

ФИНАНСОВАЯ АКАДЕМИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

# ВЕСТНИК

ФИНАНСОВОЙ АКАДЕМИИ

4 (28) ' 2003

Москва  
"Финансы и статистика"  
2003

№ 4(28)

ВЕСТНИК

2003 год

**Финансовой  
академии**

**Учредители**

Финансовая академия при  
Правительстве Российской Федерации  
Попечительский совет при Финансовой  
академии



Журнал издается с марта 1997 г. 1 раз в  
квартал

Материалы публикуются в авторской  
редакции, и точка зрения авторов может  
не совпадать с мнением Совета журнала



Адрес редакции:

125468, Москва, Ленинградский пр-т, 49

Библиотечно-информационный  
комплекс, комната 226а

Телефон (095) 943 9929

E-mail: [academy@Fa.ru](mailto:academy@Fa.ru)

<http://www.fa.ru>

© Финансовая академия  
при Правительстве РФ, 2003

**Совет журнала**

А.Г. Грязнова — председатель  
М.А. Эскиндаров — главный  
редактор

В.С. Бард

В.В. Викторов

В.В. Думный

А.Н. Звонова

Л.Н. Красавина

Ю.Л. Кузнец

О.И. Лаврушин

М.В. Мельник

С.В. Серебрянникова

Б.М. Смитиенко

И.Г. Шандра

**Международный совет  
журнала**

Ж.-К. Легаль (Франция)

Н. Павлов (Болгария)

С. Хан (США)

Д. Хуммель (Германия)

**Редактор**

А.Н. Алексеева





## CONTENTS

REGIONAL ECONOMY AND SCIENCE	<b>G..S. Panova, V.N. Ivanov, L.N. Bogdanov.</b> On the Problems and Prospects of the Public Finance System Reforming (Based on the Kaliningrad Region's Experience) ...	5
SCIENTIFIC OPINIONS AND REPORTS	<b>N.V. Firyulina.</b> Aspects of Foreign Economic Security at Present .....	16
	<b>N.Yu. Ivanova.</b> Small Business within the Russian Market Supersystem .....	24
	<b>G.A. Nasyrova.</b> Models of the State Regulation of Insurance Operations .....	31
FISCAL FORUM	<b>I.G. Rusakova, L.P. Pavlova.</b> Sidney IFA Congress ....	41
SIMULATION AND INFORMATION TECHNOLOGIES	<b>A.A. Maltsev.</b> A Method to Determine the Characteristics of the Multilayer Heterogeneous Structure in the Process of Analysis of the RF Armed Forces Financial Provision .....	49
	<b>I.S. Demin.</b> Hypertext Environment and Training .....	59
FROM THE HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT	<b>S.V. Afanasiev.</b> German Neoliberalism: Souces, Theory and Practice .....	65
"ROUND TABLE"	Concerning the First People's Commissar of Finance of the USSR ( <i>on the Occasion of the 115th Birthday Anniversary of G.Ya. Sokolnikov</i> ) .....	72
BOOK REVIEW	<b>T.P. Chernobayeva</b> about N.A. Narochnitskaya's Book "Russia and Russians in the World History" .....	76

---

---

POST-GRADUATES'  
PUBLICATIONS

**A. P. Buyevich.** On the Issue of Categories Applied in  
the Intellectual Property Relationship System **79**

.....

**A. Yu. Sysoyev.** Application of "Real Option" Models in  
the Evaluation of Effectiveness of Investment Projects **91**

.....

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИКА РЕГИОНА И НАУКА	<b>Г.С. Панова, В.Н. Иванов, Л.Н. Богданов.</b> О проблемах и перспективах реформирования системы общественных финансов (на примере Калининградской области) .....	5
НАУЧНЫЕ СУЖДЕНИЯ И СООБЩЕНИЯ	<b>Н.В. Фирюлина.</b> Аспекты внешнеэкономической безопасности на современном этапе ..... <b>Н.Ю. Иванова.</b> Малая экономика в суперсистеме рыночного хозяйства России ..... <b>Г.А. Насырова.</b> Модели государственного регулирования страховой деятельности .....	16  24 31
НАЛОГОВЫЙ ФОРУМ	<b>И.Г. Русакова, Л.П. Павлова.</b> ИФА — Сиднейский конгресс .....	41
МОДЕЛИРОВАНИЕ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ	<b>А.А. Мальцев.</b> Метод определения характеристик многослойной неоднородной структуры при анализе системы финансового обеспечения Вооруженных Сил РФ ..... <b>И.С. Демин.</b> Гипертекстовые среды и обучение .....	49 59
ИЗ ИСТОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МЫСЛИ	<b>С.В. Афанасьев.</b> Немецкий неолиберализм: истоки, теория и практика .....	65
«КРУГЛЫЙ СТОЛ»	О первом наркоме финансов СССР ( <i>К 115-й годовщине со дня рождения Г.Я. Сокольникова</i> ) .....	72
ОТКЛИК НА КНИГУ	<b>Т.П. Чернобаева</b> о книге Н.А. Нарочницкой «Россия и русские в мировой истории»	76

---

---

ПУБЛИКАЦИИ АСПИРАНТОВ	..... <b>А. П. Буевич.</b> К вопросу о категориальном аппарате системы отношений интеллектуальной собственности	<b>79</b>
	..... <b>А. Ю. Сысоев.</b> Использование моделей «реальных опционов» при оценке эффективности инвестиционных проектов	<b>91</b>

---

---

---

---

**Колонка  
Главного  
Редактора —**

---

---

Уважаемые коллеги!

Время идет быстро и несет с собой новые задачи и проблемы, требующие своевременных и обоснованных решений не только на текущий момент, но и на перспективу.

Ранее в нашем журнале мы уже писали о начавшемся в 1999 г. процессе создания единого общеевропейского образовательного пространства – так называемом Болонском процессе. Можно сказать, что речь идет о радикальных преобразованиях, новых образовательных технологиях XXI века, их освоении и совершенствовании.

И вот в сентябре этого года Россия официально присоединилась к Болонским договоренностям. Тем самым открылась перспектива признания на взаимной основе российских и европейских дипломов, возможность экспортировать наши образовательные услуги. Это придаст мощный импульс российской высшей школе, повышению качества образования в стране и его конкурентоспособности в мире.

На основе подписанных договоренностей уже к 2010 г. нам предстоит выйти на уровень согласованных учебных программ, отвечающих общеевропейским критериям, а также традициям российской высшей школы. Это потребует разработки новых концепций и государственных образовательных стандартов третьего поколения.

В преддверии государственной аттестации Финансовой академии на следующий пятилетний срок необходимо мобилизовать наш творческий потенциал, выявить перспективные возможности. Пусть итоги работы Академии послужат нашим вкладом в строительство единого общеевропейского образовательного пространства!

Главный редактор журнала  
первый проректор ФА  
д.э.н., проф. **М.А. Эскиндаров**





**Г. С. Панова**

Финансовая академия,

**В. Н. Иванов**

Институт «Восток-Запад»,

**Л. Н. Богданов**

Центр фискальной политики

**О ПРОБЛЕМАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ  
(НА ПРИМЕРЕ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Калининградская область, став в 1990-е годы российским анклавом, столкнулась с особыми проблемами, что усугубило ее положение на фоне общероссийского экономического спада 1991–1998 гг.

Особенности геополитического и экономического положения Калининградской области предопределили необходимость создания условий для устойчивого экономического развития.

Актуальность этих задач возрастает в условиях расширения ЕС и предстоящего вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО). Начиная с 1991 г. для компенсации анклавного положения Калининградской области федеральной властью в отношении этой области использовался механизм свободной экономической зоны. В 1996 г. был принят Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

Режим Особой экономической зоны (ОЭЗ) способствовал значительной структурной трансформации региональной экономики. В результате в области формируется ориентированная на открытость мобильная экономика, основой которой стала внешнеэкономическая деятельность. Предприятия области производят ряд конкурентоспособных товаров, экспорт носит преимущественно сырьевой характер, а вывоз на остальную территорию Российской Федерации — импортозамещающий.

