти всех уровней и возрастанием различных угроз финансовой стабильности государства. Неоправданный рост финансовых потерь обусловил особую значимость формирования адекватной системы учета финансовых потоков и укрепления системы государственного финансового контроля.

Одной из острейших экономических проблем Российской Федерации является рост угроз экономической и финансовой безопасности государства.

К числу наиболее опасных угроз относится рост правонарушений в этой сфере.

Преступность в кредитно-финансовой сфере, в том числе в области кредитно-денежных отношений, стала предметом научного интереса сравнительно недавно. В 70–80-х гг. XX в. природу этих преступлений, так называемых хозяйственных, изучали такие исследователи, как Б.Е. Богданов, А.Н. Ларьков, Г.К. Синилов, А.М. Яковлев. Большинство их трудов были посвящены преступным посягательствам на социалистическую собственность.

Со второй половины 1980-х гг. в связи с началом реформирования экономических отношений, введением элементов рыночного хозяйствования, частной собственности и предпринимательства в криминологию и уголовное право начинается процесс переосмысления подходов к оценке самой природы преступности и других правонарушений в кредитно-финансовой сфере, условий ее детерминации.

Проблемы теневых экономических отношений, экономической безопасности и налогообложения освещались в этот период в научных трудах А.Л. Абалкина, В.Н. Анищенко, Б.В. Архипова, А.В. Возженикова, Б.В. Губина, А.Е. Городецкого, П. Гутмана, К. Гретчманна, В.М. Егоршина, В.М. Есипова, Р.В. Илюхиной, В.О. Исправникова, Т.И. Корягиной, А.А. Крылова, Н.П. Купрещенко, И.И. Кучерова, А.М. Логвиной, В. Меттельзифена, В.М. Мандрицы, А.В. Молчанова, Е.А. Олейникова, С.Г. Пепеляева, А.А. Прохожева, В.В. Радаева, А.А. Сергеева, С.В. Степашина, В.К. Сенчагова, Н.И. Химичевой, Д.Г. Черника, А.Н. Шохина, А.М. Яковлева и других.

В это же время в научно-правовой оборот вошел термин «отмывание денег», что было обусловлено необходимостью правовой квалификации нового в тот период явления, связан-

ного с ростом финансовых операций организованных преступных групп по легализации нелегально полученных доходов от торговли наркотическими веществами<sup>1</sup>.

Вопросы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма рассматривали в своих работах такие российские правоведы, как Ю.Л. Агафонов, В.М. Алиев, Б.С. Болотский, А.Ю. Викулин, А.Г. Волеводз, Л.Д. Гаухман, В.М. Егоршин, Э.А. Иванов, Е.Л. Логинов, В.И. Михайлов, И.Б. Осмаев, В.С. Овчинский, С.К. Осипов, Г.А. Тосунян и другие.

Середина 1990-х гг., по мнению ученых-криминологов, исследующих проблемы экономической преступности, характеризовалась обострением противоречий в обществе, обусловленных последствиями скоротечного рыночного реформирования и всеобщей криминализацией экономических отношений, охватывающих российское хозяйство<sup>2</sup>. Быстро растущий уровень преступности в финансовой сфере создал серьезные проблемы в обеспечении финансовой безопасности России.

Неблагополучие в данной области не позволяет обеспечить необходимый уровень экономического роста, затрудняет реформирование экономики, оказывает негативное воздействие на торговую и внешнеэкономическую деятельность Российской Федерации, препятствует совершенствованию бюджетной, налоговой, страховой и иных сфер финансовой системы Российской Федерации.

Анализ указанных проблем оказывается в центре внимания как власти, так и правовой и экономической науки. Правовые, социальные, политические вопросы обеспечения национальной и экономической безопасности в новых условиях рассматривались в трудах И.А. Аксенова, А.С. Александрова, В.К. Бабаева, В.М. Баранова, П.П. Баранова, О.А. Белькова, А.И. Васильева, А.П. Герасимова, Д.Н. Демичева, В.М. Егоршина, Р.Ф. Идрисова, В.Я. Кикотя, В.В. Кириллова, А.Н. Коваленко, О.А. Колобова, Н.А. Колоколова, А.П. Кузнецова, В.В. Лаврова, Б.Н. Макеева, П.Н. Панченко, М.П. Полякова, Р.А. Ромашова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина, К.А. Стрельникова, С.В. Тимофеева, А.В. Федулова, В.Л. Шульца и других.

Вместе с тем многие вопросы, касающиеся государственно-правового механизма борьбы с финансовой преступностью и обеспечения финансовой безопасности государства, инструментов предотвращения угроз, категориального аппарата, все же остаются недостаточно проработанными и поэтому представляют интерес для исследования.

Кроме того, применяемые в настоящее время законодательными и исполнительными органами Российской Федерации средства и методы управления борьбой с финансовой преступностью и обеспечения финансовой безопасности государства явно недостаточны.

Таким образом, налицо большая практическая значимость и необходимость проведения комплексного научного анализа и исследования проблем борьбы с финансовой преступностью как важнейшего направления в обеспечении финансовой безопасности государства, что и предопределило выбор темы данного исследования.

## Примечания

<sup>1</sup> См.: *Иванов Э.А.* Отмывание денег и правовое регулирование борьбы с ним. М.: ИГП РАН, 1999. С. 24.

<sup>2</sup> См.: *Егоршин В.М., Колесников В.В.* Преступность в сфере экономической деятельности: монография. СПб., 2000; *Михалев И.Ю.* Криминальное банкротство. СПб., 2001; *Михайлов В.И., Федоров А.В.* Таможенные преступления: Уголовно-правовой анализ и общие вопросы оперативно-розыскной деятельности. СПб., 1999.

# Раздел I

## Методологические основы анализа финансовой безопасности и роли правонарушений в финансовой сфере

### Глава 1

#### Место и роль финансов в рыночной экономике

##### § 1. Понятие финансов и финансовой системы

Слово «финансы» этимологически ведет свое начало от средневековой латыни, именно от слова *finage* – платить; произведенного от *finis* – срок платежа. В Германии под конец средних веков слово «*Finanz*» употреблялось для обозначения хитрости, коварства, а в применении к государственному хозяйству под «*Finanz*» разумели искусство собрать побольше денег. В то же время во Франции под *finances* понимали все материальные средства, находящиеся в распоряжении правительства<sup>1</sup>.

Считается, что впервые термин «финансы» ввел французский ученый Ж. Боден в 1577 г. в своей работе «Шесть книг о республике». В русский язык этот термин перешел в XVIII в. и в течение долгого времени употреблялся как синоним понятию «казна».

С.Е. Десницкий в работе «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» так определял финансы: «Финансы заключают в себе смысл пространный: они имеют предлогом доставление государству надельных и довольных по его надобности доходов»<sup>2</sup>.

В современной экономической и правовой литературе понятие «финансы» рассматривается в двух аспектах:

- как совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств, необходимых государству и местному самоуправлению для выполнения своих задач и функций;
- как совокупность фондов денежных средств, мобилизованных государством и местным самоуправлением для осуществления своих задач и функций<sup>3</sup>.

Под **финансами страны** понимаются ее денежное хозяйство и возникающие на его основе посредством оборота денег финансовые отношения, в результате которых образуются различные фонды денежных средств, как государственные, так и негосударственные (частные).

В этом определении содержится три элемента:

- 1) денежное хозяйство;
- 2) финансовые отношения;
- 3) фонды денежных средств<sup>4</sup>.

В состав финансов страны включаются денежные средства бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, денежные средства государственных и негосударственных предприятий, все доходы государственного бюджета как в форме налоговых платежей, так и в форме государственного кредита.

**Финансы страны подразделяются:**

- на государственные (публичные) финансы;

- частные (негосударственные) финансы.

Центральное место в системе финансов занимают публичные финансы, к которым относятся государственные финансы и финансы муниципальных образований.

**Государственные (публичные) финансы** – это те денежные средства, которыми распоряжаются органы государственной власти Российской Федерации и местные органы. Сюда относятся денежные средства бюджетов всех уровней, государственных и внебюджетных фондов, денежные средства государственных и муниципальных предприятий<sup>5</sup>.

Э.В. Алехин, характеризуя финансы как экономическую категорию – особую группу денежных отношений, выделяет следующие их признаки:

- 1) это денежные отношения, связанные с перераспределением созданного общественного продукта;
- 2) их наличие обусловлено существованием государства как органа управления;
- 3) это отношения, которые опосредуют преимущественно неэквивалентное денежное движение;
- 4) основой их существования и формирования является сфера материального производства;
- 5) они оказывают существенное влияние на весь ход воспроизводственного процесса, главным образом через налоги и государственное финансирование<sup>6</sup>.

Сущность финансов наиболее полно проявляется через их функции. Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова выделяют две функции финансов: распределительную и контрольную, действующие не изолированно, а в единстве. Эти функции используются государством, местным самоуправлением и хозяйствующими субъектами при осуществлении ими финансовой деятельности. Реализуя функции финансов, хозяйствующие субъекты, государство и местное самоуправление формируют фонды денежных средств, необходимые как для развития самого хозяйствующего субъекта, так и для удовлетворения общегосударственных потребностей или потребностей в пределах местного самоуправления. Направления и формы реализации функций финансов определяются при осуществлении финансовой деятельности, т. е. действий хозяйствующих субъектов, государства, местного самоуправления по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств<sup>7</sup>. Э.В. Алехин обоснованно добавляет к этим функциям регулирующую. Регулирующая функция финансов проявляется через воздействие государства на экономическое развитие (поведение хозяйствующих субъектов, развитие отдельных территорий и отраслей) посредством финансовых рычагов. Основными инструментами, которые при этом используются, являются следующие:

- 1) налоги, которые могут как сокращать, так и стимулировать предпринимательскую деятельность и частное потребление;
- 2) государственные расходы, которые побуждают фирмы или работников производить те или иные товары и услуги, а также социальные выплаты, обеспечивающие определенный уровень доходов некоторым слоям населения;
- 3) регулирование или контроль посредством принятия соответствующих законов, определенных видов экономической деятельности, вплоть до запрещения некоторых из них;
- 4) установление предельных цен на некоторые товары и услуги (главным образом в отраслях естественных монополий)<sup>8</sup>.

Распределение совокупного общественного продукта и национального дохода, существование денежных отношений обусловили специальную финансовую деятельность государства – деятельность его уполномоченных органов по организации планового сбора и распределения, перераспределения денежных средств.

Финансовая деятельность – вид человеческой деятельности, обусловленный товарно-денежными отношениями в обществе и необходимостью создания фондов денежных средств,

используемых для удовлетворения соответствующих потребностей. Финансовую деятельность осуществляют государственные органы, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты. Государство и местное самоуправление определяют условия, «правила игры» для хозяйствующих субъектов в сфере финансов. Финансовую деятельность государства осуществляют органы государства всех трех ветвей власти, поскольку финансовая деятельность включает в себя и законодательную деятельность представительных органов власти в области финансов, и управленческую деятельность исполнительных органов власти, направленную на практическую реализацию нормативных актов в сфере финансовых отношений, а также деятельность судебных органов<sup>9</sup>.

Финансовую деятельность государства нужно рассматривать с двух сторон: во-первых, как особый вид экономической деятельности, во-вторых, как разновидность государственного управления. В конечном счете эта двойственность обусловлена двойственностью денег, которые, с одной стороны, являются продуктом экономических законов (закона стоимости), с другой стороны, представляют собой один из механизмов государственной власти<sup>10</sup>.

Финансовая деятельность осуществляется уполномоченными органами с помощью разнообразных методов. Их различие определяется тем, с какими субъектами государство вступает в отношения, а также конкретными условиями собирания и распределения денежных средств.

Соответственно двум сторонам финансовой деятельности методы ее осуществления принято делить на методы мобилизации фондов денежных средств и методы их распределения (перераспределения).

К первой группе методов относятся налоговый метод, при котором часть доходов, прибыли субъекты финансовой деятельности в обязательном порядке, в установленные законом сроки и в установленных размерах отчисляют в бюджет, а также добровольные взносы денежных средств (вклады населения в банки, приобретение облигаций и других ценных бумаг);

- пошлины, которые в отличие от налогов взимаются, как правило, за какие(либо) услуги, оказываемые организации или гражданину (государственная, таможенная, судебная пошлины);

- страхование имущества, личности, ответственности, что позволяет привлеченные таким образом средства использовать в денежном обороте;

- иные методы, например штрафы, платежи.

К методам распределения (перераспределения) фондов денежных средств относятся следующие:

- финансирование, под которым принято понимать плановую, целевую, безвозмездную, безвозвратную выдачу денежных средств из бюджета;

- кредитование – это также плановая, целевая, но возвратная и возмездная выдача средств.

Финансирование и кредитование – основные методы распределения и использования средств. К другим методам данной группы можно отнести расчеты с держателями облигаций, ценных бумаг, а также выплаты страховых возмещений, пенсий, пособий, расчеты<sup>11</sup>.

Финансовая деятельность государства основывается на принципах, основных положениях, закрепленных Конституцией Российской Федерации. Важнейшими из них являются: законность, гласность, плановость, федерализм (сочетание централизма с самостоятельностью субъектов Российской Федерации и местного самоуправления).

Принципы законности, гласности, плановости присущи и финансовой деятельности местного самоуправления.

Финансовая деятельность местного самоуправления основывается также на принципах самостоятельности и государственной финансовой поддержки.

**Принцип законности** в финансовой деятельности выражается в том, что весь процесс создания, распределения и использования фондов денежных средств детально регламентируется нормами финансового права, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения. Невыполнение предписаний законодательных и иных нормативных правовых актов о порядке формирования, распределения и использования денежных средств может повлечь за собой нестабильность в финансовых отношениях, необеспеченность финансовыми ресурсами разнообразных утвержденных государственных программ в различных сферах общественной жизни и другие отрицательные последствия.

**Принцип гласности** при осуществлении финансовой деятельности проявляется в процедуре доведения до сведения граждан, в том числе и с помощью средств массовой информации, содержания проектов различных финансово-плановых актов, принятых отчетов об их выполнении, результатов проверок и ревизий финансовой деятельности и т. д.

**Принцип плановости** в осуществлении финансовой деятельности означает, что вся финансовая деятельность государства и местного самоуправления базируется на целой системе финансово-плановых актов, структура, порядок составления, утверждения, исполнения которых закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах.

Основными финансово-плановыми актами являются федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты, бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Государственного фонда занятости населения РФ, Федерального и региональных фондов обязательного медицинского страхования.

Финансово-плановым актом бюджетной организации является смета доходов и расходов.

**Принцип федерализма** в финансовой деятельности государства проявляется в установлении Конституцией РФ разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области финансов. Так, в ст. 71 Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся: финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ). Процесс дальнейшего расширения прав субъектов Российской Федерации в финансовой деятельности не должен нарушать основные конституционные положения, закрепляющие правомочия Российской Федерации – центра управления финансами страны.

**Самостоятельность и государственная поддержка местного самоуправления** как принципы осуществления финансовой деятельности местного самоуправления основываются на ст. 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой:

- 1) органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы;
- 2) органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Государство реализует свои цели в сфере финансов через финансовую политику и финансовый механизм.

Финансовая политика – это основанная на финансовом законодательстве целенаправленная деятельность государства, связанная с мобилизацией финансовых ресурсов, их распределением и использованием для выполнения государством своих функций.

Главными задачами финансовой политики являются:

- 1) обеспечение финансовыми ресурсами программ, осуществляемых государством;

- 2) установление рационального, с точки зрения государства, распределения и использования финансовых ресурсов;
- 3) сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной политики;
- 4) достижение финансовой устойчивости и финансовой независимости государства;
- 5) создание устойчивой материальной основы функционирования хозяйствующих субъектов;
- 6) формирование уровня доходов, обеспечивающего нормальное воспроизводство населения.

Особенно велика роль финансовой политики в эпоху кардинальных изменений в обществе, как это происходило в России в 1990-е гг. С одной стороны, с помощью финансовой политики можно достаточно быстро заблокировать действующий хозяйственный механизм. С другой стороны, путем радикального перераспределения финансовых ресурсов можно ускорить формирование новой системы общественных отношений.

Финансовая политика государства включает следующие элементы:

- бюджетная политика;
- налоговая политика;
- ценовая политика;
- кредитно-денежная политика;
- таможенная политика;
- политика внешних и внутренних заимствований<sup>12</sup>.

Финансы как общественные отношения, возникающие при создании и использовании определенных фондов денежных средств, отличаются друг от друга, но и одновременно характеризуются некоторыми общими чертами, позволяющими объединить их в отдельные, относительно обособленные группы<sup>13</sup>. Группу однородных, взаимосвязанных по формам и методам аккумуляции или распределения денежных средств экономических отношений называют **финансовым институтом**<sup>14</sup>. Совокупность групп экономических (финансовых) отношений (финансовых институтов) образует единую **финансовую систему**.

Понятие «финансовая система» употребляется и в другом значении – как совокупность финансовых учреждений страны.

В экономической и юридической литературе финансовая система, ее структура определяются авторами по-разному.

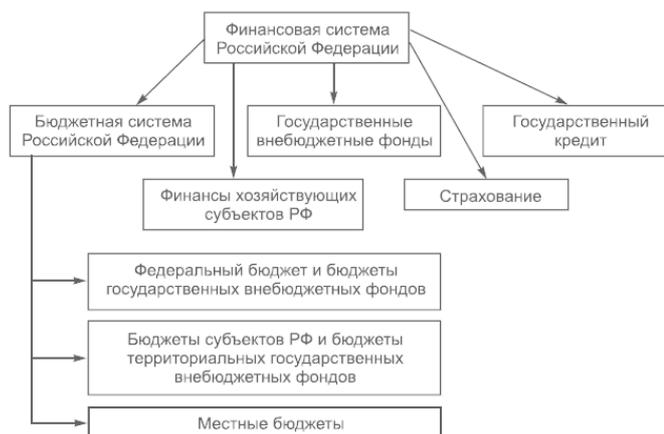
Некоторыми экономистами финансовая система рассматривается как совокупность:

- финансов предприятий, учреждений, организаций;
- страхования;
- государственных финансов<sup>15</sup>.

В свою очередь, финансы предприятий, учреждений, организаций, по их мнению, подразделяются на: финансы коммерческих организаций, некоммерческих организаций и общественных объединений; страхование делится на: социальное, личное, имущественное, страхование ответственности, страхование предпринимательских рисков; государственные финансы включают в себя: государственный бюджет; внебюджетные фонды; государственный кредит.

При данной классификации учитывалась роль субъекта в общественном производстве: являются ли субъекты непосредственно его участниками, организуют ли страховую защиту или осуществляют государственное регулирование<sup>16</sup>.

Графически финансовую систему РФ можно представить следующим образом<sup>17</sup> (рис. 1).



**Рис. 1.** Финансовая система Российской Федерации

А.З. Дадашев при характеристике финансовой системы исходит из участия субъекта экономических отношений в образовании и распределении стоимости совокупного общественного продукта (СОП) в связи с присвоением первичных доходов. Такими субъектами экономических отношений являются хозяйствующие субъекты, работники и государство как регулятор условий хозяйствования и природопользования. Разнообразие личных, коллективных и общественных потребностей и характер их удовлетворения, по мнению А.З. Дадашева, обеспечивается соответствующей системой финансовых отношений и ресурсов, поэтому в финансовой системе функционируют три взаимосвязанные подсистемы:

- 1) подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у хозяйствующих субъектов;
- 2) подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у работников;
- 3) подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у государства.

При этом финансы хозяйствующих субъектов включают финансы коммерческих предприятий и организаций (нефинансовые предприятия, кредитные организации) и финансы некоммерческих организаций. Государственные и муниципальные финансы объединяют бюджетные и внебюджетные финансы<sup>18</sup>.

В юридической литературе авторы либо воспроизводят вышерассмотренные структуры финансовой системы с некоторыми изменениями, либо предлагают иную структуру, отражающую особенности развития государства в условиях перехода к рынку.

Так, Е.Ю. Грачева в финансовую систему включает следующие финансовые структуры (группы экономических отношений):

- государственные финансы;
- финансы предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности;
- кредитование;
- страхование.

При этом государственные финансы объединяют бюджет страны, внебюджетные фонды, государственный кредит; а институт кредитования образует отношения, возникающие между вкладчиками и коммерческими банками, иными кредитными учреждениями по поводу привлечения денежных средств, а также предоставления банковских ссуд. Финансовую систему Е.Ю. Грачева определяет как совокупность финансовых и кредитных институтов, при помощи которых государство собирает, распределяет и расходует денежные средства<sup>19</sup>.

Н.И. Химичева, отмечая изменения, произошедшие в финансовой системе в связи с новыми экономическими и политическими условиями общественного развития в стране, выделяет в ней следующие звенья (институты):

- бюджетную систему с входящими в нее государственными (федеральным, республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами;
- внебюджетные целевые фонды;
- финансы предприятий, объединений, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства;
- имущественное и личное страхование;
- кредит (государственный, муниципальный и банковский)<sup>20</sup>.

О.Н. Горбунова характеризует финансовую систему как совокупность финансовых институтов, отражающую особенности развития государства в условиях перехода к рынку и включающую в себя следующие звенья:

1. Бюджетную систему, состоящую из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и бюджетов местного самоуправления (муниципалитетов).
2. Внебюджетные централизованные целевые фонды.
3. Внебюджетные децентрализованные целевые фонды.
4. Финансы хозяйствующих субъектов и отраслей.
5. Имущественное и личное страхование.
6. Кредит (государственный и банковский)<sup>21</sup>.

Все ученые, изучающие финансовую систему, подчеркивают, что центральное место в финансовой системе России принадлежит бюджетной системе, с помощью которой образуются фонды денежных средств государственных и административно-территориальных образований. Все звенья финансовой системы так или иначе определяются или связаны с бюджетной системой.

При определении структуры финансовой системы авторами предлагалось учитывать действующую в то время норму закона<sup>22</sup>.

## **§ 2. Роль государства и рынка в финансовой сфере**

Активное участие государства в экономической жизни общества обусловлено, как минимум, тремя причинами<sup>23</sup>.

Во-первых, этого требует «стержень» рыночного механизма – конкуренция. Развитие монополий подрывает конкурентное начало рыночной экономики, отрицательно сказывается на решении макроэкономических проблем, ведет к снижению эффективности общественного производства. Поэтому всесилию монополий должна быть противопоставлена законодательная и иная антимонополистическая деятельность государства.

Становление организованной антимонопольной деятельности государства началось с принятия антитрестовского законодательства в США в 1890 г. («Закон Шермана»). Позже аналогичные законы появились в других странах. Антимонополистическое законодательство направлено на поддержание такой структуры производства, которая позволяла бы ему оставаться конкурентоспособной. Расчеты показали, что одна компания не должна производить более 40 % того или иного вида продукции. Предусмотрены ограничения на долю акций других компаний, которыми может владеть крупная корпорация. Законодательство запрещает всякий сговор по искусственному поддержанию цен, не соответствующему реальному соотношению между спросом и предложением.

Правовая защита производителей и потребителей является важнейшей функцией государства. Прежде всего должно быть обеспечено право собственности. Собственник, не уверен-

ный в неприкосновенности своей собственности, будет опасаться ее отчуждения и не сможет использовать в полную силу творческий и материальный потенциал.

Во-вторых, всегда существовали такие виды производства, которые «отторгает» рыночный механизм. Прежде всего это производство с длительным сроком окупаемости капитала, без которых общество не может обойтись, а результаты которых нельзя соизмерить в денежной форме: фундаментальная наука, поддержание обороноспособности страны, охрана правопорядка, содержание нетрудоспособных, организация образования, здравоохранение, создание и поддержание нормального функционирования общеэкономической структуры (денежное обращение, таможенный контроль и др.).