Вместе с тем углубление демографического кризиса, нерешенные экологические проблемы, недостаточная инвестиционная привлекательность региона, в т.ч. для иностранных инвесторов, и прочее привели к тому, что по финансовым показателям Калининградский регион занимал одно из последних мест в большинстве кредитных и инвестиционных рейтингов 2000–2002 гг.

Для решения назревших проблем предпринимаются совместные усилия представителей федеральных и областных органов законодательной и исполнительной власти, бизнес-сообщества, научной и педагогической общественности.

В частности, принята и реализуется Федеральная целевая программа (ФЦП) социально-экономического развития Калининградской области на 2002–2010 гг. Разработана новая редакция Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Ведутся серьезные научные исследования, в т.ч. по проблемам развития экономики области.

В 1999–2003 гг. ученые и практики, специалисты в области региональных финансов принимали активное участие в научно-исследовательской работе на тему: «Обеспечение прозрачности регионального бюджетного процесса как условие улучшения инвестиционного климата Калининградской области». Выполнение вышеназванного *Проекта* было инициировано и реализовано Институтом «Восток–Запад» (ИВЗ)\* и фондом «Агентство регионального экономического развития» Калининградской области (АРЭР)\*\* . В работе по проблемам развития системы общественных финансов области принимали участие эксперты Института «Восток–Запад», Финансовой академии при Правительстве РФ (Москва), Балтийского института экономики и финансов (Калининград), Центра фискальной политики\*\*\* .

В процессе работы существенное внимание было уделено:

- ▶ анализу институциональных проблем налогово-бюджетной сферы и технологии бюджетного процесса;

---

\* Институт «Восток–Запад» — одна из ведущих европейско-американских неправительственных некоммерческих организаций в области развития международных контактов. Был основан в 1981 г. с целью способствовать стабильности и процветанию в странах Центральной, Восточной Европы и Евразии, находящихся на переходном этапе развития. Имеет центры в Нью-Йорке, Праге, Москве, Киеве и Брюсселе.

\*\* «Агентство регионального экономического развития» — независимая экспертная организация, учрежденная по инициативе Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и администрации Калининградской области в 1999 г.; занимается разработкой перспективных проектов и мониторингом эффективного развития Калининградской области.

\*\*\* Центр фискальной политики профессионально занимается вопросами региональных финансов, выполняет ряд проектов по заказу Минфина РФ.

- ▶ исследованию проблем доходной части бюджета Калининградской области (в т.ч. налоговым доходам и доходам от использования региональной собственности) и расходной части бюджета (в т.ч. по расходам консолидированного бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство);
- ▶ анализу дефицита/профицита бюджета и бюджетной сферы в целом в 1999–2002 гг., включая дефицит консолидированного (расширенного) бюджета, государственный (муниципальный) долг и кредиторскую задолженность бюджета;
- ▶ инвестиционному потенциалу экономики Калининградской области;
- ▶ межбюджетным отношениям в Калининградской области и с федеральным бюджетом;
- ▶ качеству и проблемам стратегического управления общественными финансами в целях совершенствования действующей практики мониторинга состояния финансов области и поэтапного внедрения европейских стандартов бюджетного устройства и бюджетного процесса в Калининградской области.

Некоторые выводы и рекомендации вышеназванного исследования нашли отражение в данной статье.

В частности, среди основных проблем, требующих незамедлительного решения, можно выделить следующее.

♦♦ Растущая в последние годы зависимость бюджета Калининградской области (КО) от прямой и косвенной поддержки из федерального бюджета.

В 2001–2002 гг. прямая финансовая помощь возросла в 8,7 раза, а все расходы федерального бюджета, осуществленные на территории КО (с учетом «прямых территориальных расходов» – ПТР), – в 3,6 раза. По балансу финансовой помощи с учетом ПТР область с 2001 г. стала реципиентом: в 1999–2002 гг. помощь возрастала и в 2002 г. составила 2,662 млрд. руб., процент возврата составил 174%.

Если же учесть косвенную финансовую поддержку региона (прежде всего — налоговые льготы ОЭЗ), то баланс в пользу КО достигнет 22,7 млрд. руб. в год (процент возврата – 301%, а на душу населения – 24 тыс. руб.). В том числе объем льгот по федеральным налогам вырос с 1999 г. более чем в 2 раза и достиг 18,5 млрд. руб. в 2002 г. Это в 2,5 раза превышает консолидированный бюджет области. Такой уровень поддержки сопоставим только с самыми бедными субъектами Федерации — республикой Тува, Магаданской обл., Корякским и Таймырским АО.

♦♦ Неоптимальная структура федеральной поддержки экономики области, не создающая предпосылок для устойчивого экономического роста и

тем самым поощряющая импортоориентированный характер экономики, фактически субсидируя теневой сектор.

В структуре федеральной финансовой поддержки:

- на наиболее прозрачные и целенаправленные механизмы *финансовой помощи* приходится 7%;
- на относительно прозрачные, отражающие политику преимущественно силовых федеральных ведомств, *прямые территориальные расходы* федерального бюджета приходится 18%;
- на *льготы*, целевой характер и эффективность применения которых проконтролировать весьма сложно, приходится 75%.

При этом *финансовая помощь* направлена в основном на выравнивание бюджетной обеспеченности и отчасти — на финансирование капитальных расходов в рамках ФЦП.

Что же касается *федеральной целевой программы*, то она хронически недофинансируется вследствие неадекватного механизма выделения средств из бюджетов всех уровней (основную долю капитальных расходов подрядчикам приходится авансировать за свой счет) и отсутствия эффективной системы привлечения частных инвесторов и кредитования.

Анализ прямых территориальных расходов бюджета КО в сравнении с другими регионами России и Северо-Западным ФО показывает, что этот канал по отношению к Калининградской области центр использует главным образом для финансирования таможенных и пограничных служб, а также социальных нужд семей военнослужащих (напр., строительство жилья); финансируются также федеральные учебные центры и учреждения здравоохранения. С другой стороны, явный дефицит ресурсов по этой линии наблюдается в отношении таких сфер, как экология, социальная политика и развитие транспорта.

Таким образом, подавляющая часть федеральной поддержки (льготы в рамках ОЭЗ) имеет нецелевой, не всегда контролируемый характер и слабо связана с решением региональных проблем. Одновременно эти льготы имеют определенное структурное влияние на экономику области, стимулируя развитие торгово-посреднических операций в ущерб развитию сектора производства и услуг.

Система финансовых потоков вызывает структурную нестабильность как государственного, так и частного секторов экономики региона. В случае присоединения России к ВТО и/или возникновения трудностей у федерального бюджета в результате, например, ухудшения международной конъюнктуры на сырьевой экспорт, система субсидирования региона может рухнуть, обнажив его собственную экономическую несостоятельность. А это грозит серьезными социально-политическими последствиями для самого региона и российско-европейских отношений.

♦♦ Неурегулированные долги и невозможность осуществлять активную политику заимствований.

Состояние баланса областного и муниципальных бюджетов характеризуется весьма низкими показателями дефицита (2-4% собственных доходов при том, что Бюджетный кодекс РФ допускает значения до 15-10% соответственно). С одной стороны, это положительно характеризует подход администрации и муниципалитетов области к управлению бюджетами, балансированию доходов и расходов. С другой стороны, консервативный подход администрации к регулированию баланса носит в значительной мере вынужденный характер.