В-третьих, есть причины, вытекающие из ограниченных возможностей рыночных саморегуляторов: обеспечение равновесия в экономической системе, поддержание занятости населения на необходимом уровне, правовое обеспечение функционирования рыночного механизма, разработка теории общественного выбора и принципов рационального экономического поведения.

В развитии экономики государство призвано корректировать те недостатки, которые присущи рыночному механизму. Рынок не способствует сохранению невозпроизводимых ресурсов, защиты окружающей среды, не может регулировать использование ресурсов, принадлежащих всему человечеству (рыбные богатства океана). Рынок всегда был ориентирован на удовлетворение запросов тех, кто имеет деньги.

Административные методы государственного регулирования находят эффективное применение в таких основных направлениях:

1. Прямой контроль государства над монопольными рынками; административное регулирование рынков тех товаров неэластичного спроса, которые отнесены к монополии государства, с применением планирования цен, введением жестких ставок акцизных налогов.
2. Обеспечение экономической безопасности производства.
3. Разработка стандартов, необходимых для осуществления всех видов производственной и экономической деятельности и контроля за их выполнением.
4. Определение и поддержание минимально допустимых параметров жизни населения.
5. Защита национальных интересов в сфере международных экономических отношений.

Сфера применения административных регуляторов рыночных отношений довольно обширна. В странах с развитой экономикой они успешно «работают» на повышение эффективности экономических отношений.

Однако воздействие государства на экономику не может носить произвольный характер. Конкурентный рынок «диктует» экономическим действиям государства свои требования. Применение «внешних» регуляторов не должно вести к ослаблению рыночных стимулов. В противном случае общество сталкивается с такими явлениями, как расстройство денежной системы и государственных финансов, с переплетением безработицы с растущей инфляцией и т. д.<sup>24</sup>

В.Н. Хропанюк считает, что экономическая функция выражается в выработке и координации государством стратегических направлений развития экономики страны в наиболее оптимальном режиме<sup>25</sup>.

В правовом государстве, функционирующем в условиях рыночных товарных отношений, государственное регулирование экономики осуществляется в основном экономическими, а не административными методами. Для такого государства характерна свобода и самостоятельность собственника, которые обеспечивают реальное равенство и независимость как производителей, так и потребителей социальных благ.

По мнению В.Н. Хропанюка, существует два основных экономических метода государственного регулирования:

1) определенная и достаточно жесткая налоговая политика, которая позволяет государству успешно решать его социальные задачи, а также перераспределять часть национального дохода в целях более сбалансированного развития производительных сил общества;

2) создание наиболее благоприятных условий хозяйствования в приоритетных отраслях экономики, развитие которых дает наибольшую выгоду обществу в целом<sup>26</sup>.

Экономическая деятельность современного правового государства имеет следующие направления:

1) государственное воздействие на экономическую жизнь общества в целом, что выражается в формировании государством бюджета и контроле за его расходованием; в составлении программ экономического развития в масштабе страны; в финансировании программ промышленных и научных исследований; в выдаче субсидий производителям материальных благ для стимулирования производства. В государственном регулировании экономических процессов участвуют высшие и местные органы государственной власти, а также специализированные учреждения. Такими учреждениями в США являются Административно-бюджетное бюро, Совет экономических консультантов, Национальное управление трудовых отношений, Федеральная резервная система и другие. Они входят в аппарат президента страны.

Стимулирующее воздействие на экономику оказывают и местные органы государства. Они обеспечивают приток капитала и развитие бизнеса на подопечной территории с целью получения больших средств для местного бюджета. Поддерживая предпринимательство, привлекая на свою территорию новые компании, местные власти таким образом развивают инфраструктуру, решают проблему безработицы. Для осуществления этих задач используется механизм налогов, выделяются под строительство земельные участки, выпускаются облигации для финансирования новых производителей.

Экономическая функция государства в основном заключается в регулятивных, стимулирующих, консультационных действиях, но ни в коем случае не в создании распределительных или запретительных механизмов. В современном гражданском обществе только хозяйственные единицы и трудовые коллективы (производители) могут решать, какие органы государственного и хозяйственного управления им нужны, в чем должны состоять функции этих органов, сколько им платить и за какие услуги;

2) экономическая деятельность государства выражается также в непосредственном хозяйственном руководстве государственным сектором экономики (на государственных предприятиях, в учреждениях, заведениях). Здесь государство само выступает собственником средств производства, производителем материальных благ и услуг. Методы его влияния на экономические отношения, складывающиеся в этом секторе экономики, принципиально не отличаются от общих методов государственного регулирования экономических процессов в стране<sup>27</sup>.

М.П. Афанасьев и И.В. Кривоногов основными экономическими функциями государства называют следующие.

**Охрана института права, защита общественного спокойствия и локализация конфликтов.** Эта функция подразумевает полицейские функции, а также функции апелляционной инстанции для решения споров и конфликтов.

**Защита прав частной собственности, ее спецификация и регистрация.** Данная функция предполагает, что государство обеспечивает основу экономических и политических свобод людей.

**Обеспечение возможности и путей свободного обмена товарами и услугами.** Инфраструктурная функция является одной из важнейших для функционирования общества.

**Создание и защита механизмов обмена информацией в широком смысле слова.** Предполагается, что государство может предоставить членам общества адекватные коммуникативные возможности при минимальных общественных издержках.

**Сохранение и разработка измерительных стандартов, включая меры, веса, эталоны, а также деньги.** Данная инфраструктурная функция государства направлена на минимизацию издержек общественного обращения, поддержание стабильности используемой денежной единицы как наиболее универсального инструмента и мерила обменных операций.

**Производство общественных благ.** Предполагается, что государство может производить некоторый уникальный объем услуг, полезный всем членам общества, в специфических секторах экономики, где общественные издержки окажутся ниже частных на единицу блага<sup>28</sup>.

Особую роль имеет государственное регулирование в сфере финансов. Поступательное развитие современного правового общества невозможно представить без эффективно функционирующей системы государственных финансов.

Государственные финансы есть совокупность денежных средств (ресурсов), которые государство мобилизует для выполнения своих функций.

Величина государственных финансов определяется функциями и ролью государства в обществе: в каждой стране «свои» государственные финансы, которые отражают особенности «своего» государства.

Государственные финансы выполняют в обществе несколько функций. Суть *первой* из них – экономической – заключается в финансировании регулирующей деятельности государства в национальном хозяйстве (управление госсектором, программирование и т. п.).

*Вторая* функция – оборонная – состоит в финансировании армии, полиции и т. п.

*Третья* – социальная – заключается в оказании поддержки малоимущим слоям населения, финансировании пособий по безработице, инвалидам и больным<sup>29</sup>.

Государственные финансы являются инструментом вмешательства государства в экономику в целом, т. е. оказывают непосредственное влияние как на совокупный спрос, так и на совокупное предложение. Соответственно, общество должно иметь возможность оценить последствия такого вмешательства. Именно задача оценки последствий такого вмешательства заставила многие страны пересмотреть свои взгляды на принципы и механизмы функционирования одного из самых важных элементов государственного устройства – системы государственных финансов<sup>30</sup>.

Модернизация системы государственных финансов во всех индустриально развитых странах мира преследует основную цель – радикальное повышение эффективности выполнения государством своих экономических функций. Одновременно сам институт государства является ключевым субъектом для понимания логики функционирования государственных финансов, в которых государство более эффективно, чем иные механизмы, а если речь вести только об экономике, то государство компенсирует так называемые *провалы рынка*, где свободный рыночный механизм конкуренции, спроса и предложения не существует или неэффективен. Финансы государства являются прямым и непосредственным проявлением эффективности его деятельности.

Главное направление модернизации системы государственных финансов – бюджетирование с элементами ориентированности на конечный результат. В органах власти такое бюджетирование зародилось в середине XX в. в США и с тех пор приобрело популярность во многих странах мира.

Международные исследования показывают, что исполнительные органы власти примерно 75 % стран, входящих в ОЭСР, включают информацию, характеризующую результаты их деятельности, в бюджетную документацию<sup>31</sup>.

Интегрирование элементов ориентированности на результат в бюджетный процесс в международной практике происходило в разных условиях.

1. В составе глубинных реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия).

2. В рамках отдельных программ частичной модернизации системы управления государственными финансами, не затрагивающих фундаментальные основы системы управления (Германия, Дания, Ирландия, Канада, Норвегия, США, Нидерланды, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция).

В странах, наиболее преуспевших в деле модернизации управления государственными и муниципальными финансами, таких как Австралия, Великобритания, Канада, Новая Зеландия и США, созданы мощные инструменты для «привязки» результатов деятельности органов власти на различных уровнях бюджетной системы к стадиям бюджетного процесса. Подобные сложные инструменты далеко не всегда нужны; они могут быть не в полной мере освоены другими развитыми и тем более развивающимися странами по всему миру. Так, ощутимые шаги по включению информации о результатах работы органов власти в процесс составления годового бюджета на уровне центрального правительства предпринимаются во Франции и Японии только с 2001 г. В Германии же начиная с 1990-х гг., проводились только эксперименты по внедрению отдельных элементов ориентированности на результат на субфедеральном уровне.

Все проводимые в мире работы по встраиванию БОР в систему управления финансами в монографии «Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации» под ред. проф., д.ю.н. А.Н. Козырина разделены на две группы:

- оригинальные разработки нескольких передовых стран с англосаксонской правовой традицией;

- опыт их адаптации в других странах (в том числе в Российской Федерации)<sup>32</sup>.

Бюджетирование может быть ориентировано на одну из двух групп результатов, а именно:

- на оценку так называемых непосредственных результатов, проявляющихся в прямой связи с выполнением того или иного действия, оказанием услуги и характеризующих, в частности, объем проведенных работ, оказанных услуг (протяженность дорог, число единиц закупленного оборудования, количество обслуженных потребителей услуги);

- на оценку так называемых конечных результатов – эффектов, полученных вследствие выполнения того или иного действия, функции, программы (повышение уровня благосостояния, здоровья населения, удовлетворенность потребителей качеством услуг и т. п.).

Кроме того, в рамках БОР показатели деятельности могут устанавливаться для разных уровней власти и управления: как для высшего уровня – органов государственной власти, реализуемых ими программ и проектов, так и для конкретных учреждений<sup>33</sup>.

В юридической литературе государственное регулирование в области финансов принято рассматривать как деятельность государства в лице его органов, выражающуюся в установлении и реализации правовых норм, т. е. преимущественно деятельность нормотворческую, контрольно-надзорную, в том числе применение мер принуждения за нарушение законодательства<sup>34</sup>. В данном аспекте увеличение степени вмешательства государства в финансовую сферу традиционно выражается в расширении полномочий соответствующих органов исполнительной власти, наделении их арсеналом оперативных мер, ужесточении ответственности за нарушения на финансовом рынке. В ряду последних таких мер можно выделить, в частности, учреждение института уполномоченных представителей Банка России в кредитных организациях, получивших средства государственной поддержки, расширение полномочий Банка России и Агентства по страхованию вкладов по предупреждению банкротства банков – участников системы обязательного страхования вкладов физических лиц и др.

Последовательный переход большинства стран от замкнутых национальных хозяйств к экономике открытого типа, обращенной к внешнему рынку, обуславливает видоизменение экономической функции государства. По мнению В.М. Шумилова, можно говорить в некоторой степени о конвергенции национальных экономик на принципах либерализма и свободного движения капиталов и услуг. Складывающееся мировое экономическое пространство

требует, чтобы идея либерализации была оформлена и зафиксирована политико-правовыми средствами. Например, это должно осуществляться в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Таким образом, глобализация мировой экономики способствует созданию, с одной стороны, единого экономического пространства, а с другой стороны, формированию соответствующей политико-правовой надстройки. В частности, ситуация, связанная с трансграничной концентрацией одинаковых ресурсов, требует от государств координации правовых усилий против международной монополизации товарных рынков, поддержания справедливых конкурентных условий для многонациональных предприятий разных стран<sup>35</sup>.

Наиболее характерными тенденциями развития современного международного экономического порядка является, во-первых, то, что на переднее место вышли многосторонние договорные формы правового регулирования экономических отношений во всем их многообразии<sup>36</sup>. Другими словами, международное сотрудничество постепенно развивается от двустороннего к многостороннему методу регулирования.

Особенностью МЭО является то, что государства в договорном порядке уступают свои полномочия международным экономическим организациям. Это наиболее ярко проявляется в деятельности ВТО.

Современное международное экономическое сообщество является важнейшей составной, неразрывной частью международного сообщества. Международное экономическое сообщество обладает существенными особенностями, начиная с объекта регулирования. В международном сообществе каждое государство в силу своего суверенного равенства имеет равное правовое положение. А в международном экономическом сообществе разные группы государств пользуются правовым режимом в зависимости от уровня экономического развития.

Стало быть, в международных экономических отношениях фактически сложилась дифференциация государств в зависимости от уровня экономического развития.

В ходе дальнейшей эволюции юридического режима МЭО государства – участники ВТО обязались привести свое национальное право в соответствие с нормами и правилами ВТО. Налицо принцип приоритета международно-правовых норм. Более того, контурно прослеживается переход от многосторонних форм и методов регулирования к национальным.

Особое значение в системе правового регулирования МЭО начинают занимать нормы так называемого мягкого права (soft law), т. е. нормы обычного права, что имеет как свои положительные моменты (придает необходимую гибкость существующему правопорядку), так и отрицательные стороны (ослабляет эффективность права как системы)<sup>37</sup>.

Кроме всего прочего, в новых условиях на международную экономическую арену выступают так называемые нетрадиционные субъекты международных хозяйственных отношений, т. е. происходит превращение участников хозяйственных связей в операторов международного экономического права (МЭП). Именно это является наиболее сложной тенденцией в системе МЭП.

Традиционно устоявшаяся в отечественной науке международного права концепция о месте и роли международного экономического права в общей международно-нормативной правовой системе однозначно утверждает, что международное экономическое право – это система правовых норм, регулирующих отношения между субъектами международного права в связи с их деятельностью в сфере международных экономических отношений. Будучи отраслью международного публичного права, МЭП является совокупностью принципов и норм, регулирующих межгосударственные экономические отношения<sup>38</sup>. Но наметившаяся в последние годы новая тенденция в этой сфере расширяет круг участников международных экономических отношений, являющихся объектом регулирования МЭП<sup>39</sup>.

В ходе глобализации мировой экономики и государства национальные предприятия, биржи и банки, создавая дочерние структуры за рубежом и приобретая акции и доли иностранных предприятий, трансформируются в транснациональные компании, которые и выполняют функцию перелива капиталов. Такое предприятие в широком смысле этого слова, с одной стороны, имеет «национальную принадлежность» государства регистрации, а с другой стороны, по характеру своих интересов и сферы деятельности становится «международным», «интернациональным». При этом многонациональный по составу собственников капитал приобретает транснациональный характер, что объективно становится фундаментом для глобализации мирового хозяйства. В результате происходит массовое размывание экономических границ между государствами и свободное от национальных барьеров трансграничное движение капиталов, товаров и услуг, а в конечном итоге формирование взаимосвязанного международного экономического пространства.

Транснациональные компании используются в качестве механизмов переплетения, состыковки, согласования частных интересов, как средство освоения иностранных, международных товарных, инвестиционных, финансовых рынков на микроуровне международных экономических отношений. Разумеется, многонациональные предприятия предстают как своего рода ударная сила, применяемая развитыми государствами в своей внешнеэкономической политике при обеспечении долгосрочных стратегических государственных интересов. Способами согласования и взаимосвязи публичных интересов на макроуровне является экономическая интеграция государств, т. е. процесс хозяйственного объединения стран на основе разделения труда между национальными экономиками, развития устойчивых взаимосвязей между ними. Фактически речь идет о создании прозрачных экономических границ и соответственно об ограничении суверенитета государств в целях совместного решения общих задач и проблем<sup>40</sup>.

При этом надо иметь в виду, что, кроме «провалов рынка», требующих государственного вмешательства, существуют и так называемые *провалы государства*.

По мнению М.П. Афанасьева и И.В. Кривонова, можно выделить следующие *«провалы государства»*.

#### **Неравномерная аллокация (распределение) всех видов ресурсов через институты государства.**

Возможность государства влиять на распределение и перераспределение финансовых ресурсов основывается на принципе допустимости использования им метода принуждения. Государство играет ведущую роль в создании общественных благ, правом пользования которыми обладают все члены общества. Для обеспечения справедливости при перераспределении созданных обществом ресурсов государство, используя принуждение как условие соглашения налогоплательщиков с действующей системой перераспределения ресурсов и выполнения ими законов, несет ответственность перед налогоплательщиками за результаты своей социально-экономической деятельности.

При этом государство подменяет собой рыночные механизмы соединения факторов производства, что ставит вопрос относительной эффективности такого государственного вмешательства<sup>41</sup>. Таких критериев несколько.

Критерий Калдора – Хикса – система распределения эффективна, если все, кто пострадал от каких(либо действий, могут получить полную компенсацию убытков, а остальная часть общества останется при этом в лучшем положении, чем прежде. Критерий Скитовски – экономическое благосостояние улучшается, если выполняется предыдущий критерий и проигравшие не могут подкупить выигравших для отмены действий последних. Критерий Литтла – для обеспечения эффективности деятельности необходимо выполнение двух предыдущих критериев и условие отсутствия ухудшения условий благосостояния.

**Высокая вероятность достижения результатов, отличных от поставленных.** В соответствии с «законом А. Вагнера» государство имеет историческую тенденцию к расширению, особенно в сфере расходов в связи со спецификой роста обобществления общественного производства (глобализацию можно рассматривать как разновидность действия этого закона). По этой причине идет рост транзакционных издержек, связанных со сбором и обработкой информации, осуществлением контроля и мониторинга экономической ситуации. Рост издержек создает основания для отклонения тех задач, которые поставлены от фактически реализованных.

**Возможное несоответствие доходов и расходов бюджетной системы.** В отличие от традиционной фирмы, функционирующей на свободном рынке, степень жесткости бюджетных ограничений для государства далека от абсолютной, т. е. бюджетные ограничения для государства являются «мягкими». Более того, некоторые экономисты (например, кейнсианцы и регуляционисты) предполагают, что дефицит государственного бюджета может выполнять на определенных этапах экономического цикла позитивную стимулирующую роль для всего общественного развития. Ведь государство как систему значительно сложнее, практически невозможно признать полным банкротом, даже если оно оказывается неспособным выполнять взятые на себя обязательства. Даже будучи юридически признанным банкротом, оно продолжает существовать и выполнять перечисленные выше функции и не может быть ликвидировано с точки зрения корпоративного права.

**Отсутствие юридически закрепленных критериев эффективности экономической деятельности государства.** В отсутствие таких четких критериев эффективности деятельности государства, каковым является прибыль для фирмы, государственные структуры подменяют их самостоятельно разработанными стандартами. Таким образом, деятельность государства зачастую оценивается по задаваемым им самим критериям: росту бюджетных поступлений, экспансии государственного контроля. Институты государства, а точнее, его правительство несет прежде всего политическую, а не юридическую ответственность перед обществом. Кроме того, наличие в демократических странах политического цикла существенно корректирует критерии его деятельности в зависимости от фазы цикла, где важнейшую роль начинает играть не экономическая, а политическая целесообразность действий<sup>42</sup>.

В результате модернизации государственных финансов предполагается, что негативные последствия обоих типов экономических «провалов» (как рынка, так и государства) будут минимизированы и будут находиться под постоянным контролем общественных и государственных институтов<sup>43</sup>.

Финансовый кризис вновь актуализировал дискуссию о степени вмешательства государства в экономические процессы. В контексте современной ситуации экономистами вспоминаются кейнсианская модель, принцип «невидимой руки», «Новый курс» Ф. Рузвельта. Но сегодня уж точно нельзя отрицать, что вектор смещается в сторону усиления влияния государства на деятельность экономических субъектов. Правительствами США, Евросоюза и практически всех других стран предпринимаются шаги по стабилизации финансовой системы, предусматривающие различные формы финансовой поддержки экономики с одновременным увеличением доли государственного участия в ней, усилением государственного контроля. Как заявил на Сенатских чтениях председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин, выступая с докладом «Конституционные основы правового государства в России. Проблемы реализации», «время восхваления невмешательства государства в экономику похоронено кризисом. Речь идет о том, чтобы экономические функции государства сводились не просто к администрированию, а были воссозданы в новом системном наполнении»<sup>44</sup>.

Требование оперативности принятия и эффективности срочных мер по стабилизации финансовой системы выявило необходимость комплексного участия государства в поддержке

экономики: ключевыми мероприятиями, осуществляемыми в рамках государственного регулирования, становятся не столько решения по правовому воздействию, сколько сугубо экономические меры финансового характера, принимаемые государственными органами и уполномоченными субъектами. Указанные виды деятельности государства, безусловно, относятся к публичной сфере, также имеют правовую форму и фрагментарно осуществлялись и ранее. Однако столь масштабная, одновременная реализация целого комплекса финансовых мероприятий в сфере финансовых рынков вынуждает обратиться к правовой характеристике указанной деятельности, в конечном счете – к поиску места финансового рынка в системе финансово-правовых отношений. Такая задача, на наш взгляд, может решаться путем анализа норм о финансовом рынке в соотношении с эволюцией финансово-правовых категорий, составляющих основу теории финансового права<sup>45</sup>.

Финансовый кризис порождает потрясения на уровне отдельных финансовых институтов, и тогда крах отдельного банка или финансовой компании сказывается на других участниках рынка. Но если возможные последствия кризиса для отдельной организации можно оценить путем тестов, то «обратную волну» – распространение проблем с одного подвергшегося удару банка на другие – предсказать труднее. Невозможно предположить, чтобы отдельная крупная финансовая организация работала автономно от рынка, не привлекая и не размещая ресурсы. И этот «эффект отражения» требует особого анализа.

Важно учитывать не только размеры потерь от банкротства отдельного банка, но и общие размеры убытков (проблем), которые возникнут в результате его краха в других сегментах рынка и даже в других регионах. Необходимо учесть последствия этого для реального сектора экономики, фондового рынка. Ведущие страны мира являются штаб(квартирами большинства международных СЗФИ, а страны второго и третьего эшелонов – регионами присутствия этих СЗФИ. В то же время в каждой, даже небольшой, стране, помимо международных системно значимых финансовых институтов, присутствуют и собственные СЗФИ, но значимые в масштабах национальной экономики. Поэтому системный характер определяется не только и не столько размерами организации, сколько взаимосвязями с другими участниками рынков<sup>46</sup>.

Базельский комитет по банковскому надзору в своих рекомендациях не устанавливает конкретных критериев или рамок, предоставляя органам надзора самостоятельно искать варианты идентификации. В связи с этим важен уже накопленный опыт различных государств.

Интересный подход применили швейцарские регуляторы (правительство, орган надзора за финансовым рынком и центральный банк). В настоящее время два швейцарских банка являются системно значимыми не только для экономики Швейцарии, но и для мировой экономики. Поэтому проблема системно значимых финансовых институтов (СЗФИ) является для Швейцарии весьма актуальной. Уже в октябре 2010 г. в этой стране были заложены основы регулирования СЗФИ, в апреле 2011 г. предложения внести изменения в законодательство были поданы на рассмотрение в парламент. В настоящее время органы регулирования работают над внедрением этой политики, учитывая рекомендации Базельского комитета и Совета по финансовой стабильности, применительно к национальной специфике.