Неоднократные попытки администрации области в последние годы осуществить выпуск внутренних облигационных займов не могли быть осуществлены из-за действующего запрета Министерства финансов РФ в связи с наличием большого объема неурегулированных долговых обязательств, в первую очередь по налоговому кредиту Минфина 1995 г. (200 млн. руб., а с процентами и штрафами на начало 2002 г. – около 500 млн. руб.) и кредиту Дрезднер Банка 1997 г. (объем гарантий – 30 млн. долл). Если по кредиту Минфина в 2002 г. было достигнуто соглашение о его частичном списании и реструктуризации с отсрочкой платежей на 10 лет, то по кредиту Дрезднер Банка вопрос остается до сих пор неразрешенным. Если долг будет признан действительным, то долговая нагрузка составит 75% собственных доходов областного бюджета, что само по себе некритично (прямой консолидированный долг области на начало 2003 г. – 2,7 млрд. руб., или 24% консолидированного бюджета области).

Основную угрозу для областного бюджета в этом случае будет представлять возможность одномоментного предъявления кредиторами долга к погашению в размере около 15 млн. долл. (фактически перечисленные области средства + проценты). Срок погашения долга истек в августе 2003 г., и такая угроза выглядит вполне реальной. Неурегулированные долги негативно влияют на рейтинги кредитоспособности региона, в которых область в последние годы традиционно занимает низкие места\*. Повышенные объемы неурегулированных долговых обязательств в 2000–2002 гг. также не позволили области принять участие в конкурсе на получение субсидий Фонда реформирования региональных финансов (ФРРФ). При этом по основным экономическим показателям область фигурирует в рейтингах как довольно успешная.

Реалистической оценке кредитоспособности области мешает также отсутствие систематического учета и недоступность для независимых аналитиков данных о кредиторской задолженности бюджетов всех уровней по оплате коммунальных услуг, а также информации о задолженности государственных (ГУП) и муниципальных (МУП) унитарных предприятий.

\* См., напр.: «Рейтинг относительной кредитоспособности регионов» (агентство «АК&М», 2002 г.); «Рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов 2001–2002 гг.» (агентство «Эксперт РА»); журнал «Эксперт» № 45, декабрь 2002 г.

В области (и на уровне Северо-Западного ФО) отсутствует эффективная система мониторинга финансовых рисков, что создает предпосылки для возникновения ситуации финансовой несостоятельности как области в целом, так и отдельных муниципалитетов либо части предприятий госсектора (ЖКХ, транспорта и т.д.).

♦♦ Проблемы межбюджетного регулирования.

Несмотря на значительный прогресс в межбюджетном регулировании, в системе отношений областного и муниципального уровней бюджетной системы содержатся механизмы, лишаящие муниципалитеты интереса к наращиванию собственной налоговой базы и рациональному планированию расходов. А именно:

- ▶ доходы, а также размеры финансовой помощи и расходы планируются «от фактического уровня», а не на основании экономических расчетов;
- ▶ муниципалитеты перегружены необеспеченными обязательствами, что позволяет им перераспределять средства нецелевым образом, исходя из политических и/или субъективных соображений;
- ▶ разграничение расходных полномочий и доходных источников между региональным и местным уровнями власти в КО нестабильно, в области отсутствует законодательство, регулирующее разграничение расходных полномочий и доходных источников;
- ▶ в области отсутствует единая концепция межбюджетных отношений, четко формулирующая цели и механизмы предоставления *всех* видов финансовой помощи из областного бюджета (формализованная методика расчета дотаций разработана только для Фонда финансовой поддержки муниципальных образований и Фонда стабилизации доходов местных бюджетов).

♦♦ Слабый уровень прозрачности системы общественных финансов КО, несоответствие бюджетной системы международным стандартам в отношении финансовой прозрачности.

Наиболее значителен этот разрыв по следующим позициям:

- ▶ недостаточное разграничение расходных полномочий и доходных источников между РФ и областью, а также между областным уровнем и муниципальными образованиями;
- ▶ неопределенность статуса внебюджетных средств областных и муниципальных бюджетных учреждений;
- ▶ отсутствие системы мониторинга состояния и качества управления финансами области;
- ▶ недоступность бюджетной отчетности для общественности;
- ▶ отсутствие четкой регламентации процедур внутреннего финансового контроля;

- › отсутствие практики привлечения независимых аудиторов для проверки состояния общественных финансов;
- › отсутствие регламентации порядка использования результатов независимых проверок;
- › в сфере регулирования госзакупок за счет бюджетных средств существует значительный разрыв между формальной регламентацией и фактическим положением дел;
- › в сфере планирования бюджетных средств на медицинское обслуживание отсутствует четкая система расчета доходов Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) и разграничения расходных обязательств между областным и муниципальными бюджетами, с одной стороны, и территориальным ФОМС — с другой, что приводит к кризисным ситуациям в финансировании системы здравоохранения.

**♦♦ Препятствия, связанные с федеральным законодательством.**

Калининград — это составная часть Российской Федерации, поэтому внедрение новых методов управления в одностороннем порядке и/или с опережением хода реформы в остальных частях Федерации может оказаться довольно трудным делом. Так, политика использования федеральной казначейской системы для исполнения бюджета плохо согласуется со стремлением к внедрению достижений мировой практики, по крайней мере по состоянию на настоящий момент. Федеральная казначейская система базируется на чрезвычайно далеких от наилучшей мировой практики концепциях финансового управления. Она приспособлена для централизованного, детального контроля за исполнением бюджета, но не позволяет перейти на performance budgeting. Кроме того, федеральная казначейская система не обеспечивает учет внебюджетных средств бюджетных учреждений, что делает практически невозможным интеграцию различных источников доходов в рамках одной системы управления, а именно этот фактор представляется чрезвычайно важным на локальном уровне.

**♦♦ Низкий уровень международного сотрудничества по вопросам реформирования системы региональных финансов КО.**

Эта сфера не фигурирует среди приоритетов ЕС в отношении Калининграда, несмотря на ее значительную роль в стимулировании развития региона. Вместе с тем регион оказался неготовым к участию в проектах технической помощи Всемирного банка по реформированию региональных финансов, которая обусловлена рядом формальных критериев и в значительной степени носит конкурсный характер. Отчасти эта ситуация объясняется и отсутствием до 2002 г. необходимой политической воли на уровне руководства области.

- ♦♦ Отсутствие до настоящего времени целенаправленной политики по формированию положительного имиджа Калининградской области, проведению маркетинговых исследований в регионе в целях повышения его инвестиционной привлекательности.
- 

Финансовая ситуация в области остается тревожной, вместе с тем она сопоставима с положением во многих регионах России. При этом безразличие региональных властей к вопросам формирования позитивного имиджа области приводит к тому, что Калининградская область занимает в рейтингах кредитоспособности регионов неоправданно низкие места.

В результате проведенного анализа эксперты дали ряд конкретных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию действующей практики мониторинга состояния финансов области и поэтапному внедрению европейских стандартов бюджетного устройства и бюджетного процесса в Калининградской области.

Реформирование общественных финансов на основании международных стандартов и лучшей практики финансового менеджмента в ЕС представляется в настоящее время оптимальным подходом для решения проблем бюджетной системы области в качестве «российского анклава» в ЕС. Эти нормы, с одной стороны, объективно позволяют навести порядок в бюджетной системе региона, а с другой — создают бюджетное пространство, понятное для западного бизнеса и располагающее к росту инвестиционной активности. Вместе с тем прямое заимствование норм ЕС или же следование требованиям, применяемым ЕС в отношении стран-кандидатов на присоединение, для реформирования региональных финансов КО не является ни необходимым, ни возможным.

Это объясняется следующими обстоятельствами.

Калининградская область — субъект РФ и адаптация ее бюджетной системы к европейским нормам возможна лишь в рамках российского законодательства, то есть в основном в пределах, в которых происходит введение международных норм в федеральное законодательство. Реформа межбюджетных отношений и федеральной бюджетной политики позволит решить многие проблемы Калининградской области, в частности связанные с разграничением расходных полномочий и доходных источников и критериями эффективности управления бюджетами; другое ограничение — казначейская система РФ, реформа которой продолжается и может проводиться в течение ряда лет.

Законодательство ЕС не располагает едиными детализированными стандартами по отношению к управлению бюджетными системами на



региональном уровне, то есть допускает значительную свободу в выборе моделей межбюджетных отношений, планирования, бюджетных ограничений, форм контроля и т.п. Обязательные нормы ЕС в основном связаны с отношениями между бюджетами стран-членов и союзным бюджетом ЕС, а также специфическими бюджетными ограничениями в рамках так называемого «пакта о стабильности». Для российских регионов эти нормы еще долго останутся нерелевантными — до тех пор, пока Россия не рассматривает в практической плоскости перспективу присоединения к ЕС. Гармонизация региональной бюджетной практики целесообразна лишь в тех аспектах, которые напрямую связаны с развитием российско-европейского делового сотрудничества и способствуют привлечению инвестиций (напр., таможенные правила, госзакупки, статистика и бухучет государственных финансов).

Оптимальным путем внедрения международных стандартов в систему общественных финансов Калининградской области является, по мнению специалистов, выполнение требований, заложенных в программе Минфина РФ по реформированию региональных финансов (в рамках соответствующего проекта МБРР, в частности условий доступа к субсидиям ФРРФ), а также «Кодекса лучшей практики», принятого Минфином РФ в качестве рекомендаций для российских регионов. Эти источники, с одной стороны, содержат свод универсальных международных стандартов и основаны на анализе лучшей мировой, в том числе и европейской практики, а с другой стороны, они уже адаптированы к российскому федеральному законодательству и учитывают тенденции его развития.

На основе этого КО может внести свой вклад в развитие лучшей бюджетной практики и ее сближения с европейской. Режим особой экономической зоны, который предпочтительно сохранить в модифицированном виде, в принципе позволяет КО гораздо глубже продвинуться на пути гармонизации с законодательством ЕС по сравнению с другими российскими регионами. Речь идет о превращении КО в «пилотный» регион по созданию зоны свободной торговли между Россией и ЕС. В этом случае региональные финансы КО должны претерпеть более существенные изменения, чем в других российских регионах, в частности в таких сферах, как технологии таможенного контроля, взимания НДС и таможенных пошлин, процедуры внутреннего контроля в бюджетных организациях, регулирование госзакупок. Для разработки конкретных мероприятий в этой сфере необходимо создание соответствующих рабочих групп по Калининграду при Комитете сотрудничества, действующего в рамках российско-европейского Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (1997 г.).

Ключевые рекомендации по ближайшим шагам в направлении реформирования системы общественных финансов КО сформулированы исходя из упомянутых выше стандартов Минфина РФ и российского «Кодекса лучшей практики» управления общественными финансами на региональном уровне, а также с учетом особого экономического статуса КО.

① Модификация режима ОЭЗ:

отмена льгот по импортному НДС для предприятий, не работающих на экспорт;

введение льгот по прямым федеральным налогам для стимулирования экспортоориентированных предприятий;

ужесточение мер контроля за применением льгот.

② Изучение вопроса о внедрении в КО (во взаимодействии с Главным управлением финансового контроля – ГУФК Минфина РФ) альтернативной системы казначейского обслуживания, которая могла бы послужить тестовой моделью для реализации реформы казначейства в федеральном масштабе.

③ Перевод максимально возможного числа видов финансовой помощи в системе межбюджетных отношений на механизм субвенций.

④ Внедрение в бюджетную практику на федеральном и региональном уровнях технологий планирования и контроля расходов «по результату»; соответствующая модификация формализованных методик распределения финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

⑤ Переход от применяемой в КО методики оценки прогнозируемых доходов муниципальных образований к методике оценки налогового потенциала муниципальных образований, что должно оказать стимулирующее воздействие на муниципалитеты в плане собираемости налогов.

⑥ Переход от применяемой в КО системы финансирования сети бюджетных учреждений «по факту» к методике, основанной на подушевых нормативах, что сформирует стимулы к повышению качества бюджетных услуг, экономии бюджетных средств и реструктуризации сети бюджетных учреждений.

⑦ Создание комплексной системы мониторинга финансовых рисков в области на основе межведомственного взаимодействия и включения в систему контроля независимого аудита.

⑧ Введение в законодательство области поправок, позволяющих существенно расширить доступ общественности к бюджетной документации и возможности влияния на бюджетный процесс.

- ⑨ Разработка и законодательное закрепление реестра расходных обязательств по уровням бюджетной системы области, а также распределения обязательств между бюджетами области и муниципальных образований, с одной стороны, и внебюджетными медицинскими фондами с другой. При этом следует ориентироваться на соответствующие проекты законов, разработанных на федеральном уровне (в рамках федеративной реформы).
- ⑩ Разработка программы реформирования региональных общественных финансов КО в соответствии с требованиями ФРРФ и участие в конкурсе на получение субсидий из этого фонда, что должно оказать стимулирующее воздействие на ход реформирования и способствовать росту кредитного рейтинга региона.
- ⑪ Разработка и реализация стратегии формирования и управления имиджем региона в целях повышения его инвестиционной привлекательности и решения политических задач взаимодействия с федеральной властью и европейскими структурами.

Аналитическая и коммуникативная работа, проведенная участниками *Проекта* в 2002–2003 гг., привела к следующим практическим результатам.

Рекомендации *Проекта* были частично одобрены администрацией области и заявлены в Бюджетном послании губернатора В.Г. Егорова на 2003 финансовый год (сентябрь 2002 г.), а также нашли отражение в законе о бюджете области на 2003 год (повышена прозрачность бюджета в части межбюджетных отношений и программных расходов).

В сотрудничестве с *Проектом* администрация приступила к разработке среднесрочной программы реформирования региональных финансов и подготовке заявки для участия в тендере на получение субсидии из Фонда реформирования региональных финансов, созданного Министерством финансов РФ в рамках программы технической помощи Всемирного банка.

Организованное в рамках *Проекта* публичное обсуждение вопросов бюджетной прозрачности и инвестиционного климата (конференции и семинары с привлечением представителей основных участников регионального бюджетного процесса, международных деловых кругов и экспертов) способствовало вовлеченности независимых экспертов и специалистов в бюджетный процесс.

В результате сотрудничества с *Проектом* под руководством администрации области была создана рабочая группа, задача которой состоит в координации усилий участников *Проекта* и администрации по подготовке программы реформирования региональной системы

общественных финансов (постановление губернатора № 539 от 5 ноября 2002 г.).

Перспективными направлениями дальнейшей работы участники *Проекта* считают следующие:

- › оказание консультационной помощи администрации Калининградской области в разработке и реализации программы реформирования региональных финансов, ее выдвижении на конкурс Фонда реформирования региональных финансов федерального бюджета;
- › содействие формированию общественной поддержки программы реформирования региональных финансов на региональном и федеральном уровнях, организация обмена опытом по реформированию с другими регионами РФ и соседними государствами Европы;
- › информирование международных деловых кругов о ходе реформирования бюджетной системы в Калининградской области.





**Н. В. Фирюлина**

директор Института экономики и управления  
экономическими системами Красноярской  
государственной академии цветных  
металлов и золота

### АСПЕКТЫ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Нет необходимости доказывать, что в современных условиях ни одно государство невозможно исключить из процесса общего мирового развития. Теперь ни одна страна мира не станет во вред себе вести политику самоизоляции. Более того, стремление какой-либо страны наглухо отгородиться от мировой хозяйственной системы посредством защиты своей экономики в ущерб другим странам (грубый протекционизм) или реализовать принцип полной самообеспеченности (автаркия) содержит угрозу ее национальной безопасности.

Однако и вхождение страны в мировое хозяйство под флагом открытой экономики сопряжено с немалыми опасностями, вплоть до утраты национально-государственного суверенитета. Когда экономика государства открывается внешнему миру, наступает зависимость ее от мирового рынка, и чем выше степень зависимости национального хозяйства от внешнеэкономических факторов, тем более оно уязвимо. Последнее и порождает проблему *обеспечения*

*внешнеэкономической безопасности*. Это достаточно острая проблема для экономики, поэтому неслучаен пробудившийся к ней научный интерес.