Системная значимость определяется финансовыми функциями, которые учреждение обеспечивает для экономики в целом. Но многие функции и услуги не являются системно важными либо могут быть легко и быстро заменены. Их надлежащая классификация крайне важна. С одной стороны, набор системно важных функций должен быть не слишком узким, чтобы защищать экономику от наступления банковского кризиса, с другой – чрезмерно широкое определение этих функций усложняет антикризисное управление и реорганизацию проблемных учреждений, порождает ложные стимулы и уводит в сторону от рыночных решений. Поэтому по результатам обсуждения с участниками рынка регуляторы Швейцарии определили перечень следующих системно важных функций<sup>47</sup>:

- платежные операции;
- привлечение вкладов на местном рынке для обеспечения доступа к ликвидным средствам для осуществления платежей;
- кредиты нефинансовым предприятиям;
- ипотечные кредиты на национальном рынке со сроком погашения менее одного года.

Рассматривая возможность урегулирования организации, регуляторы принимают во внимание все выполняемые ею функции, а не только системно важные, а также международный характер операций. По их мнению, организация считается системно значимой, если оказывает услуги, которые крайне важны для всей экономики, и если она не может быть заменена другим участником рынка в рамках оправданного периода времени.

В настоящее время инициативы Швейцарии сосредоточены на банках. Механизм оценки включает следующие критерии:

- долю рынка в системно важном виде деловой активности, таком как депозиты, кредиты и клиринг;
- объем депозитов, не покрытых схемой страхования вкладов;
- отношение между размером валюты баланса и валовым национальным продуктом;
- характеристику рисков организации.

Оценка по этим критериям позволила выделить два швейцарских банка – Credit Suisse Group и UBS – в качестве системно значимых в международном отношении и на национальном уровне.

В США экономисты С. Джонсон и Дж. Квак для обеспечения безопасности финансовой системы и американской демократии предлагают провести разукрупнение гигантов финансового сектора и с этой целью установить предельный размер активов для любой финансовой организации на уровне 4 % от ВВП, а для инвестиционных банков – до 2 %<sup>48</sup>. В случае реализации это коснулось бы шести крупнейших банков США<sup>49</sup>.

В США закон Додда – Фрэнка (Dodd – Frank Act), вступивший в силу летом 2010 г., потребовал от органов регулирования, входящих в Комитет по наблюдению за финансовой стабильностью (Financial Stability Oversight Committee), идентифицировать системно значимые финансовые организации. В соответствии с данным законодательным актом за СЗФИ следует осуществлять более тщательный надзор и требовать от них работы с большим запасом надежности в виде повышенного уровня капитализации, а также более жестко ограничивать их операции. Закон Додда – Фрэнка определил в качестве СЗФИ все коммерческие банковские группы с активами 50 млрд долл. США и выше.

Вместе с тем сводить проблему идентификации СЗФИ к определению количественного барьера было бы односторонним подходом.

Как отмечают американские исследователи Д. Элиот и Р. Литан<sup>50</sup>, идентификация СЗФИ усложняется непостоянством системного риска. Какая(либо организация может не являться СЗФИ даже при рассмотрении множества сценариев кризиса, но может оказаться «спящим вулканом» в решающей ситуации. Поэтому банковские группы с активами от 50 млрд долл. США и выше не исчерпывают круг СЗФИ в США. Системная важность небольшого банка может проявиться в отдельных стрессовых ситуациях. Также необходимо учитывать наличие небанковских структур в группах.

Каждый банк принадлежит национальной или международной группе (финансовой, финансово-промышленной или торгово-финансовой). Кризисная ситуация в одном банке группы или в других организациях группы может спровоцировать цепную реакцию – быстрое распространение проблем во всей группе, а затем сказаться на финансовом секторе в целом или даже национальной экономике. При этом невозможно полностью гарантировать, что материнская структура окажет помощь своему дочернему банку, а не отпустит в автономное плава-

ние. Поэтому необходим особый режим регулирования деятельности банков в составе финансовых и финансово-промышленно-торговых групп.

По мнению Д. Элиота и Р. Литана, в США системная значимость группы определяется наличием холдинговых и других аффилированных с банком компаний, которые сами хотя технически и не являются банками, но совместно могут владеть одним или двумя банками. Поэтому согласно закону Додда – Фрэнка группа, связанная с коммерческим банком с активами не менее 50 млрд долл. США, должна автоматически попадать в категорию СЗФИ. Помимо банков в категорию системно значимых финансовых институтов могут входить небанковские финансовые организации – от страховых компаний до специализированных сберегательных учреждений, хеджевых фондов и финансовых компаний, а также учреждений инфраструктуры финансовых рынков (бирж, клиринговых палат).

Факт признания какой-либо организации системно значимым финансовым институтом может породить для нее угрозу самоуспокоенности и даже склонности к принятию больших рисков в расчете на гарантированную государственную помощь в трудной ситуации. Не зря практически все крупные организации, объявленные СФС системно важными, выразили понимание, а некоторые – и одобрение указанной классификации. Такой перечень является не «черным списком», напротив, крупные финансовые компании (банки) восприняли его как стимул к наращиванию мощи. Хотя это может привести и к обратному эффекту – стремлению принимать повышенные риски и снижать ответственность за результат бизнеса.

Механическое выделение компаний в СЗФИ может выключить из сферы внимания потенциально важные финансовые организации, включая банки, создавая у регулятора иллюзию информированности и подготовленности к новым кризисам. Из-за возможных различий в идентификации СЗФИ в разных сегментах финансового сектора возникает угроза регулятивного арбитража, т. е. в случае своей заинтересованности группы могут обойти ограничения или повышенные требования к СЗФИ, создавая внешне независимые структуры<sup>51</sup>.

### **§ 3. Управление государственными финансами в современной России**

Эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является базовым условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы, обеспечения обороноспособности и достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны.

Основными результатами реализации бюджетных реформ, базовые направления которых были сформулированы в одобренных Правительством Российской Федерации программных документах (Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., Программа развития органов федерального казначейства на 2000–2004 гг., Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.), стали:

- создание целостной системы регулирования бюджетных правоотношений на основе установления единых принципов бюджетной системы и четкого определения статуса и полномочий участников бюджетного процесса;
- организация бюджетного процесса на основе принятия и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);

- разграничение полномочий и, соответственно, расходных обязательств и доходных источников бюджетов публично-правовых образований;
- сокращение «необеспеченных федеральных мандатов» и упорядочение основных социальных обязательств;
- введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;
- создание системы Федерального казначейства, обеспечивающей кассовое обслуживание бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации, управление единым счетом федерального бюджета, формирование достоверной и прозрачной консолидированной бюджетной отчетности;
- начало внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, включая переход от сметного финансирования учреждений к финансовому обеспечению заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг;
- переход от годового к среднесрочному финансовому планированию, утверждению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период в формате «скользящей трехлетки»;
- установление правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- создание системы мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями с использованием инструментов конкурсной поддержки бюджетных реформ<sup>52</sup>.

В 2010–2012 гг. развитие бюджетной системы Российской Федерации продолжилось в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (далее – Программа повышения эффективности бюджетных расходов), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

По большинству направлений ее реализации был достигнут существенный прогресс.

В целях реализации Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012–2014 гг. принят Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», который определяет механизм использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, а также формирования и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Общей предпосылкой для установления специальных правил управления нефтегазовыми доходами служит сочетание важной роли, которую играет в российской экономике добыча и экспорт углеводородов с непредсказуемыми колебаниями их цен.

В 2010 г. приняты правовые акты, регламентирующие порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, организована работа по подготовке и экспертизе проектов государственных программ Российской Федерации – постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации, приказ Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Начиная с проекта федерального бюджета на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг., введена практика формирования аналитического распределения бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации.

В 2012 г. Правительством Российской Федерации был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», обеспечивающий законодательную основу для формирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в структуре государственных (муниципальных) программ.

Кроме того, законопроектом предусматривается установление и распространение единого нового формата классификации видов расходов (применяемого на федеральном уровне и во многих субъектах Российской Федерации с 2012 г.) на все уровни бюджетной системы Российской Федерации, что, в совокупности с другими нормами, создает условия для «укрупнения» формата бюджетов и расширения самостоятельности главных распорядителей бюджетных средств при планировании и использовании бюджетных ассигнований для достижения целей соответствующих государственных программ Российской Федерации с сохранением единства и сопоставимости бюджетной информации.

В развитие положений законопроекта разработан проект новой структуры классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предусматривающей интеграцию в структуру бюджетной классификации программной составляющей (на уровне целевых статей).

В 2010–2012 гг. была проведена фундаментальная реформа системы финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг.

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) стал основополагающим документом для установления правового статуса государственных (муниципальных) учреждений в форме казенных, бюджетных или автономных.

В целях реализации Федерального закона № 83-ФЗ были разработаны и приняты семь постановлений Правительства Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1505-р были утверждены методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности.

Минфином России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти разработаны и направлены в субъекты Российской Федерации комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона № 83-ФЗ, в которых даны рекомендации по выбору типа учреждения с учетом специфики отрасли, в которой учреждение функционирует.

Кроме того, были приняты 15 приказов Минфина России, обеспечивших комплексное регулирование вопросов финансового обеспечения деятельности государственных (в том числе федеральных) и муниципальных учреждений.

С 1 января 2012 г. начал свою работу официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – сеть Интернет) для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru)).

После завершения переходного периода, установленного для изменения правового положения бюджетных учреждений с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г., финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений осуществляется путем предоставления данным учреждениям субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» по инициативе Правительства Российской Федерации был введен базовый принцип – перемещение основной ответственности за соблюдение положений бюджетного законодательства Российской Федерации как части административного права и, соответственно, ответственности за соблюдение условий предоставления средств из бюджета (субсидий, бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов) с юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на участников бюджетного процесса.

В 2012 г. Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации», которым предусматривается:

- установление понятий «внешнего» и «внутреннего» государственного (муниципального) финансового контроля;
- определение предмета государственного финансового контроля (в том числе путем введения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) указанного выше принципа) и его методов (проверка, ревизия, обследование, санкционирование);
- системное описание и разграничение полномочий органов, осуществляющих государственный (муниципальный) финансовый контроль, и определение особых «контрольных» бюджетных полномочий отдельных участников бюджетного процесса (законодательных (представительных) органов, главных администраторов бюджетных средств);
- уточнение принципа эффективности (экономности и результативности) использования бюджетных средств;
- упрощение организации и повышение эффективности финансового контроля в муниципальных образованиях;
- установление четкого соответствия между перечнем бюджетных правонарушений и мерами бюджетного принуждения и администрирования ответственности, с одновременным определением адекватного этим нарушениям размера административных санкций.

В 2012 г. завершился проект «Модернизация казначейской системы Российской Федерации», реализуемый Минфином России и Федеральным казначейством с 2002 г.

Реализация указанного проекта позволила значительно усовершенствовать процедуры исполнения федерального бюджета и кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации путем создания Автоматизированной системы Федерального казначейства, которая стала центральным элементом исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и примером эффективного, высокотехнологичного IT-решения.

Разработана и утверждена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р).

В 2011–2012 гг. в рамках создания государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – система «Электронный бюджет») Минфином России утверждены необходимые организационно-распорядительные документы по созданию и развитию системы, внедрена система мониторинга реализации процессов и процедур создания системы, разработана и одобрена Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных

органов и органов местного самоуправления общая архитектура (требования) к системе «Электронный бюджет». Завершаются работы по комплексному проектированию системы.

Сформирована общая методология проектирования и моделирования бизнес(процессов, определяющая правила и критерии формализации и декомпозиции бизнес(процессов финансово-хозяйственной деятельности организаций сектора государственного управления до уровня единичных операций).

В то же время, несмотря на поступательное развитие в последние годы нормативного правового регулирования и методического обеспечения бюджетных правоотношений, к настоящему времени процесс формирования целостной системы управления общественными финансами еще не завершен.

В настоящее время в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем, в том числе:

- отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, включая ограниченность практики планирования и применения всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных) и нормативного регулирования для достижения целей государственной политики;

- недостаточность трехлетнего горизонта социально-экономического прогнозирования и бюджетного планирования, отсутствие нормативно-методического обеспечения и практики долгосрочного бюджетного планирования;

- незавершенность формирования и ограниченность практики использования в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) политики и основы для бюджетного планирования государственных (муниципальных) программ;

- сохранение условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов при в целом низкой мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления к формированию приоритетов и оптимизации бюджетных расходов;

- отсутствие связи целей государственной политики, закрепленных в государственных программах Российской Федерации, и инструментов по их достижению, включая корреляцию данных по объемам государственных услуг, закрепленных в государственных программах Российской Федерации, данным, установленным в заданиях на их реализацию;

- отсутствие оценки экономических последствий принимаемых решений и, соответственно, отсутствие ответственности;

- обособленность планирования «текущих» (постоянных) и «инвестиционных» бюджетных расходов, размывающая ответственность за достижение результатов государственной политики, что, прежде всего, проявляется в ограничении возможностей перераспределения при составлении проекта федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти ассигнований между «текущими» и «инвестиционными» расходами, в результате которого может складываться ситуация, при которой предусматривается строительство новых объектов без планирования «текущих» расходов на их функционирование, а также без анализа необходимости этих объектов для достижения заявленных целей;

- недостаточная действенность системы государственного и муниципального финансового контроля и его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

- ограниченность применения оценки эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

- недостаточная самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти при осуществлении своих расходных и бюджетных полномочий, наличие отдельных федеральных «необеспеченных» мандатов, низкая заинтересованность в наращивании собственной налоговой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- задержка в развитии институтов планирования государственных заказов и исполнения государственных контрактов;
- подмена ответственности государственного заказчика за конечные результаты закупки ответственностью исключительно за соблюдение формализованных правил отбора поставщика;
- отсутствие глубокого всестороннего анализа сложившейся практики применения государственных (муниципальных) заданий в целях дальнейшего совершенствования данного механизма;
- несоответствие международным стандартам системы бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в секторе государственного управления;
- неэффективная система сбора, анализа и распространения лучшего международного и российского опыта реализации как отдельных мероприятий, так и целых направлений бюджетной политики, что могло бы существенно сократить время и затраты на совершенствование бюджетных процедур и институтов на всех уровнях бюджетной системы в Российской Федерации;
- наличие в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения, переходных положений и норм временного применения, а также отдельных неурегулированных вопросов;
- разрозненность и фрагментарность информационных систем, используемых для целей государственного и муниципального управления, в том числе в сфере управления общественными финансами;
- недостаточная открытость бюджетов, прозрачность и подотчетность деятельности участников сектора государственного управления, низкая степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств;
- зависимость федерального бюджета и бюджетной системы Российской Федерации в целом от нефтегазовых доходов;
- отсутствие четких механизмов управления нефтегазовыми доходами бюджета, которое делает российскую экономику уязвимой к внешним шокам, повышает макроэкономические риски и существенно ослабляет инвестиционную привлекательность;
- растущая потребность наличия и соблюдения формализованных процедур ведения бюджетного учета, составления и представления бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения межстрановых, межрегиональных и межведомственных сравнений;
- недостаточная конкурентоспособность налоговой системы как с точки зрения удовлетворенности налогоплательщиков, так и уровня исполнения налогоплательщиками налоговых обязательств, а также не в полной мере использованные стимулирующие возможности налоговой системы для поддержки инвестиций и инновационной деятельности;
- высокая стоимость заимствований, недостаточная привлекательность рынка государственных ценных бумаг, излишне консервативная и недостаточно эффективная стратегия управления средствами, накопленными в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния;
- несоответствие роли Российской Федерации в международных финансово-экономических отношениях ее потребностям и возможностям;
- недостаточная степень использования инструментария международных финансовых организаций (далее также – МФО), членом которых является Российская Федерация, в целях реализации проектов на территории страны;
- сохраняющиеся высокие риски нарушения прав и законных интересов участников рынка драгоценных металлов и драгоценных камней;

- достаточно высокая волатильность рынка драгоценных металлов и драгоценных камней в условиях кризисных явлений мирового рынка, создания Евразийского экономического пространства, присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации;
- высокий уровень нелегального производства и оборота алкогольной продукции, включая суррогатную;
- высокая доступность алкогольной продукции как по цене, так и по возможности приобретения;
- высокая доля потребления крепких спиртных напитков в структуре потребления алкогольной продукции.

В целом сложившееся в данной сфере правовое регулирование и методическое обеспечение имеют ряд пробелов и внутренних противоречий, а правоприменительная практика может существенно отклоняться от предусмотренных нормативно-правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов.

При этом управление общественными финансами в значительной степени продолжает оставаться ориентированным на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами государственной политики. Сформулированные на период до 2018 г. стратегические цели и задачи социально-экономического развития требуют продолжения и углубления бюджетных реформ с выходом системы управления общественными финансами на качественно новый уровень.

Исходя из этого и в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 гг. в 2012 г. Минфином России был разработан проект Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (далее – проект Программы).

Организация выполнения мероприятий, сформулированных в проекте Программы (по вопросам, отнесенным к компетенции Минфина России), будет осуществляться в значительной степени в рамках настоящей Государственной программы в соответствии с утверждаемым Правительством Российской Федерации планом мер по реализации проекта Программы.

Государственная программа имеет существенные отличия от большинства других государственных программ Российской Федерации. Она является «обеспечивающей», т. е. ориентирована (через развитие правового регулирования и методического обеспечения) на создание общих для всех участников бюджетного процесса, в том числе федеральных органов исполнительной власти, реализующих другие государственные программы Российской Федерации, условий и механизмов их реализации.

Поэтому Государственная программа не может быть непосредственно увязана с достижением определенных конечных целей долгосрочной стратегии развития страны, обеспечивая значительный (по ряду направлений – решающий) вклад в достижение практически всех стратегических целей, в том числе путем создания и поддержания благоприятных условий для экономического роста за счет обеспечения макроэкономической стабильности и соблюдения принятых ограничений по налоговой и долговой нагрузке, повышения уровня и качества жизни населения, укрепления обороноспособности и безопасности страны.

Прогноз развития сферы реализации Государственной программы в существенной степени зависит от разработки Долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. и утверждения долгосрочной бюджетной стратегии на период до 2030 г. (далее также – долгосрочная бюджетная стратегия). В настоящее время указанные документы разрабатываются, поэтому в Государственной программе определены принципиальные тенденции, которые будут уточнены после их утверждения.

К ним относятся:

- сбалансированность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- последовательное снижение нефтегазового дефицита федерального бюджета при аккумулировании конъюнктурно обусловленных доходов в суверенных фондах;
- сохранение объема государственного долга Российской Федерации на экономически безопасном уровне и создание условий для минимизации рисков роста государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга;
- полнота учета и прогнозирования финансовых ресурсов, обязательств и регулятивных инструментов, используемых для достижения целей и результатов государственной политики;
- формирование бюджетных параметров исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств, в том числе с учетом их оптимизации и повышения эффективности исполнения;
- принятие новых расходных обязательств на основе оценки сравнительной эффективности таких обязательств и с учетом сроков и механизмов их реализации в пределах располагаемых ресурсов;
- обеспечение достаточной гибкости предельных объемов и структуры бюджетных расходов, в том числе наличие нераспределенных ресурсов на будущие периоды и критериев для их перераспределения в соответствии с уточнением приоритетных задач либо сокращения (оптимизации) при неблагоприятной динамике бюджетных доходов;
- создание механизмов повышения результативности бюджетных расходов, стимулов для выявления и использования резервов для достижения планируемых (установленных) результатов;
- регулярность анализа и оценки рисков для бюджетной системы Российской Федерации и их использование в бюджетном планировании.

Приоритеты государственной политики в сфере реализации Государственной программы, цели, задачи и показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов Государственной программы, сроков и этапов реализации Государственной программы.

Целью Государственной программы является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами.

Ожидаемыми основными результатами реализации Государственной программы являются обеспечение исполнения расходных обязательств Российской Федерации при сохранении макроэкономической стабильности, долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, оптимальной налоговой и долговой нагрузки с созданием механизмов и условий для оценки результативности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента в секторе государственного управления, а также достижение и соблюдение определенных целевых параметров, характеризующих состояние и (или) тенденции динамики бюджетной и налоговой системы, а также «качество» бюджетной, налоговой и долговой политики, нормативно-правового регулирования и методического обеспечения, организации процедур бюджетного и налогового администрирования.

Соответственно, с учетом специфики Государственной программы для измерения ее результатов будут использоваться не только и не столько количественные индикаторы, сколько качественные оценки, основанные на международных принципах и стандартах, сформулированных в документах международных финансовых организаций, прежде всего Международного валютного фонда и Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), а также решений международных форумов (например, расширенной встречи министров финансов «Группы восьми» в мае 2006 г. в г. Санкт-Петербурге, на которой были одобрены предложенные Минфином России принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами).

Количественные индикаторы предлагается использовать в качестве дополнительной или справочной информации.

В том числе на указанных принципах и стандартах реализуют основные сферы (направления) Государственной программы.

Среди них: характеристика степени финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности, стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетной системы Российской Федерации, качество правового регулирования и методического обеспечения бюджетного процесса, развитие долго- и среднесрочного финансового планирования, программно-целевое планирование (бюджетирование, ориентированное на результат), эффективность финансового контроля и мониторинга.

Приоритеты государственной политики в сфере реализации Государственной программы определены в следующих стратегических документах:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

- Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012–2014 гг.;

- Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 гг.;

- Основные направления бюджетной и налоговой политики, разрабатываемые в составе материалов к проектам федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

- Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р;

- Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р;

- Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 годы;

- Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию, утвержденная Президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г.

В соответствии с указанными документами сформированы следующие приоритеты государственной политики в сфере реализации Государственной программы.

1. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы путем:

- повышения надежности экономических прогнозов и консервативности предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;

- формирования бюджетов с учетом долгосрочного прогноза основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, основанных на реалистичных оценках;

- недопустимости увязки в ходе исполнения бюджетов объемов расходов бюджетов с определенными доходными источниками;

- полноты учета и прогнозирования финансовых и других ресурсов, которые могут быть направлены на достижение целей государственной политики;

- планирования бюджетных ассигнований исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

- принятия новых расходных обязательств при наличии четкой оценки необходимых для их исполнения бюджетных ассигнований на весь период их исполнения и с учетом сроков и механизмов их реализации;

- соблюдения установленных бюджетных ограничений при принятии новых расходных обязательств, в том числе при условии и в пределах реструктуризации (сокращения) ранее принятых обязательств (в случае необходимости);

- проведения систематического анализа и оценки рисков для бюджетной системы Российской Федерации, в том числе возникающих вследствие средне- и долгосрочных демографических тенденций, изменения внешнеэкономических условий, принятия условных обязательств;

- создания и поддержания необходимых финансовых резервов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), в том числе использования аналогичных механизмов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, наличия и реализации четкой стратегии и правил управления ими, критериев и механизмов использования.

В настоящее время и в долгосрочной перспективе основная ответственность за эффективность формирования и использования системы прогнозирования и противодействия рискам сохраняется за федеральными органами власти, поскольку они обладают основными полномочиями в сфере налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики в условиях высокой зависимости уровня сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Первоочередной мерой обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и противодействия бюджетным рискам должно выступать применение механизма ограничения роста расходов федерального бюджета, не обеспеченных надежными источниками доходов в долгосрочном периоде, при безусловной реализации принятых решений (действующих обязательств), в том числе в рамках утвержденных государственных программ Российской Федерации, а также восстановление достаточных объемов резервов, источником пополнения которых служат доходы от экспорта нефти и газа (превышающие прогнозируемые при консервативных подходах), для их возможного использования в случае ухудшения макроэкономической ситуации.

В то же время необходимость сокращения зависимости бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований от результатов применения мер межбюджетного регулирования, реализуемых на федеральном уровне, повышает актуальность формирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления собственных механизмов обеспечения сбалансированности бюджетов в долгосрочной перспективе, включая активное внедрение долгосрочного бюджетного планирования, резервирования дополнительных доходов, ограничения предельных бюджетных расходов.