В научной литературе представлены различные подходы к исследованию внешнеэкономической безопасности и различные варианты ее обеспечения. В этой связи продолжает оставаться актуальной теоретическая разработка содержания категории «внешнеэкономическая безопасность». По нашему мнению, особого внимания заслуживает взаимосвязь категорий «национальная безопасность» и «внешнеэкономическая безопасность». С точки зрения национальной безопасности речь идет о необходимости сохранения национально-государственного суверенитета страны. Если такой задачи не ставить, то и проблема внешнеэкономической безопасности снимается, поскольку логика развития международного капитала не признает национальных различий, капитал знает лишь «гражданство» корпораций, а государственный суверенитет для него – «исторический пережиток».

Если разработка понятия «внешнеэкономическая безопасность» начинается с признания особых национально-государственных интересов и целей страны, то необходимо в первую очередь определить природу того и другого на современном этапе. Именно с этого начинали государства в эпоху раннего капитализма. Например, меркантилисты исходили из того, что совокупное мировое предложение факторов производства — земли, капитала, труда остается постоянным, а потому интересы отдельных государств находятся в антагонистическом противоречии, коль скоро выгода для одних означает убыток для других. Современные Соединенные Штаты, ставя перед собой в качестве национальной цель удержания и укрепления лидирующих позиций в мире, определяют внешние угрозы с точки зрения достижения именно этой цели.

Что касается России, то, не ограничиваясь общими фразами в определении нашего национально-государственного интереса, следует прежде всего понять природу российского экономического кризиса, из которого страна выходит с помощью рыночных реформ.

Как известно, к началу 80-х годов минувшего столетия советская экономика исчерпала свой внутренний потенциал. Дело в том, что долгое время она развивалась на основе экстенсивных факторов производства, которые перестали обеспечивать экономический рост, а переход на интенсивные факторы производства оказался невозможным в жестко

централизованной экономике. Командно-административная система хозяйствования, установив государственную монополию на внешнюю торговлю, лишала предприятия возможности самостоятельно выходить на внешний рынок и внедрять в производство достижения научно-технического прогресса. В результате народное хозяйство оказалось втянутым в длительную критическую фазу структурного кризиса. Выход из экономического кризиса предполагал не только изменение пропорций общественного производства (устранение перекоса экономики в сторону военно-промышленного комплекса и переориентация производства на приоритетное удовлетворение потребностей всего общества), но, что не менее важно, обновление основного капитала народного хозяйства на такой технической основе, которая позволяет привести в движение интенсивные факторы производства.

Последовавший слом административно-хозяйственной системы в ходе перестройки не снял с повестки дня эту задачу, и с точки зрения национально-государственного интереса подведение под рыночные отношения современной интенсивной технической базы производства остается первоочередным.

Наша страна по ряду показателей одна из богатейших в мире, но ее экономика как целое и как рыночная во многом отстает. Объективная оценка внутреннего состояния российской экономики необходима, во-первых, для устранения иллюзий в общественном сознании по поводу

того, что страна сколь угодно долго может жить за счет «природной ренты», во-вторых, для разработки научно обоснованной программы обеспечения внешнеэкономической безопасности.

Когда речь заходит о необходимости преодоления экономической отсталости, возникает вопрос: в чем и насколько мы отстаем? В чем отстаем разьяснять не надо, а вот для оценки меры отставания стоит обратиться к опыту развития экономики США. В этой стране производительность живого труда всегда имела тенденцию к повышению, но с 1880 г. до начала 20-х годов истекшего столетия сокращение трудоемкости продукции сопровождалось ростом ее капиталоемкости, что свидетельствовало о преобладании в развитии производительных сил экстенсивных факторов; позднее с переходом на интенсивные методы хозяйствования наряду с уменьшением трудоемкости продукции стала снижаться ее капиталоемкость. Этот качественный скачок в развитии производительных сил был подготовлен всем ходом экономического развития, и накопленные средства пошли на обновление капитала на новой технической основе.

(Заметим, что аналогичную задачу нам предстоит решать уже в третьем тысячелетии. К сожалению, многое из того, что было создано у нас в дореформенный период, было втянуто в «динамическую трубу» первоначального накопления капитала.)

В связи с проблемой обеспечения внешнеэкономической безопасности России нельзя не сказать о роли государства в названном процессе. Есть такое расхожее мнение, что либерализация экономики на основе рыночных механизмов автоматически решит все наши вопросы, а «невидимая рука» направит субъектов рыночных отношений к достижению всеобщего блага; что же касается регулирования государством реформируемого сектора экономики, то достаточно осуществлять воздействие на него через денежную массу. В результате решение задачи экономической безопасности ограничивается борьбой с коррупцией и экономическими преступлениями. Между тем в развитых странах действительная регулирующая роль государства проявилась в связи с переходом на интенсивные факторы производства. Наш экономический кризис нередко сравнивается с Великой депрессией 30-х годов в США, но это внешнее сравнение основано на длительности кризиса. В действительности же Великая депрессия была порождена интенсивным развитием производительных сил, и выход из нее потребовал от правительства США решительного вторжения в систему производственных отношений, базирующихся на частном интересе. В результате благодаря президенту Рузвельту был создан сложный механизм государственного регулирования реального сектора экономики и введена система социального страхования.

Сегодняшние «неолибералы» предполагают максимальное ограничение вмешательства государства в экономику. Нетрудно заметить, что это идеология транснациональных корпораций, которым мешают «государственные перегородки». Тем не менее практическое осуществление перехода России к рынку происходит под флагом «неолиберализма» и внутри страны, и на мировой арене.

Между тем с точки зрения внешнеэкономической безопасности речь должна идти о подчинении как внутренней экономики, так и внешних экономических факторов достижению общенациональной цели. Должным образом сориентировать отечественный бизнес и направить концентрацию капитала на осуществление структурной перестройки задача именно государства, и государству необходимо учиться управлять рыночными отношениями.

Международная практика свободного выхода на мировой рынок всех субъектов рынка не противоречит интересам нашего государства, так как считается, что расширение экспорта-импорта дает возможность России получить выгоды от участия в международной торговле и иметь доступ к мировым достижениям в области новых, в том числе высоких технологий. При этом существует мнение, что именно расширение внешней торговли само по себе есть не только средство выживания, но и решающий фактор обеспечения

экономического подъема. Последний тезис не только далек от истины, но и с научной точки зрения односторонен, а при ближайшем рассмотрении оказывается ложным, так как акцент исключительно на выгоды международной торговли может привести страну к разорению и к утрате национально-государственного суверенитета, к превращению ее в сырьевой придаток развитых стран. История развития мировой экономики дает немало тому примеров.

С образованием в мировом хозяйстве могущественных транснациональных корпораций и международного рынка капиталов можно говорить о гигантских масштабах перемещения факторов производства по мировому экономическому пространству. Особенно подвижен финансовый капитал. Благодаря сети Интернет у владельцев крупного капитала появилась возможность управлять потоками финансового капитала по всему миру в режиме реального времени.

Что касается международного рынка товаров и услуг, то он во всех своих моментах определяется потребностями переросшего национальные границы капитала, возрастающего за счет эксплуатации всех факторов производства в мировом масштабе. Тугой узел действительных угроз национальной экономике в связи с включением страны в мировое хозяйство завязывается тогда, когда страна ставит перед собой цель не только сохранить национально-государственный суверенитет, но и обеспечить динамичное развитие отечественной экономики. Последнее



означает стремление развивающейся страны подключиться к мировым ресурсам капитала, и в этом случае она вступает в конкуренцию не за рынки сбыта товаров, а в конкуренцию за мировые производственные ресурсы и, следовательно, за долю в совокупном доходе мирового хозяйства.