Переход к формированию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с применением программно-целевого метода предъявляет дополнительные требования к устойчивости бюджетной системы в части гарантированного обеспечения финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, прозрачного и конкурентного распределения имеющихся средств. Тем самым реализуется возможность полноценного применения программно-целевого метода реализации государственной политики, что создает прочную основу для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности.

Базовой предпосылкой для обеспечения долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетной системы является соблюдение законодательно закрепленных «бюджетных правил» использования нефтегазовых доходов и регулирующих определение предельного объема расходов федерального бюджета.

Введенные с 2013 г. «бюджетные правила» предусматривают:

- ограничение предельного объема расходов федерального бюджета суммой доходов федерального бюджета при «базовой» цене на нефть и «расчетного дефицита» в размере, не превышающем 1 % прогнозируемого на соответствующий год ВВП;

- установление «базовой» цены на нефть, равной средней цене на нефть за отчетный период (включая 6 месяцев текущего года), первоначально принятой в 5 лет с ежегодным удлинением до достижения 10 лет (в случае, если за последние три года цена на нефть оказывается ниже «базовой», в качестве «базовой» принимается цена на нефть за отчетный трехлетний период);

- недопустимость уменьшения объема расходов федерального бюджета относительно утвержденного в предыдущем бюджетном цикле общего объема расходов на плановый период (без учета условно утвержденных расходов);

- возможность превышения при формировании проекта федерального бюджета предельного объема расходов на объем расходов, обусловленных увеличением прогноза отдельных видов доходов (в частности, доходов, формирующих бюджетные ассигнования Федерального дорожного фонда, доходов от реализации имущества и т. д.);

- возможность увеличения в ходе исполнения федерального бюджета общего объема расходов только на величину дополнительных нефтегазовых доходов;

- аккумулирование нефтегазовых доходов, превышающих нефтегазовые доходы при «базовой» цене на нефть, в Резервном фонде до достижения им значения, установленного Бюджетным кодексом, затем – в ФНБ;

- использование средств Резервного фонда на финансирование дефицита федерального бюджета в случае, если прогнозируемая (фактическая) цена на нефть оказывается ниже «базовой»;

- возможность использования до 50 % нефтегазовых доходов, подлежащих зачислению в ФНБ, на реализацию приоритетных проектов, не влекущих расходных обязательств «постоянного» характера, в том числе с соответствующим увеличением общего объема расходов федерального бюджета.

Соблюдение этих правил обеспечивает бездефицитность федерального бюджета начиная с 2015 г., сокращение нефтегазового дефицита федерального бюджета к 2020 г. до 7,5 % ВВП, увеличение объема суверенных фондов (без учета использования 50 % нефтегазовых доходов, подлежащих зачислению в ФНБ) к 2020 г. до 11,0 % ВВП.

Как показал опыт последних лет, политика использования периодов макроэкономической стабильности для создания «подушки безопасности» полностью оправдала себя. При необходимости компенсации резкого падения уровня доходов федерального бюджета (причем как нефтегазовых, так и иных доходов) средства Резервного фонда могут использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета. Это также позволит обеспечить минимизацию роста долговых обязательств федерального бюджета.

Кроме того, наличие резервов стало важнейшим фактором инвестиционной привлекательности России, поддержания инвестиционного уровня суверенных рейтингов, снижения стоимости государственных и корпоративных заимствований.

2. Создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, которое реализуется путем:

- четкого и стабильного разграничения полномочий и сфер ответственности публично-правовых образований (в увязке с реализацией государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»);

- координации стратегического и бюджетного планирования;

- формирования государственных программ, в том числе государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-эконо-

мического развития, индикаторов их достижения и действующих долгосрочных бюджетных ограничений;

- формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на программной основе;

- охвата государственными программами Российской Федерации всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их управлении, а также интеграции регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ Российской Федерации;

- включения паспортов государственных программ Российской Федерации в состав материалов, представляемых одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также установления общих требований к публичности государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ;

- перехода к формированию и утверждению расходов федерального бюджета в разрезе государственных программ Российской Федерации (с соответствующим развитием классификации бюджетных расходов);

- развития новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

- четкого определения полномочий и ответственности участников бюджетного процесса с созданием для них устойчивых стимулов к повышению эффективности бюджетных расходов;

- повышения прозрачности бюджетной системы, расширения доступа к информации о финансовой деятельности органов власти, государственных (муниципальных) учреждений, результатах использования бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества и т. д.

В рамках реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов была подготовлена нормативно-правовая, методическая и аналитическая база для перехода начиная с 2014 г. к формированию и исполнению бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе государственных и муниципальных программ («программному» бюджету).

Внедрение «программного» бюджета потребует изменения порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, корректировки системы бюджетной классификации и бюджетной отчетности Российской Федерации, внедрения новых форм государственного и муниципального финансового контроля.

В то же время при реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов необходимо исходить из того, что сам по себе «программный» бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти. Эффективность «программного» бюджета как одного из инструментов реализации государственной и муниципальной политики будет определяться результатами комплексной реформы государственного и муниципального управления, включая изменение механизмов управления.

Внедрение программно-целевого метода государственного управления, разработка долгосрочной бюджетной стратегии существенно повышают требования к качеству документов государственного стратегического планирования, позволяющего использовать преимущества планирования и осуществления приоритетных направлений деятельности публичных правовых образований в длительном периоде, учитывая основные тенденции социально-экономического развития с учетом новых задач и вызовов.

Для этого необходимо установить четкую очередность и механизм разработки документов государственного стратегического планирования, систему взаимного учета и ограничений, определив конкретный порядок их рассмотрения и утверждения.

Кроме того, государственное стратегическое планирование должно учитывать реальные финансовые возможности бюджетной системы в долгосрочной перспективе, что формирует дополнительные требования к данной процедуре.

3. Создание условий для повышения качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств, государственных и муниципальных учреждений за счет:

- развития методологии финансового менеджмента в секторе государственного и муниципального управления, а также критериев оценки (мониторинга) его качества;
- оказания методической поддержки главным администраторам средств федерального бюджета, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в повышении качества финансового менеджмента;
- нормативного правового и методического обеспечения развития внутреннего контроля в секторе государственного и муниципального управления и т. д.

4. Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля путем:

- приведения системы государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с международными принципами и стандартами;
- разграничения полномочий органов государственного (муниципального) внешнего и внутреннего финансового контроля;
- упорядочения форм и методов государственного (муниципального) финансового контроля;
- переориентации государственного (муниципального) финансового контроля на контроль над соблюдением участниками бюджетного процесса и их должностными лицами требований бюджетного законодательства;
- усиления контроля над эффективностью использования бюджетных средств, государственного (муниципального) имущества, достоверностью отчетности о результатах реализации государственных и ведомственных целевых программ, выполнения государственных (муниципальных) заданий;
- установления исчерпывающего перечня нарушений бюджетного законодательства и соответствующих мер бюджетной и административной ответственности и т. д.

5. Создание эффективной системы валютного регулирования и валютного контроля.

Контроль за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования является необходимым для обеспечения единой государственной валютной политики. Система валютного регулирования и валютного контроля, являясь составной частью общей системы финансово-правового регулирования, направлена на сохранение и повышение устойчивости функционирования экономики, обеспечение финансовой и экономической стабильности и безопасности страны.

В условиях мирового финансового кризиса совершенствование государственного финансового контроля над осуществлением валютных операций является достаточно актуальным.

От результативности системы валютного регулирования и валютного контроля зависит уровень развития экономики страны, устойчивости национальной валюты, стабильности финансово-кредитной системы, состояния финансового рынка и инвестиционного климата в стране.

Эти обстоятельства обусловили необходимость проведения анализа процесса реализации государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций с целью выработки рекомендаций по методологии и принципам валютного контроля. Особо необходимым является выработка и реализация механизмов совершенствования реализации функций по валютному контролю.

6. Создание эффективной системы внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Внешний контроль качества работы аудиторских организаций обеспечивает реализацию прав пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности на получение достоверной информации о бухгалтерской (финансовой) отчетности, консолидированной отчетности общественно значимых организаций, указанных в ч. 3 ст. 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», является одним из наиболее эффективных средств повышения эффективности оказания аудиторских услуг высокого качества.

Надлежащее исполнение внешнего контроля качества работы аудиторских организаций будет способствовать повышению квалификации и качества работы аудиторских организаций, вытеснению с рынка аудиторских услуг недобросовестных и неквалифицированных участников, идентификации качества работы аудиторских организаций в целом и состояния внутреннего контроля над качеством предоставляемых услуг.

7. Обеспечение эффективности функционирования налоговой системы.

Налоговая политика в ближайшие годы должна быть направлена, с одной стороны, на противодействие негативным эффектам мирового экономического кризиса, а с другой стороны, на создание условий для восстановления положительных темпов экономического роста. В этой связи важнейшим фактором обеспечения эффективности функционирования налоговой системы будет являться необходимость поддержания сбалансированности бюджетной системы и стимулирования инновационной активности. Создание стимулов для инновационной активности налогоплательщиков, а также поддержка инноваций и модернизации в Российской Федерации будут основными целями создания эффективной налоговой системы в среднесрочной перспективе.

Правительством Российской Федерации одобрены «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», которые учитываются в том числе при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Помимо решения задач в области бюджетного планирования основные направления налоговой политики позволяют экономическим агентам определить ориентиры в налоговой сфере на трехлетний период, что создает стабильность и определенность условий ведения экономической деятельности на территории Российской Федерации. Несмотря на то что основные направления налоговой политики не являются нормативным правовым актом, этот документ представляет собой основание для подготовки федеральными органами исполнительной власти изменений в законодательство о налогах и сборах и внесения их в Правительство Российской Федерации. Такой порядок приводит к увеличению прозрачности и прогнозируемости налоговой политики государства. Предсказуемость действий государственных органов в налоговой сфере имеет ключевое значение для инвесторов, принимающих долгосрочные инвестиционные решения.

В трехлетней перспективе 2013–2015 гг. приоритеты Правительства Российской Федерации в области налоговой политики остаются такими же, как и ранее – создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Основными целями налоговой политики продолжают оставаться поддержка инвестиций, а также стимулирование инновационной деятельности.

Важнейшим фактором проводимой налоговой политики является необходимость поддержания сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации. В то же время необходимо сохранить неизменность налоговой нагрузки по секторам экономики, в которых достигнут ее оптимальный уровень, с учетом требований сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

8. Эффективное управление государственным долгом Российской Федерации и государственными финансовыми активами Российской Федерации, направленное на сохранение достигнутой в последние годы высокой степени долговой устойчивости и поддержание высокого уровня кредитных рейтингов Российской Федерации инвестиционной категории.

Дополнительным условием успешности реализации этих мероприятий будет регулярный мониторинг долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов при безусловном соблюдении бюджетных ограничений, установленных Бюджетным кодексом, оптимизации структуры долга.

9. Развитие информационной системы управления государственными финансами с учетом новых требований к составу и качеству информации о финансовой деятельности публично-правовых образований, а также к открытости информации о результатах их деятельности.

В целях удовлетворения указанных требований, а также повышения качества управления государственными (муниципальными) финансами необходимо создание и развитие единой системы «Электронный бюджет», которая обеспечит прозрачность и подотчетность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и создаст предпосылки к формированию механизмов общественного контроля над эффективностью и результативностью деятельности публично-правовых образований.

10. Обеспечение эффективного международного финансово-экономического сотрудничества путем:

- участия Российской Федерации в международных мероприятиях, инициативах и форумах;
- расширения взаимодействия с международными финансовыми организациями;
- формирования стратегии и обеспечения системного подхода к реализации политики в области содействия международному развитию.

11. Формирование и ведение общедоступных информационных ресурсов.

В 2012 г. Россия вошла в десятку ведущих стран в авторитетном международном рейтинге по Интегральному показателю прозрачности информации о государственных финансах (Open Budget Index). При этом Россия также вошла в число стран с наиболее существенным увеличением за последние семь лет индекса открытости бюджета, который с начала составления индекса (в 2006 г.) вырос с 48 баллов до 60 баллов (в 2010 г.) и до 74 баллов в 2012 г.

В то же время необходимо дальнейшее повышение публичности информации об управлении государственными финансами, состоянии и тенденциях динамики бюджетной системы Российской Федерации, использовании бюджетных средств, в том числе при осуществлении государственных и муниципальных закупок, результатах деятельности органов власти, государственных и муниципальных образований.

Необходимо создать условия для представления контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) информации о кассовом обслуживании исполнения органами Федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

В рамках Государственной программы будет проведена работа по формированию и ведению Минфином России и Федеральным казначейством ряда взаимосвязанных общедоступных информационных ресурсов в сети Интернет:

- официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)) (при нормативно-правовом регулировании, осуществляемом Минэкономразвития России);
- официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru));

- оперативного размещения на официальных сайтах Минфина России и Федерального казначейства текущей информации об исполнении федерального бюджета, других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволяющей создавать и поддерживать системы анализа и мониторинга государственных (муниципальных) финансов.

Формирование оперативной информации о ходе исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе аналитической системы ключевых показателей исполнения бюджетов Федерального казначейства также послужит инструментом для принятия государственных управленческих решений, обеспечения открытости и прозрачности процессов управления государственными финансами.

Достижение цели Государственной программы будет осуществляться путем решения задач в рамках соответствующих подпрограмм. Целью реализации каждой подпрограммы является решение задачи Государственной программы.

Состав целей, задач и подпрограмм Государственной программы приведен в ее паспорте.

Достижение цели каждой подпрограммы Государственной программы требует решения задач подпрограммы путем реализации соответствующих основных мероприятий подпрограммы.

Паспорта Государственной программы и ее подпрограмм содержат также описание ожидаемых результатов реализации Государственной программы и количественные характеристики некоторых ожидаемых результатов в виде целевых индикаторов и показателей Государственной программы (подпрограммы)<sup>53</sup>.

Государственная программа имеет семь интегральных целевых показателей.

1. Ненефтегазовый дефицит по отношению к ВВП, %.

Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета представляет собой разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году. Значение указанного показателя планируется стабилизировать на уровне 7,5 % ВВП к 2020 г.

2. Государственный долг Российской Федерации, % к ВВП.

Показатель рассчитывается как отношение объема государственного долга Российской Федерации на конец года к объему ВВП за соответствующий год. Показатели объема государственного долга Российской Федерации и объема ВВП включены в Федеральный план статистических работ. Значение указанного показателя к 2020 г. не должно превышать 15–20 % ВВП.

3. Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, характеризующими цели и результаты их использования, %.

В соответствии с программным принципом формирования федерального бюджета целевой показатель «Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета» на государственные программы Российской Федерации должен достичь 90 % к 2016 г.

В 2014 г. охват бюджетных ассигнований федерального бюджета составит не менее 50 %, в 2015 г. – не менее 70, с 2016 г. – не менее 90 %. Оставшиеся 10 % непрограммной части бюджетных ассигнований связаны с другими расходами федеральных органов исполнительной власти.

4. Предельное количество человеко-часов, затрачиваемое на деятельность, связанную с уплатой налогов предприятиями малого и среднего бизнеса (в составе рейтинга Doing Business (в части совершенствования налогового администрирования)), ч.

В 2014 г. предельное количество человеко-часов, затрачиваемое на деятельность, связанную с уплатой налогов предприятиями малого и среднего бизнеса, составит 180 ч, к 2020 г. значение показателя сократится до 150 ч.

5. Долгосрочный кредитный рейтинг Российской Федерации по международной шкале ведущих международных рейтинговых агентств (Standard & Poor's, Fitch Ratings, Moody's), позиция в рейтинге.

В 2013 г. долгосрочный кредитный рейтинг Российской Федерации установлен Standard & Poor's и Fitch на уровне BBB, Moody's – на уровне Baal.

В 2016 г. планируемое значение показателя установлено на уровне не ниже A((A3) с достижением к 2020 г. значения рейтинга не ниже A (A2).

6. Индекс открытости бюджета (Open Budget Index), определяемый Международным бюджетным партнерством, баллы.

Индекс открытости бюджета, рассчитываемый с 2006 г. Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership), публикуется в рамках обзора открытости бюджетов (далее – Обзор), который представляет собой наиболее авторитетное независимое регулярное издание, содержащее результаты измерения бюджетной прозрачности и подотчетности в мире.

В рамках Обзора оценивается (экспертно), производят ли правительства и предоставляют ли они гражданам доступ к восьми ключевым бюджетным документам, требуемым согласно установленной международной практике, проверяется ли эффективность контроля за исполнением бюджета и общественного участия в процессе принятия решений по государственному бюджету. В результате каждой стране присваивается оценка прозрачности по 100-балльной шкале.

Международное бюджетное партнерство в соответствии с Инициативой открытого бюджета (Open Budget Initiative) формирует анкету, раскрывающую бюджетную документацию по прозрачности и открытости бюджетного процесса в различных странах, для экспертного изучения.

В 2012 г. Российской Федерации по данному показателю была присвоена оценка в 74 балла.

По индексу открытости бюджета Российская Федерация к 2020 г. должна войти в группу стран, «предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете» со средним значением индекса на уровне 85 баллов.

7. Средний индекс качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета, %.

Финансовый менеджмент включает в себя анализ и оценку совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит). Средний индекс качества финансового менеджмента рассчитывается как отношение суммы итоговых оценок качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета к их количеству. Порядок проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, определен в соответствии с приказом Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета»<sup>54</sup>.

Ожидаемые результаты реализации Государственной программы:

1. Создание стабильных финансовых условий для устойчивого экономического роста, повышения уровня и качества жизни, обеспечения национальной безопасности.

2. Создание условий для повышения эффективности финансового управления в публично-правовых образованиях для выполнения государственных (муниципальных) функций, обеспечения потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличения их доступности и качества.

3. Обеспечение высокого уровня собираемости налогов и сборов, снижение соотношения объема задолженности по налогам и сборам к объему поступлений по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации, учет налоговых льгот и вычетов, увеличение доли налогоплательщиков, удовлетворительно оценивающих работу налоговых органов, стабильная и предсказуемая налоговая система, обеспечивающая поступление администрируемых ФНС России доходов во все бюджеты бюджетной системы Российской Федерации при оптимальной налоговой нагрузке на экономику и эффективном налоговом администрировании.

4. Перевод большей части расходов федерального бюджета на принципы программно-целевого планирования, контроля и последующей оценки эффективности их использования.

5. Обеспечение соответствия государственных и муниципальных финансов современным мировым стандартам подотчетности и прозрачности.

Государственная программа «Управление государственными финансами» носит постоянный характер.

В силу постоянного характера решаемых в рамках Государственной программы задач выделение отдельных этапов ее реализации не предусматривается.

3. Обобщенная характеристика основных мероприятий Государственной программы.

Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами» направлена на реализацию трех типов государственных функций:

- правоустанавливающие – нормативное правовое регулирование в соответствующих сферах;

- правоприменительные – непосредственное администрирование и управление, в том числе разработка проекта федерального бюджета, управление государственным долгом, налоговое администрирование, управление Резервным фондом и Фондом национального благосостояния, кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы и т. д.;

- контрольные – контроль и надзор за исполнением бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах, а также государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции<sup>55</sup>.

Нормативно-методическое обеспечение бюджетного процесса в Российской Федерации осуществляется Минфином России, который обладает следующими бюджетными полномочиями, распространяющимися на все уровни бюджетной системы, в том числе:

- организует составление и составляет проект федерального бюджета, представляет его в Правительство Российской Федерации, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- осуществляет методологическое руководство в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- организует исполнение федерального бюджета, устанавливает порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета и кассового плана исполнения федерального бюджета;

- устанавливает порядок составления и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, а также порядок ведения бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях;

- устанавливает единую методологию бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетной отчетности;

- устанавливает порядок составления бюджетной отчетности федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и бюджетной отчетности Российской Федерации, представляет в Правительство Российской Федерации бюджетную отчетность Российской Федерации.

Правоустанавливающая деятельность Минфина России направлена на:

- подготовку проектов нормативных правовых актов по вопросам развития бюджетной системы, основ бюджетного процесса, разграничения бюджетных полномочий между публично-правовыми образованиями;
- подготовку проектов нормативных правовых актов в сфере налоговой деятельности;
- установление единой методологии бюджетной классификации Российской Федерации, бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности;
- правовое регулирование деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля;
- установление порядка размещения, обращения, обслуживания, выкупа, обмена и погашения государственных займов Российской Федерации;
- установление порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета и кассового плана исполнения федерального бюджета и т. д.

Деятельность Минфина России в рамках правоприменительной функции направлена на:

- участие в разработке долгосрочных прогнозов социально-экономического развития;
- разработку долгосрочной бюджетной стратегии и прогноза основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- организацию составления и составление проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, организацию исполнения федерального бюджета;
- организацию формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации;
- эмиссию государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации;
- осуществление сотрудничества с международными финансово-экономическими организациями;
- управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;
- внедрение информационных технологий в сфере управления общественными финансами.

Федеральное казначейство осуществляет правоприменительные и правоустанавливающие функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному контролю за операциями со средствами федерального бюджета и выполняет следующие государственные функции:

- ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных, автономных учреждений и казенных учреждений;
- ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных контрактов, заключенных от имени муниципального образования, а также гражданско-правовых договоров федеральных бюджетных учреждений, бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетных учреждений;
- ведение Сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- учет поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределение между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- доведение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета, кассовое обслуживание исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и осуществление органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по кассовому исполнению соответствующих бюджетов;
- санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- открытие и ведение лицевых счетов;
- составление и ведение кассового плана исполнения федерального бюджета;
- управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета;
- обеспечение доступа к информации о бюджетной системе Российской Федерации и организации бюджетного процесса в Российской Федерации;
- обеспечение доступа к информации об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством Российской Федерации.

Функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции осуществляются ФНС России.

В рамках контрольных функций подведомственный Минфину России Росфиннадзор осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

За Росалкогольрегулированием закреплены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, ограничения потребления (распития) алкогольной продукции, а также функции по контролю и надзору за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и оказанию услуг в этой сфере<sup>56</sup>.

К основным мероприятиям Государственной программы относятся:

- долгосрочное бюджетное планирование (разработка долгосрочной бюджетной стратегии);
- организация составления и исполнения федерального бюджета;
- нормативное правовое регулирование и методологическое обеспечение бюджетных правоотношений;
- кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- нормативное правовое регулирование, организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре, валютного контроля и внешнего контроля качества работы аудиторских организаций;
- организация и проведение налогового контроля;
- обеспечение участия Российской Федерации в международных мероприятиях и инициативах в финансово-экономической сфере позволяет реализовать политику Российской Федерации в области международных финансово-экономических отношений, в том числе через обеспечение уплаты взносов и взаимодействие с международными экономическими (по вопро-

сам, отнесенным к компетенции Минфина России) и финансовыми организациями и финансово-экономическое сотрудничество с зарубежными странами на двухсторонней основе;

- управление процессами подготовки и реализации проектов, реализуемых в Российской Федерации при участии международных финансовых организаций, в том числе для финансируемых с привлечением займов международных финансовых организаций;
- обеспечение публикации информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, об их активах и обязательствах, о плановых и фактических результатах деятельности в режиме реального времени;
- выработка и совершенствование государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере добычи, производства, переработки, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе государственного контроля (надзора) в указанной сфере;
- защита национальных интересов Российской Федерации, жизни и здоровья граждан посредством повышения эффективности и прозрачности системы государственного регулирования алкогольного рынка.

Кроме того, в рамках Государственной программы осуществляется подготовка предложений по выработке и реализации бюджетной, налоговой и долговой политики, их экспертно-аналитическому сопровождению и координации с другими направлениями государственной политики, экспертизе разрабатываемых в их рамках проектов нормативных правовых актов и государственных программ Российской Федерации, подготовка методических рекомендаций и разъяснений и т. д.