Подобного рода позиционирование той или иной страны на мировой арене встретит мощнейшее сопротивление лидирующих государств. Почему? Да потому, что современное устройство мирового хозяйства держится на существенных различиях в производительных силах его частей (стран). Эти различия порождают сложный механизм движения добавочной стоимости, создаваемой во всем мире, в сторону высокоразвитых капиталистических государств и транснациональных корпораций. Так что пока развитые агенты мирового хозяйства не испытывают потребности в выравнивании уровней экономического развития стран. Да и при существующем положении дел лидирующие державы уже накопили тяжелый груз внутренних противоречий, разрешение которых в большинстве случаев как раз и возможно за счет ресурсов развивающихся и отсталых стран.

В условиях жесткой конкуренции за ресурсы в рамках мирового хозяйства выход страны на мировой рынок с сырьем означает, с одной стороны, потерю источника национального дохода (на невозпроизводимых природных ресурсах это обнаруживается со всей очевидностью), с другой — потерю возможности участвовать в присвоении части совокупного дохода

мирового хозяйства. Совокупный доход обладает мультипликативным свойством, он возрастает за счет системных качеств мирового хозяйства, его создают все страны мира, но не все участвуют в его присвоении. А быть равноправной частью мирового сообщества и означает не только работать на мировое хозяйство, но и иметь возможность пользоваться его плодами.

Пока что мировое сообщество не имеет механизма «справедливого» распределения между странами выгод глобального капитализма, а преодоление различий в производительности труда разных стран — дело исторической перспективы.

Один из уникальных примеров превращения отсталой страны в развитую державу мира за счет рационального использования международных ресурсов демонстрирует Япония. Страна дала миру не только высококачественные товары, она создала удивительно эффективную модель преодоления отсталости экономики и превращения страны в одну из наиболее развитых в мире. Возможно, как это ни парадоксально, причина кроется в их скудной, с точки зрения ресурсов производства, природе. Японцам не могло прийти в голову, как россиянам, выходить на мировой рынок с сырьем, они поняли, что заставить мир работать на отечественную экономику можно только одним путем — создать такой товар конечного потребления, который не производится никем в мире, но в то же время именно в нем

испытывает потребность мировое сообщество. После второй мировой войны таким товаром стали нефтеналивные суда и малолитражные автомобили, производство которых и наладила Япония. Сегодня в этой стране работают над созданием экологически чистых средств транспорта и многофункциональных электронных роботов. И опять Япония окажется «впереди планеты всей».

Конечно, не все нам подойдет из «японского чуда» (к тому же как «истые материалисты» мы не хотим иметь дело с чудесами). Но нам необходимо перенять принцип деятельности на мировой арене. Это принцип сочетания открытости национальной экономики с динамизмом и эффективностью ее развития. Например, та же Япония на вырученную валюту за короткое время оснастила новейшими технологиями традиционные отрасли, обеспечивающие население товарами первой необходимости. У нас все наоборот. Капиталы вывозятся в одностороннем порядке за рубеж (ввоз иностранного капитала почти отсутствует) и остаются там (по некоторым источникам, на иностранных счетах находится около 300 млрд. долларов российского капитала). В то же время страна наводнена импортируемыми товарами первой необходимости при все более хиреющем состоянии их отечественного производства. Такое «вхождение» в мировое хозяйство уже поставило страну на грань утраты экономической независимости.

Однако еще не все потеряно. Нужна научно обоснованная концепция

внешнеэкономической безопасности и осознание необходимости солидаризации государства, бизнеса, всего российского общества. Нам придется искать пути восстановления органического единства субъектов государственного механизма в социально-хозяйственном процессе.

Еще один пример созидательного осуществления рыночных реформ дает нам Китайская Народная Республика. И действительно, результаты рыночных преобразований в этой стране также следует отнести к явлениям чуда: за 20 лет реформирования страна смогла увеличить свой ВВП более чем в 20 раз. Экспорт КНР почти на 90% состоит из готовой продукции, а доходы только от одного экспорта игрушек (включая современные, с электронной начинкой) сопоставимы с выручкой, которую Россия получает ныне от вывоза сырой нефти. К тому же Китай является лидером по привлечению иностранных инвестиций\*.

В качестве источника признанных во всем мире экономических успехов КНР исследователи называют разумное сочетание многоукладной хозяйственной структуры при ведущей роли общественной собственности с политическим руководством Компартии Китая. Так на поверхности, а по сути — ученые делают акцент на том, что в ходе экономических реформ в Китае была взята на вооружение

\* Подробнее об этом см.: Черковец О. Глобализация сотрудничества или конкуренция? // Экономист. 2002. № 10. С. 15.

«традиционно-цивилизационная» модель управления. То, что современное китайское общество следует зародившимся еще в глубокой древности национальным традициям и ценностям, свидетельствует кроме прочего и о том, что коммунистическое правительство Китая существует в гармонии с вековыми традициями своего народа. Оно их не разрушало, а использовало в интересах и на благо всего общества.

Российские реформаторы выбрали «либерально-капиталистическую» модель развития, и это вряд ли можно считать случайным, поскольку наше государство, как показывает история его развития, редко шло в согласии с собственным народом. Наше общество находится в перманентном процессе войн, революций и социальных потрясений, в жерле которых утрачивается не только самобытность народа, но и вера в собственное государство. В результате «традиционно-цивилизационный» подход к организации общественной жизни в ходе реформ применить было невозможно, так как традиций у нас просто не осталось. Они истреблены в ходе нескончаемых преобразований. Вот и приходится заимствовать плохо понятые западные модели «обустройства» российского общества, модели, встающие в разрушительную оппозицию к подлинно национальным интересам страны.

Никто не будет отрицать того, что социалистическая модель хозяйствования, применяемая в Китае, оказывается ничуть не менее эффективной в современных условиях, нежели «либерально-капиталистиче-

ская» модель на Западе. А соединение патерналистской системы организации труда с техническим прогрессом сделало Японию передовой страной в мире по производству высококачественных товаров. Свидетельства подобного рода доказывают, во-первых, возможность эффективного функционирования в условиях глобализации разных моделей социально-экономического развития; во-вторых, что сохраняющиеся в странах традиции и ценности обнаруживают свой потенциал лишь в единстве с научно-техническим прогрессом, выступая в качестве мощного фактора экономического роста и социальной стабильности; в-третьих, опровергается навязанный западной мыслью тезис о непосредственном единстве технического прогресса с принципом «laissez-faire», вытекающим из приоритетной роли частной собственности.

Начиная с Великой депрессии, когда капиталистическая экономика оказалась в глубоком кризисе, стало ясно, что из кризисной ситуации невозможно выйти лишь за счет рыночного механизма. Потребовалось вмешательство государства. Только с помощью государственной антикризисной политики удалось справиться с последствиями мирового экономического спада 30-х годов XX столетия. И последующие экономические кризисы, носившие ярко выраженный структурный характер, преодолевались за счет технического обновления основного капитала, как правило, средствами государства и его регулирующей роли.

Очевидно, что «либерально-капиталистическая» система хозяйствования в своем развитии состояла стала давать сбои: она не только породила мировые экономические кризисы, но и обнаружила неспособность за счет автоматически действующих рыночных сил выходить из них, т.е. неспособность частного капитала осуществлять технический прогресс в его современном виде. Отождествление экономической свободы с техническим прогрессом оказалось верным лишь для раннего капитализма и эпохи промышленной революции.

Стратегия современного социально-экономического развития и технического прогресса характеризуется переносом задач национального развития в область решения капиталоемких и долгосрочных научно-технических программ. Следует ожидать, что эти программы будут осуществляться за счет ресурсов в общемировом масштабе, в то же время «либерально-капиталистические» принципы хозяйствования и в наступившем веке не обещают свободного, быстрого и полезного для мирового сообщества распространения выгод от технического прогресса. Напротив, не только не удастся добиться непротиворечивого единства технического прогресса и социальной составляющей современного экономического развития, но имеет место углубление в международном масштабе именно социальных противоречий.