Также будет активизирована работа по стимулированию повышения качества управления общественными финансами в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, а также государственных внебюджетных фондах, в том числе за счет методологического и методического обеспечения этих процессов.

4. Обобщенная характеристика мер государственного регулирования. К основным мерам правового регулирования относятся:

- подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс в части установления общих требований к порядку формирования, реализации и внесения изменений в долгосрочную бюджетную стратегию, а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минфина России по ее реализации;
- подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования управления расходными обязательствами, возникающими на основании договора (соглашения, контракта), а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минфина России по его реализации;
- подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс в части закрепления на законодательном уровне полномочий по формированию единого регистра государственных и муниципальных работ и услуг, базовых (отраслевых) перечней (реестров) государственных и муниципальных работ и услуг, ведомственных перечней государственных (муниципальных) работ (услуг), а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минфина России по его реализации;
- подготовка новой редакции Бюджетного кодекса с целью увязки в единую систему всех принятых и разработанных (рассматриваемых) законопроектов о внесении поправок в Бюджетный кодекс, а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и Минфина России по его реализации;
- подготовка изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, направленных на уточнение доходов, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций, а также порядка признания отдельных видов расходов для целей налогообложения, предусматривающих освобождение от налогообложения ряда социально значимых выплат

физическим лицам, установление особого режима налогообложения добычи углеводородного сырья при разработке морских месторождений, а также участков недр, содержащих запасы трудноизвлекаемой нефти;

- установление порядка уточнения в доходах федерального, регионального и местных бюджетов невыясненных поступлений прошлых лет, не востребованных плательщиками в течение трех лет или не классифицированных и учтенных как невыясненные поступления, подлежащие зачислению в доход соответствующего бюджета;

- разработка и введение в действие национальных стандартов финансовой отчетности общественного сектора на основе международных стандартов финансовой отчетности в общественном секторе (МСФО ОС);

- установление стандартов раскрытия информации о государственных ценных бумагах Российской Федерации, содержащейся в решении о выпуске (дополнительном выпуске) государственных ценных бумаг Российской Федерации и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг;

- подготовка проекта постановления Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе по контролю за оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней»;

- подготовка Технического регламента Таможенного союза «О безопасности алкогольной продукции» в целях установления единых обязательных для применения и исполнения требований к алкогольной продукции, обеспечения свободного перемещения алкогольной продукции, выпускаемой в обращение единой таможенной территории Таможенного союза, и защиты жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей алкогольной продукции.

Сведения об основных мерах правового регулирования в сфере реализации Государственной программы указаны в табл. 4 приложения 3.

5. Прогноз сводных показателей государственных заданий по этапам реализации Государственной программы.

В рамках реализации Государственной программы имеются три государственные услуги по реализации дополнительных профессиональных образовательных программ (повышение квалификации) в рамках подпрограммы 4 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации» (табл. 5 приложения 4).

6. Обобщенная характеристика основных мероприятий Государственной программы, реализуемых субъектами Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные учреждения не являются участниками Государственной программы. При этом они обеспечивают реализацию общих требований к организации бюджетного процесса, соблюдение общих принципов, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации.

7. Информация об участии государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций в реализации Государственной программы.

Государственные корпорации, акционерные общества с государственным участием в реализации Государственной программы участия не принимают. Экспертно-аналитическая поддержка реализации Государственной программы осуществляется Научно-исследовательским финансовым институтом Минфина России, а также другими научными и общественными организациями.

8. Обоснование выделения подпрограмм и включения их в состав Государственной программы.

Состав задач и соответственно подпрограмм Государственной программы определен с учетом основных направлений реализации государственных программ Российской Федерации, установленных Перечнем государственных программ Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Согласно данному распоряжению предметом Государственной программы является: обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы и организация бюджетного процесса, кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обеспечение соблюдения бюджетного и валютного законодательства, налоговая политика и налоговое администрирование, оптимизация управления государственным долгом и государственными финансовыми активами, обеспечение взаимодействия Российской Федерации в сфере международных финансовых отношений с зарубежными странами, их объединениями, форумами, международными финансовыми институтами и другими международными организациями, государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней, а также государственная политика и нормативно-правовое регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В совокупности с государственными программами Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» и «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра», ответственным исполнителем по которым в соответствии с указанным распоряжением определено Министерство финансов Российской Федерации, Государственная программа охватывает установленные ст. 165 Бюджетного кодекса бюджетные полномочия Минфина России.

Состав подпрограмм определен исходя из состава задач Государственной программы, решение которых необходимо для реализации Государственной программы.

Решение задач Государственной программы реализуется посредством выполнения соответствующих им подпрограмм Государственной программы:

- задача № 1 посредством выполнения подпрограммы № 1 «Долгосрочное финансовое планирование»;
- задача № 2 посредством выполнения подпрограммы № 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса»;
- задачи № 3, 4, 5 посредством выполнения подпрограммы № 3 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»;
- задача № 6 посредством выполнения подпрограммы № 4 «Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации»;
- задача № 7 посредством выполнения подпрограммы № 5 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»;
- задача № 8 посредством выполнения подпрограммы № 6 «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации»;
- задача № 9 посредством выполнения подпрограммы № 7 «Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”»;
- задача № 10 посредством выполнения подпрограммы № 8 «Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации»;
- задача № 11 посредством выполнения подпрограммы № 9 «Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

9. Обоснование объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации Государственной программы.

Государственная программа является «обеспечивающей», ориентирована на создание общих условий для всех участников бюджетного процесса, в том числе федеральных органов исполнительной власти, реализующих другие государственные программы Российской Федерации.

Обоснование планируемых объемов ресурсов на реализацию Государственной программы заключается в следующем.

Государственная программа обеспечивает значительный, а по ряду направлений – решающий вклад в достижение практически всех стратегических целей, в том числе путем создания и поддержания благоприятных условий для экономического роста за счет обеспечения макроэкономической стабильности и соблюдения принятых ограничений по налоговой и долговой нагрузке, повышения уровня и качества жизни населения, укрепления обороноспособности и безопасности страны.

Государственная программа включает особые, не имеющие аналогов в других государственных программах Российской Федерации расходы, составляющие основную часть расходов на ее реализацию. К таким расходам, прежде всего, относятся расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации, которые предопределены накопленным объемом и структурой государственного долга, не могут перераспределяться внутри программы в рамках определенного «потолка» расходов, не имеют прямого влияния на достижение ее целей. Указанные расходы составляют бюджетные ассигнования подпрограммы «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации».

Финансовые ресурсы, необходимые для реализации Государственной программы в 2013–2015 гг., соответствуют объемам бюджетных ассигнований на 2013–2015 гг., предусмотренным Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов». На 2016–2020 гг. объемы бюджетных ассигнований приведены в соответствии с предварительной оценкой предельного объема расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации в 2013–2020 гг., представленной Минфином России в Правительство Российской Федерации (письмо от 27 декабря 2012 г. № 01-02-01/02-3626). Бюджетные ассигнования, связанные с обслуживанием государственного долга Российской Федерации, определены исходя из прогнозного объема заимствований.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию Государственной программы из средств федерального бюджета составляет 8 004 376 347,21 тыс. руб.

10. Анализ рисков реализации Государственной программы и описание мер управления рисками реализации Государственной программы.

Основным финансовым риском реализации Государственной программы является существенное ухудшение параметров внешнеэкономической конъюнктуры, что повлечет за собой увеличение дефицита федерального бюджета, увеличение объема государственного долга и стоимости его обслуживания. Кроме того, имеются риски использования при формировании документов стратегического планирования (в том числе государственных программ) прогноза расходов, не соответствующего прогнозу доходов федерального бюджета.

Для минимизации финансовых рисков реализации Государственной программы необходимо утверждение Правительством Российской Федерации долгосрочной бюджетной стратегии, обеспечивающей соблюдение законодательно установленных бюджетных правил, а также установление на долгосрочный период предельных расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации («потолков расходов»), соответствующих долгосрочному прогнозу основных характеристик федерального бюджета, и их соблю-

дение при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

При этом достоверность долгосрочного прогноза бюджетных параметров и оценки влияния на них внешних условий определяется надежностью долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, а кроме того, конкретными подходами к обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, реализуемыми соответствующими органами власти.

Наряду с финансовыми рисками имеются риски снижения эффективности планируемых мер правового регулирования, требующие выработки и реализации согласованных межведомственных решений, а также увязки с мерами правового регулирования в рамках других государственных программ Российской Федерации (прежде всего в сфере стратегического планирования, экономического регулирования, государственно-частного партнерства, управления государственным имуществом, государственных закупок и т. д.).

Для их минимизации необходимо одобрение Правительством Российской Федерации Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г., определяющей содержание и взаимную увязку основных мероприятий среднесрочных бюджетных реформ в непосредственно связанных с ними сферах нормативно-правового регулирования.

Следует также учитывать, что качество управления государственными финансами, в том числе эффективность расходов федерального бюджета, зависит от действий всех участников бюджетного процесса, а не только Минфина России, осуществляющего организацию составления и исполнения федерального бюджета, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

#### 11. Методика оценки эффективности Государственной программы.

Оценка эффективности реализации Государственной программы будет осуществляться путем ежегодного сопоставления:

1) фактических (в сопоставимых условиях) и планируемых значений целевых индикаторов Государственной программы (целевой параметр – 100 %);

2) фактических (в сопоставимых условиях) и планируемых объемов расходов федерального бюджета на реализацию Государственной программы и ее основных мероприятий (целевой параметр менее 100 %);

3) числа выполненных и планируемых мероприятий плана реализации Государственной программы (целевой параметр 100 %) <sup>57</sup>.

## **§ 4. Результаты развития финансового рынка в России в начале XXI века**

Рынок финансовых услуг сегодня – один из наиболее динамично развивающихся секторов экономики. В отечественном законодательстве категория «финансовые услуги» появилась сравнительно недавно – в 1999 г. и была описана в Федеральном законе от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг». В соответствии с указанным Законом под финансовой услугой понимается «деятельность, связанная с привлечением и использованием денежных средств юридических и физических лиц» (ст. 3 Закона о защите конкуренции). При этом для целей сужения сферы применения Закона о защите конкуренции приведенное выше определение, имеющее чрезвычайно широкий характер, было уточнено следующим дополнением: «В целях настоящего Закона в качестве финансовых услуг рассматриваются осуществление банковских операций и сделок, предоставление страховых услуг и услуг на рынке ценных бумаг, заключение договоров финансовой аренды (лизинга) и договоров по

управлению денежными средствами или ценными бумагами, а также иные услуги финансового характера».

С другой стороны, как понятие, относящееся к общей категории «возмездное оказание услуг», финансовые услуги подпадают под регулирование норм Гражданского кодекса Российской Федерации (речь идет о гл. 39 «Возмездное оказание услуг»). Кроме того, п. 2 ст. 824 ГК РФ содержит упоминание об «иных видах финансовых услуг, связанных с денежными требованиями», оказываемых клиенту в связи с договором финансирования под уступку денежного требования.

Из изложенного выше следует, что, во-первых, финансовые услуги так или иначе связаны с движением денежных средств. При этом речь идет не о движении денежных средств в смысле осуществления расчетов (например, оплата покупателем товара или услуг), а о движении денежных средств как денежного капитала. Такой вывод вытекает из уточняющей части определения, содержащегося в Законе о защите конкуренции, в рамках которой предпринимается попытка определить правовые формы, используемые для приложения денежного капитала. Во-вторых, правовую основу финансовых услуг составляют договорные отношения. Однако точная квалификация договорных отношений сторон возможна только после анализа экономического содержания рассматриваемых правоотношений<sup>58</sup>.

Финансовой услугой признается деятельность по привлечению и использованию денежных средств физических и юридических лиц. Однако не все подобные услуги подлежат антимонопольному регулированию. К контролируемым финансовым услугам относятся все виды банковских операций и сделок, страховые услуги, управление ценными бумагами и денежными средствами<sup>59</sup>, негосударственное пенсионное обеспечение, приобретение имущества и передача его в аренду юридическим и физическим лицам (лизинг).

Вряд ли можно относить к финансовым услуги по продаже валюты, включая проведение валютных торгов. Здесь целесообразно воспользоваться критерием определения денежного обязательства, поскольку денежными (и, соответственно, финансовыми) не считаются обязательства, в которых валюта исполняет роль товара. Следует также подчеркнуть, что к финансовым услугам не относится аудиторская деятельность, поскольку аудиторы лишь устанавливают достоверность финансовых операций.

Хозяйствующими субъектами на финансовых рынках признаются юридические лица, осуществляющие на основе лицензии банковские операции, предоставляющие услуги на рынке ценных бумаг, услуги по страхованию; негосударственные пенсионные фонды, их управляющие компании; управляющие компании паевых инвестиционных фондов; лизинговые компании; кредитный потребительский союз.

Таким образом, хозяйствующими субъектами на финансовых рынках являются организации, обладающие специальной правоспособностью, зачастую осложненной необходимостью получения лицензии. Например, кредитные организации не вправе заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью. Страховщики, напротив, не могут осуществлять банковские операции. Следует обратить внимание, что индивидуальные предприниматели не допускаются на рынок финансовых услуг в качестве хозяйствующих субъектов.

Финансовые услуги в той или иной форме проникают во все области деятельности человека. В современных условиях без использования финансовых услуг невозможно развитие производства, добывающей промышленности, транспорта, торговли, науки, здравоохранения, системы социального обеспечения. Благодаря использованию финансовых услуг осуществляется как финансирование частного предпринимательства, так и реализация государственных программ. Используя финансовые услуги, граждане получают возможность, с одной стороны, сохранять и увеличивать свои накопления, превращаясь в инвесторов. С другой стороны, используя механизмы рынка финансовых услуг, люди имеют возможность брать кредиты

для приобретения жилья, получения образования. Предприниматели благодаря привлечению инвестиций располагают возможностью развивать производство.

Важным аспектом государственного регулирования финансового рынка является степень его централизации и эффективность осуществления контрольно-надзорных мер в сфере финансовых рынков. В настоящее время вопрос о целесообразности создания единого регулятора, осуществляющего регулятивные и надзорные функции в отношении участников и финансового рынка в целом, включая банки, страховые компании, институты коллективных инвестиций, брокерские/дилерские компании, является открытым.

Международный опыт свидетельствует, что унификация и централизация регулирования позволяют решить такие проблемы, как конфликты между различными регулирующими органами, низкая эффективность надзора в условиях осуществления деятельности на финансовом рынке финансовыми группами, в состав которых входят банки, брокерские, страховые компании и другие профессиональные участники рынка, недостаточная прозрачность регулирования и надзора, и создают дополнительные конкурентные преимущества.

Последний мировой финансовый кризис выявил уязвимость систем регулирования финансовых рынков практически во всех странах. Так, например, в Великобритании с 1997 г. действует единый финансовый регулятор – Управление по финансовому регулированию и надзору, независимый неправительственный орган. Управление планируется упразднить, ему на смену придут три регулятора. В Германии, напротив, созданное в 2002 г. Федеральное агентство по финансовому надзору – независимый регулятор финансовых рынков и институтов, сохранил и даже расширил свои полномочия по регулированию финансовых рынков. Денежно-кредитная администрация Сингапура осуществляет функции центрального банка и единого регулятора финансовых рынков. В Дубае единым регулятором является Ведомство по финансовым услугам Дубая – независимое агентство, использующее международное право. Централизация функций регулятора позволила всем вышеперечисленным финансовым центрам добиться прозрачности регулирования и эффективности надзора за участниками рынка.

В США регулированием финансовых рынков занимается ряд органов – Комиссия по торговле ценными бумагами, Комиссия по срочной биржевой торговле, Федеральная резервная система, Офис контролера Казначейства, Федеральная корпорация страхования вкладов, Федеральное агентство жилищного финансирования и другие. Кроме того, регулирование страхового рынка в США – прерогатива штатов, в связи с чем в каждом штате действует свое законодательство в страховой сфере, единого национального регулятора не существует.

На российском финансовом рынке сложившаяся система надзора неоднородна в различных ее сегментах: в банковском секторе, на рынке ценных бумаг, в системе страхования.

Проблемы несовершенства системы осуществления контроля и надзора на российском финансовом рынке связаны:

- с ее фрагментарностью (минимальный контроль со стороны регуляторов в отношении некоторых участников при избыточном контроле в отношении других);
- отсутствием необходимой информативности для осуществления эффективного контроля существующих форм предоставления отчетности;
- формальностью надзора, связанной во многом с отсутствием комплексного подхода к оценке всех рисков участников рынка.

В целях устранения сегментации государственного регулирования на финансовом рынке, покрытия им новых рынков и повышения системной устойчивости и учитывая соответствующий международный опыт по корректировке систем регулирования финансового рынка, Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере финансовых рынков переданы Министерству финансов Российской Федерации.

Федерации, Федеральная служба страхового надзора присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам, которой переданы функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела)<sup>60</sup>.

В результате полномочия по выработке государственной политики и ключевой законопроектной деятельности на всем финансовом рынке закреплены за Минфином России, функции надзора за всем банковским и небанковским финансовым сектором осуществляет Банк России. Банком России обеспечивается подзаконное регулирование и надзор в банковском секторе.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2011 г. № 717 «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации», были распределены функции по нормативно-правовому регулированию в сфере финансового рынка Российской Федерации между Минфином России и ФСФР России.

Согласно Указу Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» Федеральная служба страхового надзора (ФССН) была присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР). С 1 сентября 2013 г. упразднена ФСФР и на Банк России возложены функции мегарегулятора финансовых рынков, в том числе регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций – страховых организаций (Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ, Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645).

В соответствии с Законом № 251-ФЗ на Банк России возлагаются функции мегарегулятора финансового рынка: ему передаются полномочия, которыми ранее была наделена ФСФР России. Это связано с тем, что с 1 сентября 2013 г. ФСФР России упраздняется (Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»).

За исключением отдельных положений рассматриваемый Закон вступает в силу 1 сентября 2013 г. (ч. 1 ст. 50 Закона № 251-ФЗ).

С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия ФСФР по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в том числе страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений и иные полномочия.

Создание мегарегулятора в России обусловлено динамикой изменения условий работы на финансовом рынке, влиянием на национальный финансовый рынок международных финансов, транснациональных корпораций, повышением требований к уставному капиталу, необходимостью совершенствования контроля за движением денежных потоков, различиями в технологии надзора Банка России и ФСФР.

В настоящее время к компетенции Банка России отнесено нормативное правовое регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков (за исключением банковской и аудиторской деятельности), в том числе контроль и надзор в сфере страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, обеспечение государственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

Одновременно с этим определенные проблемы российского финансового рынка в части контроля и надзора призван решить проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О рынке ценных бумаг” и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части пруденциального надзора за профессиональными участниками рынка ценных

бумаг, а также порядка выплаты компенсаций гражданам на рынке ценных бумаг), который принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 8 февраля 2011 г., и проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О рынке ценных бумаг” и иные законодательные акты Российской Федерации» в части приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с требованиями Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO)), разработанный ФСФР России и Минфином России, и другие. В настоящее время в целях реализации международного опыта регулирования и надзора в сфере финансовых рынков, который указывает, что перевод функций по регулированию и надзору за финансовыми рынками в систему единого регулятора в большей степени соответствует международным нормам и рекомендациям в сфере обеспечения стабильности на финансовых рынках и осуществления пруденциального надзора на рынке ценных бумаг, страхования и в банковском секторе, началась работа по осуществлению функции контроля и надзора в рамках единого органа, осуществляющего консолидированный надзор. Анализ последствий мирового финансового кризиса, выявивший ряд недостатков и уязвимостей регулирования мировой финансовой системы, приводит к необходимости пересмотра функций, способов и технологий деятельности регуляторов.

Для решения этой задачи в 2013 г. принята Государственная программа «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра», разработанная в соответствии с Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденными приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 декабря 2010 г. № 670.

Государственная программа в установленной сфере реализации определяет цели, задачи, результаты, основные направления и меры государственного регулирования, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, сформулированных в следующих стратегических документах:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р;
- Бюджетные послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике;
- Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р;
- Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г., утвержденная поручением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2011 г. № 1472п-П13 и письмом Банка России от 5 апреля 2011 г. № 01-001/1280;
- Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу, утвержденная поручением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2008 г. ВП-П13-6891;
- О плане мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2009 г. № 911-р;
- поручения Президента Российской Федерации (от 19 октября 2011 г. № Пр-3125, от 6 декабря 2011 г. № Пр-3668, от 21 марта 2012 г. № Пр-707) и другие.

Состав подпрограмм, выделенных в рамках Государственной программы, а также соисполнители и участники Государственной программы определены в соответствии с перечнем государственных программ Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р, и аналитическим распределе-

нием бюджетных ассигнований федерального бюджета в разрезе государственных программ Российской Федерации<sup>61</sup>.

Направлениями развития государственного регулирования в сфере реализаций функций контроля и надзора на финансовом рынке являются:

- отход от фрагментарной системы контроля над финансовыми институтами;
- усиление контроля за рисками финансовой системы с целью оперативного выявления и противодействия кризисным ситуациям;
- распространение эффективного регулирования на сектора, которые традиционно не были охвачены регулированием;
- создание эффективных механизмов координации действий между регуляторами разных стран;
- унификация методов и принципов регулирования, контроля и надзора, а также гармонизация нормативной правовой базы во всех сегментах финансовых рынков;
- внедрение в практику деятельности лучшей международной практики и положительно зарекомендовавших себя мер, методов и технологий зарубежных регуляторов и надзорных органов;
- недопущение возникновения системных рисков на соответствующих сегментах финансового рынка;
- повышение эффективности надзора в отношении участников финансового рынка;
- снижение административных барьеров, переход на межведомственное электронное взаимодействие в целях сокращения времени и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, сокращение избыточной отчетности.

Совершенствование содержания, форм и методов контроля и надзора за деятельностью субъектов страхового дела будет осуществляться по следующим направлениям:

- совершенствование института страхового надзора путем сочетания методов оценки рисков, влияющих на деятельность страховых организаций, и количественных нормативов финансовой устойчивости и платежеспособности страховых организаций;
- создание системы санкций, применяемых органом страхового надзора к субъектам страхового дела на основе принципа соразмерности наказаний степени тяжести нарушения, введение системы штрафов;
- непрерывный мониторинг финансового состояния страховых организаций, результатов их деятельности, позволяющий принимать решения о применении санкций к субъектам страхового дела с учетом влияния различных факторов и рисков на состояние финансового положения субъектов страхового дела;
- поэтапный переход на международные принципы составления финансовой отчетности страховых организаций;
- постепенная гармонизация методов и принципов страхового надзора с международными стандартами и рекомендациями (МАСН, ОЕСД);
- формирование механизма взаимодействия национального органа, осуществляющего контроль и надзор в сфере страховой деятельности, с органами страхового надзора иностранных государств в целях осуществления адекватного надзора и контроля в сфере трансграничного страхования и перестрахования.

В настоящее время в условиях либерализации экономики и снижения административных барьеров возрастает роль объединений субъектов страхового дела, в частности созданных на основе саморегулирования.

Использование полномочий и инструментария саморегулируемых организаций позволит дисциплинировать участников страхового рынка, своевременно принимать меры воздействия в отношении нарушителей законодательства, задействовать экспертный потенциал для поиска решения актуальных проблем развития страховой отрасли<sup>62</sup>.

Основные мероприятия государственного регулирования в сфере финансовых рынков и страховой деятельности определены Планом мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2009 г. № 911-р, а также Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р, Стратегией развития страховой деятельности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу, одобренной поручением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2008 г. № ВП-П13-6891.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № Пр-77 федеральными органами исполнительной власти и Центральным банком Российской Федерации были подготовлены согласованные предложения по оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка Российской Федерации.

В целях обеспечения непрерывности осуществления регулирования, контроля, надзора и выполнения иных функций в сфере страховой деятельности (страхового дела) Правительством Российской Федерации принято постановление от 26 апреля 2011 г. № 326 «О некоторых вопросах деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере финансовых рынков», в соответствии с которым до завершения мероприятий по присоединению работники присоединенной Федеральной службы страхового надзора продолжали выполнять возложенные на них обязанности, ФСФР России была наделена функциями по контролю и надзору в сфере страховой деятельности, а также ФСФР России были переданы территориальные органы Федеральной службы страхового надзора.

Как ранее отмечалось, с 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия ФСФР по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в том числе страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений и иные полномочия.

Объем полномочий Банка России существенно увеличился за счет ряда функций, которые он должен будет выполнять в отношении финансовых некредитных организаций. Этот термин определен в ст. 76.1 Закона о Банке России в новой редакции, в котором указано, что к данным организациям относятся многочисленные профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также микрофинансовые организации, субъекты страхового дела и т. п.

Кроме того, для Банка России были установлены дополнительные цели деятельности (ст. 3 Закона о Банке России в новой редакции):

- развитие российского финансового рынка;
- обеспечение стабильности российского финансового рынка.

Часть новых полномочий Банка России устанавливается другими федеральными законами. К примеру, некоторые функции Банка России в сфере страхового надзора вводятся Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об организации страхового дела в Российской Федерации”», а некоторые новые полномочия в сфере банковского регулирования – Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данное решение направлено на устранение сегментации государственного регулирования на финансовом рынке, покрытие им новых рынков и повышение системной устойчивости и соответствуют последним решениям по корректировке системы регулирования финансового рынка, принятым на международном и национальных уровнях.

Основополагающими направлениями банковского регулирования с целью обеспечения финансовой безопасности государства в условиях международной интеграции экономик, а

также вступления России в ВТО являются: мониторинг банковских операций и сделок в связи с необходимостью противодействия отмыванию преступных доходов и вывода капитала за рубеж, установление ответственности для кредитных организаций в случае нарушения банками законодательства, контрольно-надзорные полномочия Банка России.

Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» устанавливаются основные требования к государственной регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями и выдаче им лицензий.

Банк России осуществляет правовое регулирование в сфере создания и регистрации кредитных организаций с иностранным участием на территории Российской Федерации, а также создание российских банков за границей. Порядок открытия на территории Российской Федерации иностранных банков регламентируется Положением Банка России от 23 апреля 1997 г. № 437-П «Об особенностях регистрации кредитных организаций с иностранными инвестициями». Порядок создания российскими банками филиалов за границей определяется Положением Банка России от 4 июля 2006 г. № 290-П «О порядке выдачи Банком России кредитным организациям разрешений, предоставляющих возможность иметь на территории иностранного государства дочерние организации».

Участие иностранного капитала в банковской системе Российской Федерации ограничено 50 %. Для целей контроля над квотой иностранного участия в банковской системе Российской Федерации для некоторых действий требуется предварительное разрешение Банка России. Это такие действия, как создание кредитной организации с иностранным участием, увеличение уставного капитала кредитной организации за счет средств нерезидентов, отчуждение акций (долей) кредитных организаций в пользу нерезидентов. Банк России прекращает выдачу лицензий на осуществление банковских операций банкам с иностранными инвестициями при достижении установленной квоты.

Банк России имеет право наложить запрет на увеличение уставного капитала кредитной организации за счет средств нерезидентов и на отчуждение акций (долей) в пользу нерезидентов, если результатом указанного действия является превышение квоты участия иностранного капитала в банковской системе Российской Федерации.

Вместе с тем, инвестиционная деятельность осуществляется не только кредитными организациями, но и всеми участниками финансового рынка, это требует создания единого регулятора. Как справедливо отмечают Н.Н. Никулина и Л.Ф. Суходоева, в практике страхового предпринимательства необходимо разделить контроль за страховой (основной) и инвестиционной деятельностью, а временно свободные средства страховщика (ВССС) от этих видов деятельности представляют интерес для любого коммерческого банка, инвестиционной компании как финансовый инструмент привлечения капитала и извлечения прибыли<sup>63</sup>.

В соответствии с последними изменениями Минфином и вневедомственными актами правил размещения ВССС суммарная стоимость активов, не относящихся к находившимся на территории РФ, может достигнуть 75 % валюты их баланса. Поэтому валютный контроль со стороны Банка России за деятельность страховщиков будет и в дальнейшем расширяться.

Совокупный денежный капитал страховщика состоит из трех составляющих – собственный, привлеченный и заемный. Для их аккумуляции используется определенный механизм, в котором одним из элементов выступает риск с такими его характеристиками, как субъективность, пространство, время, затратноемкость, законность. Страховщики используют этот совокупный капитал для поддержания финансовой устойчивости, урегулирования убытков (страховых выплат), инвестиций, изымают часть его из оборота и в последующий временной период обратно трансформируют в денежный капитал. По аналогии кругооборот капитала происходит в коммерческих банках, но для страхования это основа для получения добавочной стоимости, а для коммерческих банков – источник предоставления кредитов и осуществления инвестиций. Итак, и для страховых организаций, и для коммерческих банков характерны два явления:

обращение и предоставление капитала. Но в связи с тем, что перечисленные функции Банка России шире, чем ФСФР, на данном этапе состояния национальной экономики целесообразны передача государственного регулирования Банку России и закрепление его в качестве эффективного органа финансового надзора (мегарегулятора). Таким образом, введение мегарегулятора на базе Банка России предполагает повышение качества надзора на страховом рынке, поскольку можно будет использовать опыт более качественного надзора в банковском секторе. Создание единого органа надзора за деятельностью финансовых институтов, унификация их деятельности потребуют глубокого исследования сущности страховых и кредитных отношений, особенностей их проявления на современном этапе развития общества. Все это позволит выявить как общие, так и специфические предпосылки и уже на этой основе совершенствовать методы и формы надзора и контроля<sup>64</sup>.

В настоящее время предложения по совершенствованию полномочий финансового регулятора России прорабатываются в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № Пр-3668 и поручением Правительства Российской Федерации от 25 января 2012. № ИШ-П13-315, а также в соответствии с результатами обсуждения данных вопросов на заседании 26 апреля 2012 г. Совета при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации, в частности, рассматриваются следующие направления по совершенствованию полномочий:

- расширение надзорных полномочий до уровня, установленного законодательством о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, что позволит финансовому регулятору России более качественно формировать доказательную базу при выявлении нарушений на финансовом рынке, избегать возможной неточной квалификации нарушений;

- предоставление права на обращение в суд в интересах неограниченного круга лиц в целях защиты прав и законных интересов лиц, что обусловлено участвовавшими случаями нарушения прав большого количества потребителей финансовых услуг, поскольку при выявлении самого факта совершения нарушения зачастую не представляется возможным ограничить круг потенциальных «потерпевших» и размер возможного причиненного каждому из них ущерба;

- осуществление контроля за собственниками поднадзорных организаций, включая их финансовое положение, и лицами, осуществляющими фактическое руководство поднадзорными организациями, что позволит пресекать недобросовестную деятельность на финансовых рынках;

- осуществление контроля за исполнением поднадзорными организациями требований законодательства после отзыва (аннулирования) лицензии, в том числе установление ответственности за неисполнение обязанностей, предусмотренных законодательством, в случае отзыва лицензии, и определение полномочий финансового регулятора России, устанавливающих механизмы контроля за совершением/несовершением этих обязанностей;

- права на обращение в суд с заявлениями о принудительном исполнении предписаний, требований (запросов) финансового регулятора России;

- распространения государственного надзора и регулирования на рынок ФОРЕКС и иные нерегулируемые в настоящее время небанковские финансовые институты, а также наделения финансового регулятора России полномочиями в области выявления признаков финансовых пирамид и применения санкций за их создание;

- применение мотивированного (профессионального) суждения позволит пресечь или ограничить деятельность недобросовестных участников рынка, не применять административные меры, если нет нарушений прав и интересов инвесторов, и минимизировать вредные последствия для инвесторов и добросовестных участников рынка;

- совершенствование деятельности по регулированию и надзору за деятельностью системно важных финансовых институтов и другие<sup>65</sup>.

В условиях развития и трансформации экономики государственное регулирование финансового рынка обеспечивает целостность, сбалансированность и устойчивость всей финансовой системы страны. Прямое государственное регулирование осуществляется посредством создания системы правовых норм, исполнение которых обеспечивают государственные органы. Косвенное государственное регулирование финансового рынка заключается в осуществлении налоговой и денежной политики, управлении государственной собственностью и пр.

Безусловно, в странах с развитой экономикой государственное участие в большей степени выражается в корректировке уже существующих и отлаженных рынком процессов, формализации существующей практики отношений, их совершенствовании, а также формировании предпосылок для дальнейшего развития национальной финансовой системы.

Однако развивающиеся рынки в процессе своего становления характеризуются: несовершенством законодательной базы, отсутствием качественной инфраструктуры (биржевых площадок, количества профессиональных участников рынка), незначительным объемом представленного капитала и пр., неразвитостью устойчивых взаимоотношений между участниками рынка и практикой их поведения.

Кроме того, недостаточная наполняемость развивающегося финансового рынка как профессиональными участниками, так и необходимым капиталом также существенно влияет на уровень развития национального финансового рынка.

Сроки и темпы наполнения финансового рынка в каждой отдельной экономической системе различны. Как следствие, различна и степень участия государства в формировании рынка. В частности, относительно развивающегося рынка роль государства заключается, во-первых, в устранении дисбаланса в системе взаимоотношений между участниками, во-вторых, в повышении или ускорении процессов развития финансового рынка, с тем чтобы он обеспечивал потребности реального сектора экономики необходимыми финансовыми ресурсами. Так, рынок ценных бумаг позволяет значительно расширить источники финансирования предприятий, не повышая нагрузку на бюджет и/или банковский сектор<sup>66</sup>.

Объектами регулирования на финансовом рынке являются:

- российские фондовые биржи;
- паевые инвестиционные фонды (ПИФ, ЗПИФ);
- пенсионные фонды;
- страховые компании;
- кредитные организации;
- брокеры, дилеры, депозитарии.

Нынешняя система распределения функций на финансовом рынке обобщенно выглядит следующим образом:

- Центральный Банк России контролирует рынок ценных бумаг и профессиональных участников на этом рынке;

- Минфин России является органом, ответственным за выработку государственной политики в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, контроля над драгоценными металлами, за инвестированием средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии и т. д.;

- Банк России занимается защитой и обеспечением устойчивости рубля, развитием и укреплением банковской системы РФ, обеспечением эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы, контролем за деятельностью банков;

• Министерство экономического развития и торговли РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности, торговли, имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций, оценочной деятельности, земельных отношений, инвестиционной деятельности, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ, разработки и реализации ведомственных целевых программ, подготовки сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности, создания и функционирования особых экономических зон на территории РФ, управления государственным материальным резервом, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд. Таким образом, сейчас в России функции одних органов налагаются на функции других, каждое из ведомств хочет контролировать определенную часть рынка, возникает избыточное регулирование, так как иногда определенные действия (документы) надо согласовывать с несколькими государственными органами, сдавать различную отчетность, что добавляет нагрузку на компании и предприятия<sup>67</sup>.

Регулирование при этом осуществляется не по функциональному признаку, а по группам финансовых институтов, что в условиях интеграционных процессов и унификации функций участников рынка (когда многие игроки предлагают схожие финансовые продукты и принимают активное участие на рынке) затрудняет развитие отечественного финансового рынка. Поскольку существует несколько регуляторов, которые выполняют одновременно и нормативно-правовые, и надзорные функции, происходит разобщенность в построении единой модели регулирования финансового рынка, а также возникают диспропорции в уровнях развития его отдельных секторов. Таким образом, нарушается целостность потока капитала, который бы обеспечил динамичность развития рынка и повысил капитализацию российской финансовой инфраструктуры, что является необходимым элементом конкурентоспособности России и формирования ее в качестве мирового финансового центра. И хотя все ведомства понимают необходимость формирования новой модели регулирования, однако процесс переосмысления и переустройства идет достаточно медленными темпами<sup>68</sup>.

Весной 2008 г. ФСФР России представила Доклад о мерах по совершенствованию регулирования и развития рынка ценных бумаг на 2008–2012 годы и на долгосрочную перспективу. Он был опубликован на сайте ФСФР России в сети Интернет и включал в себя 12 приоритетных задач развития финансового рынка в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Доклад многократно обсуждался в органах исполнительной и законодательной власти, в Банке России и участниками финансового рынка. По результатам этих обсуждений Правительство РФ в апреле 2008 г. дало соответствующее поручение ФСФР России разработать проект стратегии развития финансового рынка на период до 2020 г. Согласование документа с ведомствами (Минэкономразвития России, Минфином России и Банком России) шло сравнительно недолго – с сентября по декабрь. Существовала общая заинтересованность в скорейшей выработке основных направлений государственной политики в области развития финансового рынка. 29 декабря 2008 г. Правительство РФ Стратегию утвердило.

Ныне принятой Стратегии развития финансового рынка предшествовал аналогичный документ, принятый летом 2006 г. Многие из намеченных в нем мер остались нереализованными. Вместе с тем, вновь созданный финансовый регулятор – Банк России и другие заинтересованные органы исполнительной и законодательной власти продолжают разработку законопроектных, направленных в том числе:

- на противодействие инсайдерской торговле и манипулированию ценами на финансовом рынке;
- регламентацию деятельности бирж и торговых систем;

- централизацию учетной системы финансового рынка;
- совершенствование клиринговых процедур и расчетов на финансовом рынке.

При подведении итогов реализации Стратегии 2006 г. оказалось, что за 2006–2008 гг. было принято 5 федеральных законов из 25 запланированных. Эти законы внесли изменения:

- в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», касающиеся установления порядка эмиссии и обращения биржевых облигаций, а также российских депозитарных расписок;
- в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» и отдельные законодательные акты, направленные на перестроение системы инвестирования с использованием паевых инвестиционных фондов, специализированных депозитариев и негосударственных пенсионных фондов, а также усиление надзора за их деятельностью со стороны финансового регулятора России.

Стратегией развития финансового рынка до 2020 г. определено завершить принятие находящихся в работе законопроектов, особенно касающихся построения системы пруденциального надзора за участниками финансового рынка и компенсационных схем для инвесторов.

Целью Стратегии является формирование конкурентоспособного самостоятельного финансового центра. Для достижения этой цели за ближайшее десятилетие предполагается не только решить ряд задач – повысить емкость и прозрачность финансового рынка; обеспечить эффективность рыночной инфраструктуры, сформировать благоприятный налоговый климат для его участников, усовершенствовать правовое регулирование на финансовом рынке, но и достичь целевых показателей его развития, которые в несколько десятков раз должны быть выше существующих сейчас, резко изменившихся с учетом последствий общемирового финансового кризиса.

Постановка такого рода цели, задач и показателей обусловлена несколькими явлениями на мировых финансовых рынках: ростом экспансии финансовых институтов из существующих мировых финансовых центров на развивающиеся финансовые рынки, сокращением независимых и полноценных финансовых рынков и вхождением их в более крупные финансовые центры: Нью-Йорк, Лондон и т. д.

Несмотря на продолжающийся финансовый кризис, государство намерено идти до конца в достижении цели и показателей, в решении ряда задач посредством качественного повышения конкурентоспособности российского финансового рынка. Для этого Минэкономразвития России подготовило концепцию создания международного финансового центра в РФ, рассмотренную на заседании Правительства РФ 5 февраля текущего года и предусматривающую меры не только нормативного характера (принятие пакета федеральных законов и постановлений Правительства РФ), но и меры, направленные на построение качественно новой социальной и бизнес-инфраструктуры в Москве. Контроль и надзор за реализацией этой концепции будет осуществляться специальной правительственной комиссией.

Каждая задача, содержащаяся в Стратегии, предполагает реализацию ряда конкретных мер, основными из которых являются:

1. Внедрение механизмов, обеспечивающих участие многочисленных розничных инвесторов на финансовом рынке и защиту их инвестиций. Предполагается создать обязательную и добровольную компенсационные системы (компенсационные фонды) для граждан, инвестирующих средства на финансовом рынке. Эти системы (фонды) будут формироваться за счет взносов профессиональных участников рынка ценных бумаг, оказывающих услуги гражданам. Планируется рассмотреть вопрос о наделении финансового регулятора России полномочиями по контролю и надзору за рекламой на финансовом рынке для своевременного выявления организаций, имеющих признаки «финансовой пирамиды», а также определить условия и правовые рамки для формирования института инвестиционных консультантов (инвестиционных советников), которые помогут инвесторам выбрать наиболее подходящую для них инвестиционную стратегию.

2. Расширение спектра производных финансовых инструментов и укрепление нормативной правовой базы срочного рынка. Предполагается решить налоговые проблемы на срочном рынке в основных направлениях налоговой политики, а также закрепить за финансовым регулятором России право утверждать примерный перечень производных финансовых инструментов и требования к базисным активам производных финансовых инструментов, устанавливать требования к публичному предложению производных финансовых инструментов. Планируется наделить биржи и саморегулируемые организации участников финансового рынка правом квалифицировать производные финансовые инструменты, установить требования обязательного мониторинга биржами нестандартных срочных сделок, усовершенствовать ценообразование на товарных рынках.

3. Создание возможности для секьюритизации широкого круга активов. Предполагается ввести залоговые и номинальные банковские счета, институт общего собрания владельцев облигаций, расширить возможности использования субординации выпускаемых ценных бумаг не только для облигаций с ипотечным покрытием, но и в отношении других видов облигаций, а также стимулировать инвестирование в инфраструктурные облигации, выпускаемые для привлечения инвестиционных ресурсов в долгосрочные проекты по развитию транспортной, энергетической, жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры, реализуемые в формате государственно-частного партнерства.

4. Повышение уровня информированности граждан о возможностях инвестирования сбережений на финансовом рынке. Планируется проведение анализа для выявления причин недоверия широких слоев населения к инструментам финансовых рынков, а также подготовка и реализация мер, направленных на широкое информирование граждан об их правах и возможностях на финансовых рынках для инвестирования личных сбережений.

5. Унификация регулирования всех сегментов организованного финансового рынка. Предстоит унификация стандартов раскрытия информации о заключаемых сделках, обеспечения защиты интересов участников, прозрачности осуществляемых операций и предотвращения недобросовестных сделок с финансовыми инструментами на всем организованном финансовом рынке.

6. Создание нормативно-правовых и организационных условий для возможности консолидации биржевой и расчетно-депозитарной инфраструктуры. В Стратегии рассмотрена возможная вертикально интегрированная модель объединения путем создания биржевого холдинга с широким представительством в его капитале банков, небанковских институтов и, возможно, государства и иностранных институтов, в котором могут быть объединены локальные торговые площадки, в том числе специализирующиеся по видам торгуемых инструментов и активов, расчетные депозитарии и клиринговые организации.

7. Создание четких правовых рамок осуществления клиринга обязательств, формирования и капитализации клиринговых организаций финансового рынка, а также функционирования института центрального контрагента.

8. Повышение уровня предоставления услуг по учету прав собственности на ценные бумаги и иные финансовые инструменты. Постепенно планируется расширить добровольную практику страхования регистраторами и депозитариями своей профессиональной ответственности. Особый акцент сделан на необходимости улучшения взаимодействия между существующими расчетными депозитариями, выполняющими функции, аналогичные функциям центральных депозитариев. Подчеркнута значимость урегулирования вопросов ответственности регистраторов и депозитариев при несанкционированном списании ценных бумаг со счета владельца, впервые на таком уровне рассматривается вопрос по открытию иностранным лицам счетов депо, на которых могут учитываться ценные бумаги в интересах других лиц.

10. Повышение эффективности регулирования финансового рынка путем развития системы пруденциального надзора в отношении участников финансового рынка, унификации

принципов и стандартов деятельности участников финансового рынка, а также взаимодействия государственных органов с саморегулируемыми организациями.

11. Снижение административных барьеров и упрощение процедур государственной регистрации выпусков ценных бумаг. Запланирован отказ от проведения технических эмиссий ценных бумаг, которые направлены на изменение номинальной стоимости и (или) объема прав по ранее размещенным ценным бумагам. Предусмотрено упрощение процедуры эмиссии дополнительных выпусков ценных бумаг, если ценные бумаги эмитента того же вида уже включены в котировальный список, а также сокращение объема информации, содержащейся в проспекте ценных бумаг, при условии, что эмитенты, в отношении ценных бумаг которых ранее уже была осуществлена регистрация их проспекта, раскрывают информацию ежеквартально. Предполагается решить существующие проблемы правовой регламентации процедуры государственной регистрации выпусков ценных бумаг в ходе реорганизации юридических лиц и определить единый федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственную регистрацию выпусков ценных бумаг.

12. Обеспечение эффективной системы раскрытия информации на финансовом рынке. Предполагается установить требования к раскрытию информации о лицах, являющихся реальными собственниками (конечными бенефициарами) российских компаний, тем более что опыт осуществленных российскими эмитентами первоначальных публичных предложений показывает готовность многих эмитентов раскрывать информацию об указанных лицах в целях обеспечения спроса на эмитируемые финансовые инструменты и снижения стоимости привлечения капитала.

13. Развитие и совершенствование корпоративного управления. Стратегией предусматривается установление требований к корпоративному управлению профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов путем формулирования соответствующих рекомендаций и их закрепления в нормативных правовых актах, усовершенствование порядка приобретения крупных пакетов акций открытых акционерных обществ путем установления предварительного государственного контроля за публичным предложением ценных бумаг открытых акционерных обществ, повышение роли независимых директоров в публичных компаниях, введение медиации (посредничества) в поиске внесудебного выхода из критических ситуаций, связанных с корпоративными конфликтами.

14. Принятие действенных мер по предупреждению и пресечению недобросовестной деятельности на финансовом рынке. Предусмотрено скорейшее принятие федерального законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, а также внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях, касающихся введения случаев снижения штрафов в отношении участников финансового рынка, когда ими самостоятельно выявляются нарушения законодательства РФ в сфере их деятельности, информируется финансовый регулятор России и добровольно представляется информация о принятых мерах по устранению выявленного нарушения.

В сфере налогообложения Стратегия развития финансового рынка определила несколько направлений дальнейшего развития:

- совершенствование режима налогообложения услуг, предоставляемых участниками финансового рынка, а также операций с финансовыми инструментами налогом на добавленную стоимость;
- совершенствование режима налогообложения налогом на прибыль организаций, являющихся участниками финансового рынка;
- совершенствование налогообложения доходов физических лиц, получаемых от операций с финансовыми инструментами.

В Стратегии отсутствует раздел, посвященный развитию и совершенствованию отрасли коллективных инвестиций (паевых инвестиционных и негосударственных пенсионных фондов) в связи с тем, что в конце 2007 г. были приняты коренные изменения федерального законодательства в этой сфере, явившиеся стимулом к изданию в 2008 г. ФСФР России ряда нормативных правовых актов, касающихся введения в действие:

- порядка признания физических и юридических лиц квалифицированными инвесторами;
- порядка лицензирования акционерных инвестиционных и негосударственных пенсионных фондов, их управляющих компаний и специализированных депозитариев;
- новых правил ведения реестра владельцев инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов и учета прав на эти паи;
- новаций в составе и структуре активов инвестиционных фондов с одновременным расширением их категорий на хедж-фонды, товарные, кредитные и рентные фонды;
- требований надзора за изменением состава и доли в уставном капитале собственников (доверительных управляющих), за изменением состава исполнительных органов управляющих компаний, негосударственных пенсионных фондов и специализированных депозитариев;
- порядка и условий открытия транзитных счетов депо и операций по ним;
- правил учета имущества, переданного в оплату инвестиционных паев паевого инвестиционного фонда, и т. д.