Это обстоятельство заставляет ученых по-новому взглянуть на генезис самого капитализма, на выдвинутый еще в

XIX веке тезис, согласно которому капиталистическая система хозяйствования есть «магистральный путь» развития всего человечества.

Между тем преобразование нашей экономики есть, по сути дела, процесс формирования на российской почве «перенесенных» производственных отношений. На экономическом языке данный процесс именуется интеграцией российской экономики в мировое хозяйство. Именно с ним связывается надежда на возрождение национально-государственного хозяйства и в то же время именно в нем таится угроза экономической безопасности России. Ясно также и то, что формирование новой экономики вовсе не достигается либерализацией цен и форсированной приватизацией государственной собственности.

После снятия идеологических препон Россия активно включилась в деятельность международных социально-экономических, правовых и политических структур. Однако приходится констатировать, что все еще нет определенности относительно форм, механизмов и стратегических целей интеграционного процесса. Боязнь утратить национально-государственную независимость (а такая возможность реально существует) порождает интерес ученых к дискуссии об «особом пути России», о том, как догнать и превзойти технологически передовые страны Европы и мира. Однако хорошо знакомый призыв «догнать и перегнать» не имеет под собой объективных оснований. Надо хорошо понимать, что лидерство стран в современных условиях обеспечивается

сложившейся системой распределения мировых ресурсов и создаваемого мировым сообществом совокупного дохода. Сама по себе постановка вопроса о лидерстве России в мире несет в себе угрозу экономической безопасности, ибо встретит жесткое сопротивление стран-лидеров. Следует взять на вооружение другой тезис с учетом тенденций развития мирового хозяйства и национальной российской экономики. Россия должна ставить задачу сознательного «встраивания» отечественного производства в мировую экономику.

Для этого нужен не столько выбор моделей хозяйствования, сколько государственное признание приоритетности научно-технического и инновационного типа развития российского общества. Научно-технический прогресс не исключает разнообразия методов хозяйствования, каждый из которых доказал свою эффективность.

На сегодняшний день известно несколько моделей хозяйствования — американская, германская, шведская, японская, китайская и др. Возможно и Россия, занимая граничное положение между Западом и Востоком и включая в свою культуру элементы как той, так

и другой цивилизации, изобретет еще одну специфическую модель хозяйствования или максимально полно ассимилирует опыт развитых и активно развивающихся стран Запада и Востока.

В ходе революционных преобразований в российской экономике на первое место выдвинулась задача замены командно-административной модели хозяйствования рыночной моделью, отлаживанию и совершенствованию которой придается самостоятельное значение. Однако в результате обнаруживается пренебрежение к развитию на современной технологической базе совокупности отраслей российской экономики, традиционно обеспечивающих благосостояние страны. Именно в подобного рода абсолютизации рыночной модели хозяйствования и ослаблении внимания к вопросам укрепления национально-государственного суверенитета таится внутренний источник угроз экономической безопасности России. При этом снижается возможность эффективного вхождения страны в мирохозяйственные связи.



Н.Ю. Иванова

доцент кафедры «Экономическая теория»

## МАЛАЯ ЭКОНОМИКА В СУПЕРСИСТЕМЕ РЫНОЧНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ

Во всех странах с рыночной экономикой можно выделить группу субъектов хозяйствования, которых отличает относительно небольшой объем используемых ресурсов и выпускаемой продукции (услуг). Они выполняют особые функции и занимают вполне определенное место в национальной экономике, качественно и количественно отличающее их от крупного и среднего бизнеса. Совокупность всех видов хозяйственной деятельности, которые осуществляются этими субъектами хозяйствования, принято называть малой экономикой.

### Критерии и границы малой экономики

В мировой практике к малой экономике относят: малые предприятия; фермерские хозяйства; индивидуальное предпринимательство; малый семейный бизнес; различные формы неформальной занятости (репетиторство, кустарные промыслы и др.).

Каждую из этих форм хозяйствования характеризует относительно небольшой (по сравнению со средним и крупным бизнесом) объем используемых ресурсов — труда и капитала. Поэтому в мировой практике в соответствии с количеством используемых трудовых ресурсов к малым относят предприятия с численностью занятых до 500 чел. Причем данный *количественный критерий* варьируется по странам: в США — до 500 чел., в Великобритании — до 200 чел., в Италии, Греции, России — до 100 чел., в Австрии, Германии, Франции — до 50 чел., в Японии — до 30 чел., в Нидерландах — до 10 чел. [1, с. 30-31; 2, с. 71-73]\*.

Как правило, предельная размерность малого бизнеса во всех странах определяется по таким отраслям, как промышленность и строительство. В сельском хозяйстве, научно-технической сфере и сфере услуг она значительно ниже. Так, в Германии размерность малых предприятий в промышленности ограничена численностью занятых до 50 чел., в то же время в торговле и на транспорте численность малого предприятия может составлять 2 чел. В России предельная численность занятых для малых предприятий установлена по промышленности, строительству, транспорту

---

\* Здесь и далее цифра указывает на источник или примечание в конце материала.

– 100 чел., в сельском хозяйстве и научно-технической сфере – 60 чел., в оптовой торговле и остальных отраслях – 50 чел., в розничной торговле и бытовом обслуживании – 30 чел. [3].

Наряду с показателем численности занятых в международной статистике применяют еще два количественных критерия, характеризующих относительно небольшой объем используемых ресурсов и выпускаемой продукции малыми предприятиями, – стоимость активов по балансу и годовой оборот (объем продаж), также дифференцированные по отраслям. Так, по методикам Европейского Союза в настоящее время установлены следующие предельные параметры [см. 2, с. 71]:

1. Число работающих:

- для микро-предприятий – до 9 чел.
- для малых предприятий – от 10 до 50 чел.
- для средних предприятий – от 50 до 250 чел.

2. Товарооборот:

- для малых и средних предприятий – до 40 млн. ЭКЮ и общий баланс до 27 млн. ЭКЮ. Для малых предприятий годовой товарооборот – до 4 млн. ЭКЮ и баланс – до 2 млн. ЭКЮ [4, с. 15].

В России эти показатели также дифференцированы по отраслям, но фиксировать их предельные значения в условиях инфляции можно лишь на какой-то период. Величина активов и годового оборота достаточно легко контролируемые показатели, если рост инфляции не превышает 2–4% в год, в противном случае их жесткая фиксация будет тормозить развитие малой экономики. При этом важно иметь в виду, что данные показатели в стоимостной форме характеризуют действующие ресурсы малой организации и итоговый результат их использования – годовую выручку (до налогообложения).

Наряду с количественными используются и *качественные критерии* при причислении субъектов хозяйствования к малому бизнесу. К ним относят, как правило, следующие признаки:

- зависимость от изменения внешней среды;
- неустойчивость малых фирм в рыночной экономике;
- отсутствие бюрократического аппарата управления, несистематичность менеджмента;
- низкие затраты на управление;
- гибкость, мобильность;
- высокая инновационная активность;
- ориентация на локальные сегменты рынка и др. [см. 1, с. 65-68; 4, с. 18].

Наиболее важный качественный критерий, который определяет, на наш взгляд, все остальные — всесторонняя ресурсная зависимость малой организации от внешней среды, которая влияет на ее рыночную устойчивость и рыночное поведение. Независимо от формы для всех субъектов хозяйствования в малой экономике характерна высокая ресурсная зависимость от внешней среды и в силу этого невозможность влиять на ценообразование на отраслевых рынках. Они имеют ограниченный доступ к финансовым, информационным, технологическим и другим видам ресурсов, определяющих рыночную устойчивость организации. Вместе с тем за счет мобильности и быстрой реакции на изменения конъюнктуры рынка, инновационной активности и небольшой, но эффективно работающей управленческой команды (или даже одного предпринимателя — лица, принимающего решения) субъекты малого бизнеса имеют возможность занять ту или иную рыночную нишу, особенно в инновационной сфере или сфере услуг.