Таким образом, целесообразность дополнения Стратегии очередными мерами по стимулированию механизмов коллективного инвестирования отсутствовала.

В заключение следует отметить следующее. Уже в 2009 г. планируется под каждую вышеперечисленную меру принять отдельный федеральный закон. В целом Стратегия предусматривает принятие в 2009 г. 17 законопроектов.

Стратегия не содержит антикризисных мер в связи с тем, что План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики, был утвержден Председателем Правительства РФ В.В. Путиным 6 ноября 2008 г. и некоторые из этих федеральных законов по вопросам банковского сектора и финансового рынка были приняты.

Любой финансовый кризис завершается, поэтому цель, задачи и показатели Стратегии должны быть амбициозными. Они ориентированы на изменение ситуации на отечественном финансовом рынке в лучшую сторону в обозримом будущем, на приток ликвидности от зарубежных финансовых институтов, повышение конкурентоспособности российских брокеров, дилеров, управляющих компаний и депозитариев, на создание условий для обращения широкого спектра ценных бумаг и финансовых инструментов, включая налоговые преференции.

Стратегия развития финансового рынка до 2020 г., на наш взгляд, будет отвечать цели создания мирового финансового центра в России при условии наличия нескольких факторов, которых пока на российском финансовом рынке нет. Речь идет о:

- формировании базы внутренних розничных инвесторов и эмитентов внутри России;
- реформе пенсионной системы и изменении условий для выхода на финансовый рынок длинных пенсионных денег;
- необходимости развития рынка государственных ценных бумаг;
- совершенствовании деятельности банковских и страховых институтов, также относящихся к финансовому рынку.

## Примечания

<sup>1</sup> См.: *Иловыйский С.И.* Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса, 1904. С. 2.

- <sup>2</sup> Цит. по: *Алехин Э.В.* Государственные и муниципальные финансы: учебник. Пенза, 2010. С. 8.
- <sup>3</sup> *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2000. С. 3.
- <sup>4</sup> См.: Финансовое право: учебник. 2-е изд. / отв. ред. С.В. Запольский. М., 2006. С. 10.
- <sup>5</sup> См. там же.
- <sup>6</sup> См.: *Алехин Э.В.* Указ. соч. С. 10.
- <sup>7</sup> См.: *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Указ. соч. С. 9.
- <sup>8</sup> *Алехин Э.В.* Указ. соч. С. 12.
- <sup>9</sup> См.: Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2004. С. 4.
- <sup>10</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд. С. 11.
- <sup>11</sup> См.: Финансовое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. С. 4.
- <sup>12</sup> См.: *Алехин Э.В.* Указ. соч. С. 15–16.
- <sup>13</sup> См.: Финансы / под ред. В.М. Родионовой. М., 1994. С. 20.
- <sup>14</sup> См.: *Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г.* Финансовое право России: учебник. М., 1995. С. 6.
- <sup>15</sup> См.: *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Указ. соч. С. 6.
- <sup>16</sup> См.: Финансы / под ред. В.М. Родионовой. С. 20–21.
- <sup>17</sup> URL: <http://www.bestreferat.ru/images/paper/96/08/4550896.png>
- <sup>18</sup> См.: *Дадашев А.З., Черник Д.Г.* Финансовая система России: учеб. пособие. М., 1997. С. 15–18.
- <sup>19</sup> *Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г.* Указ. соч. С. 6; см. также: *Грачева Е.Ю.* Финансовое право: Схемы, комментарии: учеб. пособие. М., 1998. С. 11.
- <sup>20</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 1999. С. 21.
- <sup>21</sup> См.: Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 15.
- <sup>22</sup> См.: *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: учеб. пособие. 2-е изд. М., 1998. С. 5.
- <sup>23</sup> См., *Ермишин П.Г.* Основы экономической теории (курс лекций). URL: <http://www.aup.ru/books/m63/7.htm>
- <sup>24</sup> Там же.
- <sup>25</sup> См.: *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. М., 2009. С. 234.
- <sup>26</sup> См. там же.
- <sup>27</sup> См. там же.
- <sup>28</sup> См.: *Афанасьев М.П., Кривоогов И. В.* Финансы правового государства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. II. № 2–3. С. 20–21.
- <sup>29</sup> URL: <http://www.ido.rudn.ru/ffec/econ/ec9.html>
- <sup>30</sup> *Афанасьев М.П., Кривоогов И.В.* Указ. соч. С. 20–21.
- <sup>31</sup> См.: Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина // Система ГАРАНТ. 2009.
- <sup>32</sup> См. там же.
- <sup>33</sup> См. там же.

<sup>34</sup> Следует заметить, что в противовес государственному регулированию многие ученые часто упоминают институт саморегулирования. По нашему мнению, саморегулирование один из элементов государственного регулирования общественных отношений, поскольку его реализация производится на основе делегирования государством ряда полномочий по управлению рынком.

<sup>35</sup> См.: *Фархутдинов И.З.* Международное инвестиционное право и процесс: учебник. М., 2010.

<sup>36</sup> См.: *Доронина Н.Г.* Влияние норм международных договоров на российское законодательство об инвестициях // Российский ежегодник международного права. СПб., 2001. С. 176–190.

<sup>37</sup> См.: *Волова Л.И.* Реализация государствами международной правоспособности в международных инвестиционных отношениях посредством многостороннего международно-правового регулирования // Российский ежегодник международного права. СПб., 2001. С. 157–175.

<sup>38</sup> См.: Международное публичное право / под ред. К.А. Бекяшева. М., 1999. С. 375–386; Международное право / отв. ред. В.И. Кузнецов, Ю.М. Колосов и др. М., 1998. С. 257.

<sup>39</sup> См.: *Шумилов В.М.* Международное экономическое право. М., 2001; Международное право / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 2000. С. 546–547.

<sup>40</sup> См.: *Шумилов В.М.* Глобализация мировой экономики и глобальная правовая система // Внешнеэкономический бюллетень. 2002. № 8. С. 75–76.

<sup>41</sup> См.: *Афанасьев М.П.* Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) // Вопросы экономики. 2004. № 9.

<sup>42</sup> См.: *Афанасьев М.П., Кривоногов И.В.* Указ. соч. С. 20–21.

<sup>43</sup> См. там же.

<sup>44</sup> РГ. 2009. 10 апр.

<sup>45</sup> *Кошель Д.Е.* Финансовый рынок и новый взгляд на базисные финансово-правовые категории // Финансовое право. 2010. № 6. С. 7–13.

<sup>46</sup> *Криворучко С.В., Семиряд А.А.* Регулирование системно значимых финансовых институтов: проблемы идентификации // Управление в кредитной организации. 2012. № 3.

<sup>47</sup> Addressing too big to fail. The Swiss SIFI Policy. June 23, 2011. Swiss Financial Market Supervisory Authority FIN MA.

<sup>48</sup> *Johnson S., Kwak J.* 13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown. Pantheon, 2010 (правда, в 2008 г. после перерегистрации крупнейшие инвестиционные банки США приобрели статус финансовых корпораций (в расчете на получение государственной финансовой помощи)).

<sup>49</sup> *Криворучко С.В., Семиряд А.А.* Регулирование системно значимых финансовых институтов: проблемы идентификации // Управление в кредитной организации. 2012. № 3.

<sup>50</sup> *Elliott D.J., Litan R.E.* Identifying and Regulating Systemically Important Financial Institutions: The Risks of under and over Identification and Regulation. January 16. 2011.

<sup>51</sup> *Криворучко С.В., Семиряд А.А.* Регулирование системно значимых финансовых институтов: проблемы идентификации // Управление в кредитной организации. 2012. № 3.

<sup>52</sup> Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р // СЗ РФ. 2013. № 10. 11 марта. Ст. 1061.

<sup>53</sup> Там же.

<sup>54</sup> Там же.

<sup>55</sup> Там же.

<sup>56</sup> Там же.

<sup>57</sup> Там же.

<sup>58</sup> См.: Семилютин Н.Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). М., 2005. С. 17.

<sup>59</sup> Иные виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг не подлежат анти-монопольному регулированию и контролю.

<sup>60</sup> Государственная программа «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра». URL: <http://www.minfin.ru/>

<sup>61</sup> Там же.

<sup>62</sup> Там же.

<sup>63</sup> См.: Никулина Н.Н., Суходоева Л.Ф. Некоторые предпосылки создания единого мегарегулятора на финансовом рынке // Страховые организации: бухгалтерский опыт и налогообложение. 2013. № 5.

<sup>64</sup> См. там же.

<sup>65</sup> Государственная программа «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра». URL: <http://www.minfin.ru/>

<sup>66</sup> Гвардин С. Развитие и регулирование финансового рынка // Финансовая газета. 2009. № 41, 42.

<sup>67</sup> См.: Буркова А. Мегарегулятор на финансовом рынке // Бухгалтерия и банки. 2008. № 6.

<sup>68</sup> См. там же.

## Глава 2

# Финансовая безопасность Российской Федерации: понятие и сущность

### § 1. Понятие финансовой безопасности

Обеспечение финансовой безопасности государства является важной задачей для многих стран. Эта задача становится приоритетной в условиях финансового кризиса. Проблема финансовой безопасности уже давно привлекает внимание многих ученых. Несмотря на полное отсутствие специальных трудов по заявленной теме, существует достаточно широкая методологическая база, на которую можно опереться. Следует выделить работы и публикации отечественных и зарубежных экономистов, посвященные вопросам развития систем экономической и финансовой безопасности. Среди них: Л.И. Абалкин, С.А. Асалиева, К.Л. Астапов, Э. Аткинсон, С.А. Афонцев, П.Я. Бакланов, Е.В. Балацкий, В.В. Бурцев, С.Ю. Глазьев, А.Н. Илларионов, Д. Кидуэлл, Г.В. Коржон, Г.М. Лонская, Г. Молл, Г. Моргентау, К. Мюрдох, А.Г. Немцов, Г.В. Новиков, Е.А. Олейников, Р. Петерсон, А.А. Прохожев, Д. Риккардо, В.К. Сенчагов, А.В. Третьяк, Г.Ю. Трофимов, Дж. Фергюссон, Г.Г. Фетисов, Е.Г. Ясин и др. При всем этом в анализе проблемы финансовой безопасности остается немало нерешенных вопросов. Изучение генезиса вопроса требует прежде всего уяснения понятия «безопасность».

Согласно словарю Роберта термин «безопасность» начал употребляться с 1190 г. и означал спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности. Однако в этом значении в лексику народов Западной Европы он прочно не вошел и практически не использовался вплоть до XVII в. В XVII–XVIII вв. в большинстве стран мира утвердятся точка зрения, что государство имеет своей целью обеспечение общего благосостояния и безопасности. Поэтому термин «безопасность» получает в это время новую трактовку: состояние, ситуация спокойствия, проявляющаяся в результате реальной опасности (как физической, так и моральной), а также материальные, экономические, политические условия, соответствующие органы и организации, способствующие созданию данной ситуации<sup>1</sup>.

Современные представления о феномене безопасности необычайно разнообразны. Во-первых, безопасность понимается как отсутствие опасности<sup>2</sup>. Основу данного понимания составляет этимологическое рассмотрение термина «безопасность» (без опасности). Так, согласно толковому словарю В.И. Даля, безопасный означает «неопасный, не угрожающий, не могущий причинить зла или вреда... Безопасность – отсутствие опасности»<sup>3</sup>. Во-вторых, безопасность рассматривается как свойство (или атрибут) системы. В основе данного понимания – предположение о естественной защищенности любой системы (начиная от элементарных частиц и атомов до человека и далее) от разрушительного воздействия каких-либо сил<sup>4</sup>. В-третьих, безопасность понимается как специфическая деятельность<sup>5</sup>. Деятельностного понимания безопасности придерживаются многие исследователи, хотя и по-разному определяют характер этой деятельности.

Существует большое количество оригинальных дефиниций безопасности, где в качестве стержневой основы используются такие характеристики, как система или совокупность отношений<sup>6</sup>, защищенность<sup>7</sup>, способность<sup>8</sup>, совокупность условий или факторов<sup>9</sup> и др.

Среди всего существующего плюрализма подходов к определению категории безопасности наиболее распространенным следует признать подход, согласно которому безопасность определяется как определенное состояние<sup>10</sup>.

Понимание безопасности как определенного состояния защищенности составляет основу дефиниции безопасности, закрепленной в Законе Российской Федерации «О безопасности». Статья 1 этого Закона определяет безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Это была официальная попытка определения безопасности в России. После этого, казалось бы, оснований для теоретических дискуссий о феномене безопасности быть не должно, так как официальный статус определения предопределял и определенное признание закрепленной законом дефиниции. Вместе с тем, указывает Н.Н. Рыбалкин, проявившаяся в последнее десятилетие ограниченность традиционного понимания безопасности побудила многих исследователей не только искать новые подходы, но и критически переосмысливать сложившиеся представления, даже если они и получили законодательное закрепление. Более того, отдельные авторы полагают, что «закрепленное законом понимание безопасности не отражает сущности феномена»<sup>11</sup>.

В результате активизации научных усилий к настоящему времени кроме официального понимания феномена безопасности в науке сложилось более десятка подходов к определению соответствующей категории. При этом следует отметить, что все без исключения определения соответствующего феномена, как и существующие к нему подходы, подвергаются критике. В частности, отождествление безопасности с отсутствием опасности вызывает критические возражения исследователей, по мнению которых практически невозможно найти ситуацию, когда в отношении какого-либо субъекта отсутствует всякая опасность и тем более угроза<sup>12</sup>.

Очевидно, что дискуссии, возникающие по базовой категории, не могут не отражаться на характере понимания частных проблем, в частности понятия финансовой безопасности.

В Современном экономическом словаре безопасность финансовая определяется как «создание условий устойчивого, надежного функционирования финансовой системы страны, государства, региона, предотвращающих возникновение финансового кризиса, дефолта, деструкцию финансовых потоков, сбои в обеспечении основных участников экономической деятельности финансовыми ресурсами, нарушение стабильности денежного обращения»<sup>13</sup>.

В.В. Бурцев определяет финансовую безопасность как важнейший элемент экономической безопасности страны. По его мнению, в современных условиях воздействие геофинансов, мировых финансовых систем на отдельно взятое государство переходит на качественно иной уровень<sup>14</sup>. С учетом господствующего положения, занимаемого финансовой составляющей в современной экономике, можно охарактеризовать последнюю как экономику, управляемую через финансовые механизмы, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. А глобализм в современном мире создал условия для установления особой финансовой власти, которая, владея мировыми деньгами и управляя финансовыми потоками, позволяет воздействовать как на все мировое хозяйственное пространство, так и на отдельные государства. По мнению Э. Кочетова и Г. Петровой, «существо нового содержания финансовых потоков состоит в том, что они, с одной стороны, оторваны от воспроизводственных циклов (уход в виртуальное геофинансовое пространство), с другой стороны, они наполняют новым содержанием меновую стоимость. В этой ситуации углубление процесса отхода от эквивалентного обмена и перелив финансовых потоков в спекулятивный капитал формируют новейшую экономическую ситуацию, когда финансовый менеджмент и финансовое право (как часть финансового управления) получают новейшую функцию регулирования мировых денежных потоков»<sup>15</sup>.

По мнению автора, финансовая безопасность представляет собой такое состояние защищенности финансово-экономических интересов государства, которое:

- позволяет обеспечить финансовую стабильность государства на прогнозируемый период в любых условиях, в том числе минимизировать последствия кризиса денежной и финансово-кредитной систем;
- нейтрализует влияние мировых финансов и экономической экспансии зарубежных стран на национальную безопасность;
- удовлетворяет потребности общества в финансовых ресурсах и обеспечивает экономический рост;
- способно противостоять существующим и возникающим опасностям и угрозам, стремящимся причинить финансовый ущерб государству, вызвать зависимость государства от внешних факторов, подорвать конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей, вызвать отток российского капитала за рубеж;
- обеспечивает гибкость законодательства при проведении экономических преобразований, а также соответствие национального законодательства международным стандартам;
- обеспечивает защищенность финансовых интересов государства и общества;
- обладает эффективным механизмом финансового контроля в сфере распределения и использования потоков государственных денежных средств;
- создает инвестиционную привлекательность посредством создания соответствующего инвестиционного климата и правового режима защиты иностранных капиталовложений;
- обеспечивает эффективность в использовании административных методов при формировании доходной части бюджета.

Баланс (четкое осмысление правовых и экономических критериев различия) между воспроизводственными финансами, опосредующими инвестиционный процесс, и виртуальными финансами, опосредующими в определенной части мировой финансовый рынок, становится одним из основополагающих элементов обеспечения эффективного получения национального дохода... Неразграничение этих двух сфер финансово-правового регулирования ведет к накоплению необоснованного национального долга, когда внешние финансовые обязательства России возрастают в зависимости от манипулирования реальными и виртуальными финансовыми обязательствами в мировом финансовом обороте<sup>16</sup>.

Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации – это деятельность государства и всего общества, направленная на осуществление общенациональной идеи, на защиту национальных ценностей и интересов. Данная деятельность также должна быть направлена на предупреждение и противодействие угрозе правам и свободам человека, материальным и духовным ценностям общества, конституционному строю, суверенитету и территориальной целостности страны, а также всесторонне способствовать развитию государства и его граждан в первую очередь в плане повышения качества их жизни<sup>17</sup>.

К числу наиболее важных национальных интересов России в финансовой сфере можно отнести:

- поддержание государственных расходов в соответствии с имеющимися ресурсами;
- обеспечение целевого финансирования государственных программ (в первую очередь социальных);
- широкое инвестирование в сферу наукоемкого и высокотехнологичного производства;
- создание необходимых условий для свободной конкуренции на рынке;
- уменьшение последствий воздействия мировых финансовых кризисов на национальную экономику;
- преодоление разногласий между органами управления разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы;
- усиление сдерживания инфляционных процессов в экономике и поддержание стабильно высокого курса национальной валюты;
- противодействие незаконному вывозу капитала за границу;

- привлечение иностранных инвестиций (особенно долгосрочных в промышленный сектор экономики);
- принятие в кратчайшие сроки необходимых нормативно-правовых актов, обеспечивающих формирование и успешное функционирование финансово-кредитной системы страны;
- построение эффективного правоохранительного механизма защиты государственных финансов от воздействия криминальных процессов и посягательств.

Раскрывая содержание национальных финансово-экономических интересов в современной экономике, можно констатировать, что они соответствуют условиям смешанного общества и многоукладности национального хозяйства. Национальные интересы включают в себя наряду с финансово-экономическими интересами общества как целого интересы разных социальных групп и представляют собой определенное единство. Специфика и противоречия национальных финансово-экономических интересов наших дней определяются рядом взаимосвязанных факторов: многообразием форм собственности, дифференциацией социальной структуры, проявляющейся, с одной стороны, размытием классовых критериев организации общества, а с другой – тенденциями усиления социальной дифференциации.

С учетом сказанного можно выделить три подсистемы национальных интересов (и, следовательно, финансово-экономической безопасности), образующих определенное единство: интересы общества в целом как условие его существования и безопасности; интересы, реализация которых означает осуществление принципов социального государства и безопасности его граждан; интересы предпринимательства и его безопасности в той части, в какой они рассмотрены выше. Такая структура национальных экономических интересов и финансово-экономической безопасности, с одной стороны, определяет приоритеты развития, а с другой – раскрывает основу противоречий интересов в обществе.

Характер взаимодействия разных групп интересов в экономике современной России обладает рядом особенностей. Исходя из реальной практики, можно выделить следующие институциональные уровни согласования интересов и повышения финансово-экономической безопасности:

1. Государственный уровень согласования интересов выражается в нормативном регулировании вопросов корпоративного управления. Возникающие здесь проблемы являются главным образом результатом несложившейся административной и судебной практики осуществления норм Гражданского кодекса РФ. Поэтому на государственном уровне необходимо приложить максимум усилий к формированию судебной практики, популяризации и распространению нормативно-правовых знаний среди широкого круга лиц.

2. Корпоративный уровень согласования интересов определяется развитием внутрикорпоративных норм, традиций и установок. Детализация законодательных норм, а также выбор конкретных процедур реализуется через внутрикорпоративные документы: устав, положение об общих собраниях акционеров, о совете директоров, о правлении. Необходимость выхода предприятий на международные рынки в условиях неразвитости отечественной банковской системы и фондового рынка требует соблюдения западных стандартов в области корпоративного управления, так и финансовой отчетности. Эту проблему призван разрешить принятый кодекс корпоративного поведения, который, по замыслу разработчиков, должен стать своеобразной библией взаимоотношений акционеров и менеджеров.

3. Социальный уровень согласования интересов (общественное сознание) выражается в задаче создания класса собственников и формировании ответственных и компетентных руководителей. Социальная составляющая в структуре финансово-экономических интересов России включает интересы домашних хозяйств, государственная – государственные интересы, а корпоративная – интересы национальных компаний<sup>18</sup>.

В настоящее время обеспечение финансовой безопасности страны зависит от преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса.

Резкое падение государственных доходов в условиях мирового финансового кризиса заставило скорректировать бюджет на 2009 г. Впервые за последние десять лет расходы бюджета были выше доходов. Дефицит федерального бюджета составил не менее 7 % ВВП<sup>19</sup>.

Говоря об уроках кризиса, Д.А. Медведев в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2010–2012 гг. отметил, что, чтобы предотвратить в будущем подобные шоки для российской экономики:

во-первых, бюджетное планирование должно базироваться на консервативных прогнозах цен на сырье. При этом необходимо продолжить сбережение части нефтегазовых доходов в условиях конъюнктурно высоких цен на сырье. Кризис показал, что структура российской экономики обуславливает высокую зависимость не только нефтегазовых, но и других бюджетных доходов от нефтегазового сектора и внешнеэкономической конъюнктуры;

во-вторых, нужна разумная политика сдерживания роста государственных расходов. В нынешних условиях раздутые расходы становятся неподъемными для государства и могут стать дополнительным источником финансовой нестабильности;

в-третьих, при реализации антикризисных мер нельзя решать сиюминутные проблемы в ущерб долговременным приоритетам, принимать решения, влекущие за собой рост неэффективных расходов, иждивенчество, консервацию сложившихся перекосов и дисбалансов, нарушать базовые бюджетные принципы и процедуры, размывая финансовую, а значит, и правовую ответственность государства;

в-четвертых, поддержание макроэкономической стабильности является фундаментальным условием устойчивого развития экономики. Ее нарушение в конечном счете ведет к замедлению экономического роста из-за удорожания кредитных ресурсов для частного сектора, уменьшения частных инвестиций, роста инфляции и возрастания рисков для предпринимательской деятельности.

Нарушение макроэкономической стабильности чревато неисполнением государством принятых обязательств, необходимостью повышения налоговой нагрузки либо масштабным увеличением заимствований<sup>20</sup>.

В числе первоочередных мер по повышению финансовой безопасности государства в современных условиях объективно должно присутствовать создание действенных механизмов, препятствующих, с одной стороны, проникновению в страну финансовых средств нелегального происхождения, с другой – незаконному оттоку ресурсов из страны. Наиболее привлекательным каналом для отмывания грязных денег и транспортировки капиталов по нелегальным путям во всем мире является банковская сфера. Соответственно, процесс создания вышеупомянутых механизмов в первую очередь должен затрагивать именно эту сферу. Одиннадцать ведущих банков мира – в их числе Societe Generale, Deutsche Bank AG, ABN AMRO Bank N.V., Banco Santander Central Hispano S.A., Credit Suisse Group, UBS AG HSBS, Barclays Bank, The Chase Manhattan Private Bank, Citibank N.A., J.P.Morgan – подписали 30 октября 2000 г. Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы). Вольфсбергские принципы очерчивают приоритетные направления политики кредитных учреждений и базовые элементы механизмов предотвращения легализации полученных преступных путем доходов через банковский сектор; практически представляют собой руководство к действию, на основе которого каждый банк может определять свои собственные механизмы противодействия отмыванию доходов.

Оценивая проделанную в условиях мирового финансового кризиса работу по обеспечению стабильности отечественной финансовой системы, Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. отметил: «... в предшествующие месяцы мы много внимания уделяли поддержке финансовой системы. Сегодня наша банковская система находится в удовлетворительном состоянии – для кризисного, конечно, года. Рост кредитования возобновился, объем просроченных долгов стабилизировался. Вслед

за снижением инфляции и стабилизацией на валютном рынке постепенно уменьшаются процентные ставки. Центральный банк начал полноценно исполнять функции кредитора последней инстанции. Однако с точки зрения инновационного развития финансовый сектор все еще слаб, недостаточно капитализирован и не способен оказывать все необходимые нашим гражданам и компаниям услуги. Правительство должно представить план конкретных мер по совершенствованию финансовой системы. Она должна стать адекватной требованиям модернизации нашей экономики»<sup>21</sup>.

## § 2. Критерии финансовой безопасности Российской Федерации

Финансовая безопасность государства – основное условие его способности осуществлять самостоятельную финансовую политику в соответствии со своими национальными интересами. Сущность финансовой безопасности в общем и целом можно определить как состояние экономики, при котором обеспечивается формирование положительных государственных финансовых потоков в объемах, необходимых для выполнения государственных задач и функций. Иными словами, формирование необходимых финансовых потоков государства – основное условие его финансовой безопасности.

Финансовая безопасность обуславливается прежде всего способностью государственных органов (институтов власти):

- обеспечивать устойчивость финансово-экономического развития государства;
- обеспечивать устойчивость платежно-расчетной системы и основных финансово-экономических параметров;
- нейтрализовать воздействие мировых финансовых кризисов и преднамеренных действий, мировых акторов (государств, ТНК, субгосударственных группировок и др.), теневых (кланово-корпоративных, мондиалистских, мафиозных и др.) структур на национальную экономическую и социально-политическую систему;
- предотвращать крупномасштабную утечку капиталов за границу, «бегство капитала» из реального сектора экономики;
- предотвращать конфликты между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы;
- наиболее оптимально для экономики страны привлекать и использовать средства иностранных заимствований;
- предотвращать преступления и административные правонарушения в финансовых правоотношениях (в том числе легализацию – отмывание – доходов, полученных преступным путем)<sup>22</sup>.

Это те задачи, которые должны решать органы государственной власти и управления в целях обеспечения безопасного и эффективного функционирования не только элементов финансовой системы государства, но и всех взаимосвязанных с ней звеньев государственного управления. Как сказано в Государственной стратегии экономической безопасности, «устойчивость финансовой системы определяется уровнем дефицита бюджета, стабильностью цен, нормализацией денежных потоков и расчетных отношений, устойчивостью банковской системы и национальной валюты, степенью защищенности интересов вкладчиков, рынка ценных бумаг, снижением внешнего и внутреннего долга и дефицита платежного баланса, обеспечением финансовых условий для активизации инвестиционной деятельности».

Таким образом, финансовая безопасность требует стабильного, поступательного экономического и социального развития государства и общества. Такое развитие на современном этапе требует решения ряда проблем.

В своей статье «Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить» В.В. Путин отметил: мировой кризис, разразившийся в 2008 г., многое подверг переоценке.

Экономический шторм был спровоцирован не только циклическими факторами и провалами в регулировании. Корень проблем – в накопившихся дисбалансах. Зашла в тупик модель, построенная на безудержном наращивании заимствований, на жизни в долг и проедании будущего, на виртуальных, а не реальных ценностях и активах. Кроме того, генерируемое благосостояние крайне неравномерно распределялось и распределяется между отдельными странами и регионами. И это также снижает глобальную устойчивость, провоцирует конфликты, сокращает способность мирового сообщества договариваться по острым, принципиальным вопросам.

Кризис в развитых странах проявил одну опасную тенденцию: к безоглядному, популистскому наращиванию социальных обязательств государства – вне всякой связи с ростом производительности труда, к формированию в отдельных слоях населения этих стран – социальной безответственности. Однако теперь многим становится ясно: эра государств всеобщего благоденствия «на чужом горбу» заканчивается<sup>23</sup>.

В России в 1990-е гг. в процессе рыночной, в значительной степени стихийной трансформации выживали наиболее ликвидные отрасли, связанные с экспортом необработанного сырья и полуфабрикатов. В результате мы пережили масштабную деиндустриализацию. Потерю качества и тотальное упрощение структуры производства. Отсюда крайне высокая зависимость от импорта потребительских товаров, технологий и сложной продукции. От колебания цен на основные экспортные товары – т. е. от факторов, которые мы, по большому счету, не контролируем.

Иметь экономику, которая не гарантирует нам ни стабильности, ни суверенитета, ни достойного благосостояния – для России непозволительно. Нам нужна новая экономика, с конкурентоспособной промышленностью и инфраструктурой, с развитой сферой услуг, с эффективным сельским хозяйством. Экономика, работающая на современной технологической базе. Нам необходимо выстроить эффективный механизм обновления экономики, найти и привлечь необходимые для нее огромные материальные и кадровые ресурсы<sup>24</sup>.

Для возвращения технологического лидерства нам нужно тщательно выбрать приоритеты. Кандидатами являются такие отрасли, как фармацевтика, высокотехнологичная химия, композитные и неметаллические материалы, авиационная промышленность, ИКТ, нанотехнологии. Разумеется, традиционными лидерами, где мы не потеряли технологических преимуществ, являются наша атомная промышленность и космос. Список не закрыт – все зависит от конъюнктуры мирового рынка и не в последнюю очередь – от инициативы предпринимателей и работников самих отраслей.

Главный источник создания новых производств, новых рабочих мест – частные инвестиции. Здесь ситуация далека от радужной. Мы проигрываем странам-конкурентам по инвестиционной привлекательности. Мы имеем значительный отток капитала из России.

Это вполне естественное поведение международного капитала в обстановке нестабильности, турбулентности, ощущения близкого кризиса: для спасения национального ядра своего бизнеса он не задумываясь выводит средства из «развивающихся рынков».

Что надо сделать для решения «проблемы капитала»?

Первое – увеличить размер внутреннего рынка, что сделает его более привлекательным для прямых инвестиций. За последние годы сформированы Таможенный союз, ЕЭП, зона свободной торговли СНГ. Идет гармонизация технических регламентов. Россия последовательно пытается создать единый рынок со своими соседями. Рынок, где проникновение товаров и услуг не встречало бы никаких препятствий, не сталкивалось бы с неопределенностью условий. Разумеется, при этом мы учитываем интересы партнеров, идем на компромиссы, даже уступки. Но очень скоро эти уступки окупятся сторицей. Большой рынок ЕЭП повысит конкурентоспособность каждой из наших стран – мы исходим из этого.

Второе – деловой климат в стране, ее привлекательность для долгосрочного помещения капиталов все еще являются неудовлетворительными. Мы проигрываем в «конкуренции юрисдикций» – работающий в России бизнес часто предпочитает регистрировать собственность и сделки за границей. И дело не в налоговом режиме – он у нас в целом конкурентоспособный, и не в отсутствии законодательства, отвечающего современным требованиям (его надо, конечно, совершенствовать, оно еще недостаточно гибко и не предоставляет всего набора инструментов для бизнеса). Главная проблема – недостаток прозрачности и подконтрольности обществу в работе представителей государства – от таможенных и налоговых служб до судебной и правоохранительной системы. Если называть вещи своими именами, речь идет о системной коррупции. Рациональное поведение для предпринимателя в этом случае – не соблюдать закон, а найти покровителей, договориться. Но такой «договорившийся» бизнес, в свою очередь, будет пытаться подавлять конкурентов, расчищать себе место на рынке, используя возможности аффилированных чиновников налоговой, правоохранительной, судебной системы, вместо того чтобы повышать экономическую эффективность своих предприятий.

Расчистить поле для бизнеса, который готов побеждать в честной конкуренции, – это фундаментальная, системная задача. И решение здесь лежит не в плоскости экономической политики. Мы должны изменить само государство, исполнительную и судебную власть в России. Демонтировать обвинительную «связку» правоохранительных, следственных, прокурорских и судебных органов. Исключить из уголовного законодательства все рудименты советского правосознания, все зацепки, которые позволяют делать из хозяйственного спора уголовное дело на одного из участников. Все экономические дела должны перейти из судов общей юрисдикции в арбитражные суды<sup>25</sup>.

Особую же роль в решении проблемы финансовой безопасности Российской Федерации должна играть действенная система государственного финансового контроля (ГФК).

По мнению В.В. Бурцева, государственная стратегия обеспечения финансовой безопасности России должна включать как минимум:

- определение геофинансовых зон влияния России (исходя из экономической, климатической, этнонациональной и иной общности народов России);
- разработку механизмов и мер идентификации угроз и их носителей;
- характеристику областей их проявления (сфер локализации угроз);
- установление основных субъектов угроз, механизмов их функционирования, критериев их воздействия на национальную экономическую (включая финансовую) и социально-политическую системы;
- разработку методологии прогнозирования, выявления и предотвращения возникновения факторов, определяющих возникновение угроз финансовой безопасности, проведения исследований по выявлению тенденций и возможностей развития таких угроз;
- определение объектов, предметов контроля за обеспечением финансовой безопасности России;
- разработку системы количественных и качественных показателей, или индикаторов, финансовой безопасности (включая интегральные) России (для звеньев ее финансовой системы), параметров, или барьерных (пороговых) значений; разработку методики их определения, классификации (например, состояние финансовой безопасности можно характеризовать как: нормальное, предкризисное, критическое) и оценки, а также процедур мониторинга с соответствующим методическим, организационным, информационным и техническим обеспечением;
- формирование механизмов и мер финансово-экономической политики и институциональных преобразований, нейтрализующих или смягчающих воздействие негативных факторов;

• организацию адекватной системы органов финансовой безопасности в России, соответствующей определенным геофинансовым зонам (об этом см. ниже)<sup>26</sup>.

Следует особо подчеркнуть, что во многом решает проблему финансовой безопасности государства эффективный государственный финансовый контроль (ГФК). ГФК как функция управления государственными финансовыми потоками должен предотвращать подрыв финансово-экономического суверенитета государства, целостности финансово-экономического пространства, единства финансово-экономической политики и пр.

Важную роль в обеспечении финансовой безопасности страны играет действенный контроль государственных финансовых потоков.

Под финансовыми потоками государства (или государственными финансовыми потоками) следует понимать оцененное в денежном выражении движение любых элементов государственного имущества или объектов государственных имущественных прав и, соответственно, любых источников их формирования (финансирования).

Следует заметить, что, когда в процессе движения неденежного имущества и источников его формирования образуются, распределяются, расходуются денежные средства, возникают денежные потоки. По существу же, денежные потоки – один из элементов потоков финансовых.

В общем и целом финансовые потоки как агрегированный объект учета, контроля и анализа могут быть рассмотрены в двух основных аспектах:

1) с точки зрения субъектов хозяйственных отношений (операций) с участием государства;

2) с точки зрения видов хозяйственных отношений с участием государства. При этом первый отражает возникновение и распределение финансовых потоков между различными субъектами – различными институциональными единицами (субъектами управления и хозяйствования), институциональными звеньями управленческой и хозяйственной структуры государства (системой органов государственной власти и управления и т. д.).

Второй же позволяет определить и обосновать пропорции распределения финансовых потоков между различными сегментами осуществления задач и функций государственной власти – различными областями государственного регулирования (системой воздействия на поведение хозяйствующих субъектов), отраслями экономики и т. д.

Для обеспечения действенного контроля финансовых потоков должны быть разработаны принципы раскрытия информации в отчетности государственных органов (отчетности о ведении финансово-хозяйственной деятельности, отчетности об использовании государственных финансовых ресурсов, заемных ресурсов международных организаций и т. д.) исходя из требований к обеспечению финансовой безопасности Российской Федерации.

Кроме этого, должна быть создана информационная система для всестороннего и объективного мониторинга хода бюджетного процесса, включающая выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз финансовой безопасности Российской Федерации. На основе получаемой информации должен разрабатываться комплекс оперативных мер и долгосрочных мер по противодействию негативным факторам, а также по предупреждению и преодолению возможных негативных последствий угроз. Например, одним из важнейших направлений контроля за обеспечением финансовой безопасности РФ в ходе бюджетного процесса являются межбюджетные отношения в РФ. Действительно, вряд ли у кого возникнут сомнения, что для обеспечения финансовой безопасности особую роль играет грамотное регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Так, здесь как минимум должны быть:

1) разработаны и внедрены механизмы регулирования межбюджетных отношений, обуславливающих государственные финансовые потоки:

- предотвращающие предоставление необоснованных привилегий в расходных полномочиях органов власти и управления всех уровней и обеспечивающие реальные механизмы их ответственности за выполнение своих финансовых обязательств;
- исключающие необоснованное предоставление финансовой помощи регионам в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности;
- исключающие несоответствие разграничения расходных обязательств между разными уровнями бюджетной системы закреплению доходных источников и налоговых полномочий за ними;
- включающие усиление контрольных функций федеральных органов власти в сочетании с оказанием финансовой помощи регионам;
- обеспечивающие «прозрачность» межбюджетных расчетов и различного рода компенсаций для общественного контроля;

2) определены четкие и обоснованные критерии выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, а также критерии бюджетной эффективности (при этом эффективность может определяться соотношением доходов и расходов, соотношением бюджетных вложений и их результатов и др.);

3) оптимизированы маршруты и ритмичность бюджетных потоков (в целях минимизации смены направлений бюджетных потоков на пути к конечным потребителям)<sup>27</sup>.

Основным фактором обеспечения финансовой безопасности страны в ходе бюджетного процесса должно являться полное доверие между федеральным правительством и регионами, финансовые взаимоотношения которых должны быть построены на принципах законности, эффективности, целесообразности, прозрачности (или открытости для общества), баланса ответственности и ресурсов, реального согласования всех решений по аспектам, затрагивающим интересы регионов (по поводу уменьшения налоговой базы и т. д.)<sup>28</sup>.

### **§ 3. Роль и место финансовой безопасности в системе национальной безопасности России**

Понятие «финансовая безопасность» включает комплекс мер, методов и средств по защите финансово-экономических интересов государства на макроуровне, а также финансовой деятельности хозяйствующих субъектов на микроуровне.

На макроуровне финансовая безопасность – это способность государства в мирное время и при чрезвычайных ситуациях адекватно реагировать на внутренние и внешние отрицательные финансовые воздействия. Финансовая безопасность отражает состояние и готовность финансовой системы государства к своевременному и надежному финансовому обеспечению экономических потребностей в размерах, достаточных для поддержания необходимого уровня экономической и военной безопасности страны. Финансовая безопасность достигается деятельностью в финансовой сфере и в сопряженных с ней сферах: денежно-кредитной, экономической, социальной, международно-финансовой и т. д. Поэтому концепция и стратегия финансовой безопасности должны находить отражение в государственной стратегии национальной безопасности, в экономической, бюджетной и денежно-кредитной политике и т. п.

Обеспечение финансовой безопасности РФ – это деятельность государства и всего общества, направленная на стабильное функционирование финансовой сферы, на защиту национальных ценностей и интересов в этой области. На современном этапе в основе анализа проблем финансовой безопасности лежит понятие национальных интересов.

Термин «национальный интерес» вошел в научный оборот в 1935 г. Это понятие было включено в Оксфордскую энциклопедию социальных наук, а приоритет его разработки при-

надлежит американским ученым Р. Нибуру и историку Ч. Бирду. В наиболее развернутой форме концепция национального интереса была сформулирована Г. Моргентау<sup>29</sup>.

В разработку концепции национального интереса внесли значительный вклад американские ученые Дж. Кеннан, У. Липпман, К. Уолтц, Э. Фернисс, Дж. Розенау и др.<sup>30</sup> Проблемы национальных и интернациональных интересов государств изучались рядом российских ученых (Р.Л. Бобров, Г.И. Тункин, Н.Н. Ульянова, Г.Х. Шахназаров, И.И. Лукашук, Ю.А. Тихомиров).

На основе понимания национального интереса формируются направления внутри политической науки, которые по-разному трактуют содержание и значение этого понятия в зависимости от идеологических позиций ученых и исследователей.

Одни ученые подвергают сомнению объективность понятия «национальные интересы» (Р. Арон)<sup>31</sup>. Для ученого, исходящего из объективного интереса в объяснении поведения людей и социальных общностей, опасность состоит в неизбежности соскальзывания на путь произвольного «конструирования» интересов, считает Р. Арон.

Представители либеральных концепций подвергают сомнению саму правомерность использования понятия «национальный интерес» в целях анализа или же в качестве критерия внешней политики. Они готовы согласиться с существованием национальных интересов только при условии, что должны быть признаны моральные нормы и глобальные проблемы современности. Защита суверенитета и связанное с этим стремление к могуществу в условиях усиливающейся взаимозависимости мира, по их мнению, все больше утрачивают свое значение.

Анализ политической практики и научной литературы позволяет сделать вывод, что формирование национальных интересов представляет собой эволюционный и длительный исторический процесс, осуществляющийся в сложном переплетении экономических, социальных, национально-психологических и иных факторов, в совокупности определяющих содержание и характер национально-исторического опыта данного народа. В таком качестве национальные интересы являются общественно-историческим феноменом и не могут существовать независимо от сознания их носителей. Они тесно взаимосвязаны с идентичностью конкретной нации.

Определение национальных интересов отдельно взятого государства предполагает обязательный учет интересов других государств, а в чем-то и интересов всего мирового сообщества.

Национальные интересы ранжируются по своей значимости и влиянию. Именно поэтому часто упоминаются в литературе жизненно важные интересы.

Это понятие присутствует в нормативных правовых документах различных стран мира: в Национальной стратегии для нового столетия США, в РФ в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

Национальная стратегия США подразделяет национальные интересы США на три категории:

- жизненно важные;
- важные национальные интересы;
- гуманитарные и другие интересы<sup>32</sup>.

При этом под жизненно важными интересами понимаются вопросы чрезвычайной важности, выживания, безопасности и жизнеспособности нации.

В юридической науке национальные интересы изучались с разных сторон, в том числе с позиций их отражения в законодательстве<sup>33</sup>. При этом большинство исследователей исходят из того, что национальный интерес состоит из двух компонентов: интересов граждан и интересов государства, причем эти интересы неразрывно связаны и дополняют друг друга<sup>34</sup>.

В современной науке существуют различные классификации национальных интересов. Наиболее распространены их классификации по следующим основаниям:

1) в зависимости от долгосрочности интересов – их можно подразделить на постоянные и временные (преходящие);

2) в зависимости от жизненной необходимости реализации того или иного интереса жизненно необходимые интересы и интересы развития (т. е. интересы на перспективу);

3) в зависимости от территории, с которой связаны интересы, – территориальные, локальные (в рамках одного географического региона) и глобальные (универсальные, т. е. общие интересы для государств независимо от того географического региона, в котором они расположены);

4) в зависимости от уровня, на котором интересы должны быть реализованы – внутригосударственные и международные;

5) в зависимости от значимости для государств – национальные и интернациональные;

6) с учетом сферы общественной жизни, к которой относятся интересы, – экономические, политические, социальные и т. д.<sup>35</sup>

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., одобренной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, «национальные интересы Российской Федерации» определяются как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства».

В этом важном концептуальном документе отмечается, что национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются:

- в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики;

- в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации;

- в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира.

Существенный научный и практический интерес представляет вопрос о том, какие конкретные задачи стоят перед нашей страной в названных сферах общественной жизни на современном этапе.

Устойчивое развитие общества невозможно без дееспособного государства. А подлинная демократия – это неременное условие построения государства, нацеленного на служение интересам общества. Настоящая демократия не создается одномоментно, не копируется по внешнему образцу. Необходимо, чтобы общество было готово к использованию демократических механизмов. Чтобы большинство людей почувствовали себя гражданами, готовы были бы на регулярной основе тратить свое внимание, свое время, свои усилия на участие в процессе управления. Другими словами, демократия работает там, где люди готовы в нее что-то вкладывать.

В начале 1990-х гг. наше общество было воодушевлено идущим на глазах распадом советской однопартийной, командно-административной системы. Переходом к близкому, казалось, народовластию. Тем более что образцы цивилизованной, зрелой демократии были совсем рядом – в США и странах Западной Европы. Однако введение демократических форм государства принесло практически сразу же остановку необходимых экономических реформ, а чуть позже сами эти формы оказались оккупированы местными и центральными олигархическими элитами, беззастенчиво использующими государство в своих интересах, делящими общенародное достояние.

В результате в 1990-е гг. под флагом воцарения демократии мы получили не современное государство, а подковерную борьбу кланов и множество полуфеодалных кормлений. Не новое качество жизни, а огромные социальные издержки. Не справедливое и свободное обще-

ство, а произвол самоназначенных «элит», откровенно пренебрегавших интересами простых людей. Все это «отравило» переход России к демократии и рыночной экономике – устойчивым недоверием большей части населения к самим этим понятиям, нежеланием участвовать в общественной жизни.

Русский философ правовед Павел Новгородцев еще в начале прошлого века предупреждал: «Нередко думают, что провозглашение всяких свобод и всеобщего избирательного права имеет само по себе некоторую чудесную силу направлять жизнь на новые пути. На самом деле, то, что в таких случаях водворяется в жизни, обычно оказывается не демократией, а смотря по обороту событий, или олигархией, или анархией».

Россия в 1990-х гг. столкнулась и с анархией, и с олигархией. Этот период был буквально пронизан кризисом ответственного государственного мышления. И в экономической, и в политической жизни срабатывал порочный принцип «кто смел, тот и съел».

Сегодня наше общество совсем другое, чем в начале 2000-х гг. Многие люди становятся более обеспеченными, более образованными и более требовательными. Изменившиеся требования к власти, выход среднего класса из узкого мирка строительства собственного благосостояния – вот что характеризует современное общество.

Политическая конкуренция – это нерв демократии, ее движущая сила. Если такая конкуренция отражает реальные интересы социальных групп, она многократно усиливает «мощность» государства. В обеспечении развития экономики. В мобилизации ресурсов на социальные проекты. В обеспечении защиты и справедливости для граждан. Сегодня качество нашего государства отстает от готовности гражданского общества в нем участвовать. Наше гражданское общество стало несравненно более зрелым, активным и ответственным. Надо обновить механизмы нашей демократии. Они должны «вместить» возросшую общественную активность.

Надо настроить механизмы политической системы таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов. Могла обеспечивать не только легитимность власти, но и уверенность людей в ее справедливости (в том числе и в тех случаях, когда они оказываются в меньшинстве).

Нам необходим механизм выдвижения народом во власть на всех уровнях ответственных людей, профессионалов, мыслящих в категориях национального и государственного развития и способных добиваться результата. Понятный, оперативный и открытый для общества механизм выработки, принятия и реализации решений – как стратегических, так и тактических.

Нам важно создать политическую систему, при которой людям можно и необходимо говорить правду. Тот, кто предлагает решения и программы, несет ответственность за их реализацию. Те, кто выбирают «принимающих решения», понимают, кого и что они выбирают. Это принесет доверие, конструктивный диалог и взаимное уважение между обществом и властью.

Современная демократия как власть народа не может сводиться только лишь к «походу к урнам» и им заканчиваться. Демократия заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи». А что есть «обратная связь» на практике? Растущее количество информации о политике должно перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля. Прежде всего, это – общегражданское обсуждение законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценка действующих законов и эффективности их применения.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.