Каковы же *экономические параметры* малой экономики в индустриально развитых странах? В общей численности фирм доля малых превышает 90%, в обеспечении занятости экономически активного населения — 60–70%, в производстве ВВП — 50–70% [см. 1; 2; 4]. Иными словами, малая экономика представляет весьма существенную часть национальных экономик индустриально развитых стран. Она не только обеспечивает занятость населения и снижает уровень безработицы во время кризисов, но и выполняет целый ряд других важнейших социально-экономических функций, позволяющих национальной экономике достаточно успешно функционировать и развиваться. Это:

- обеспечение доходами значительной части населения и формирование среднего класса;
- формирование конкурентной среды и антимонопольной структуры национальной экономики;
- повышение инновационной активности субъектов хозяйствования и ускорение инновационных процессов во всех отраслях;
- влияние на позитивные структурные изменения в экономике;
- увеличение ВВП.

Успешная реализация перечисленных выше социально-экономических функций и границы малой экономики зависят, с одной стороны, от достигнутого технологического уровня развития общественного производства, с другой — от эффективности государственной политики по поддержке малого предпринимательства в данной стране. И тот, и другой факторы определяют границы, в рамках которых малая экономика как «вложенная» подсистема функционирует и развивается в национальной экономике.



**Социально-экономические функции малой экономики  
в рыночном хозяйстве России**

В России в соответствии с действующим законодательством к субъектам малого предпринимательства относятся: малые предприятия (юридические лица); крестьянские (фермерские) хозяйства; предприниматели без образования юридического лица (ПБОЮЛ) [3]. По официальным данным Госкомстата РФ и оценке Министерства РФ по налогам и сборам, в сфере малого бизнеса на 1.1.2001 г. функционировало более 5 млн. субъектов хозяйствования. Это малые предприятия – 890,6 тыс. ед., крестьянские (фермерские) хозяйства – 261,7 тыс. ед., индивидуальные предприниматели без образования юридического лица — 3 864 тыс. ед. [5, с. 9, 86, 102]. К началу 2002 г. общее число субъектов малого предпринимательства составило 5,6 млн. ед., хотя количество малых предприятий во всех отраслях экономики сократилось и общее увеличение численности субъектов малого предпринимательства происходило в основном за счет индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица (их доля – около 80%).

По данным Ресурсного центра малого предпринимательства, на 1.1.2001 г. доля малых предприятий в общем числе предприятий и организаций, работающих в экономике России, составляла 26,3% (для сравнения в 1995 г. – 69%, в 1996 г. – 46,1%, в 1998 г. – 31,8%, в 2000 г. – 28,7%). Подобная отрицательная динамика доли малых предприятий в российской экономике свидетельствует, на наш взгляд, о противоречивом характере проводимых в стране реформ. С одной стороны, на всех уровнях государственного управления декларируется необходимость всесторонней поддержки малого предпринимательства как социальной основы формирования среднего класса, создается мощная инфраструктура; с другой стороны, наблюдается ухудшение общей макроэкономической ситуации (дефолт, спад производства, инфляция, бюрократизация аппарата управления и увеличение административных барьеров и др.), что влияет на снижение стимулов и препятствует развитию предпринимательской деятельности.

Общий вклад малых предприятий в обеспечение численности занятых во всех отраслях российской экономики в 2001 г. составил 11,8% (для сравнения в 1995 г. – 22,1%, в 1998 г. – 13,8%). В том же году они произвели 10–11% ВВП. Если оценивать совокупный вклад всех субъектов малого предпринимательства (малые предприятия, фермерские хозяйства, ПБОЮЛ) в обеспечение численности занятых в народном хозяйстве России, то в 2001 г., по данным Ресурсного центра малого предпринимательства, он составил 24%, или 16,9 млн. чел. [см. 2, с. 39, 74–75]. При этом, по оценке экспертов, доля малых предприятий и ПБОЮЛ в общем объеме рынка России (рассчитана по вкладу в общий объем выручки от реализации продукции) составила 37,5%, в то время как

совокупный вклад крупных и средних предприятий остается преобладающим – 62,5% [см. 2, с. 87]. Несмотря на трудности, подобное соотношение между малой экономикой и остальными субъектами хозяйствования свидетельствует о ее достаточно эффективной рыночной адаптации в суперсистеме национальной экономики Российской Федерации.

Более того, если учесть, что за последние 10 лет в России возросла численность безработных при сокращении общей численности занятого населения, то значение малой экономики как фактора развития локальных рынков и альтернативы безработице для депрессивных регионов страны выглядит еще более весомым. Так, общая численность занятого населения в РФ в период с 1992 по 2000 г. сократилась с 72,1 млн. чел. до 64,6 млн. чел. (или на 10,4%). А общая численность безработных, рассчитанная по методике МОТ, за тот же период постоянно увеличивалась: в 1992 г. она составляла 3,9 млн. чел., в 1995 г. – 6,7 млн. чел., в 1998 г. – 8,9 млн. чел., хотя в 2000 г. несколько снизилась – около 7 млн. (то есть за весь период она выросла почти на 80%).

Вместе с тем в этот период наблюдалась положительная динамика численности занятых в малой экономике. По расчетам автора данной статьи, в период с 1992 по 1995 г. численность занятых только на малых предприятиях увеличилась в 3,7 раза, что позволило данному сектору экономики в 1995 г. обеспечить работой 20,6% всех занятых в народном хозяйстве России.

В последующий период рост численности занятых в малой экономике замедлился и происходил в основном за счет увеличения количества индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица. Это связано, на наш взгляд, с адаптацией малого бизнеса к изменению условий внешней среды: более высокие административные барьеры и налоги для малых предприятий по сравнению с ПБОЮЛ стимулировали переход малого бизнеса из одной формы в другую. Наиболее интенсивно данный процесс происходил в 1999 г. после дефолта.

Кроме перечисленного выше к малой экономике в России относятся все малые формы хозяйствования, которые формально не зарегистрированы, но вносят вклад в создание реального ВВП. Это личное подсобное хозяйство граждан, промыслы, репетиторство и другие виды неформальной занятости в сфере услуг. По оценке российских и зарубежных экспертов, в настоящее время в «теневом секторе» малой экономики РФ оборот ресурсов и продукции по разным отраслям составляет 20% и выше [см. 2, с. 69]. Наличие «теневого оборота» позволяет выжить субъектам малого бизнеса и свидетельствует о его высокой адаптации в условиях осложнения общей макроэкономической

ситуации в стране и ухудшения параметров ближайшего конкурентного окружения.

На наш взгляд, если бы в России даже в таком относительно небольшом масштабе не было малой экономики, обеспечивающей занятость и доходы достаточно большой социальной группе населения (по нашей оценке, это более 20 млн. чел. с учетом всех форм малого бизнеса и его «теневого оборота»), то уровень безработицы был бы как минимум в 2–2,5 раза выше в целом по стране и по отдельным регионам.

Отраслевая структура малой экономики в России отражает предпочтения субъектов малого бизнеса. Прежде всего, это торговля, общественное питание, посредничество, коммерция и другие отрасли сферы услуг. Если объединить все отрасли, представляющие сферу услуг, то, по нашим расчетным данным, удельный вес малых предприятий, работающих в данной сфере, составлял в 2001 г. более 65%, в общей численности занятых – более 50%, в совокупном объеме произведенной продукции и услуг – более 40 %. Что касается ПБОЮЛ, то они также предпочитают торговлю и общественное питание (67,5%). Такая отраслевая ориентация субъектов российского малого бизнеса не случайна: в сфере услуг для начала собственного дела, как правило, не требуется большой стартовый капитал, здесь относительно невысокие «входные» барьеры и имеет место довольно быстрая отдача от вложенных средств. Вместе с тем в производственной сфере малой экономики, представленной такими отраслями, как промышленность, сельское хозяйство и строительство, доля малых предприятий всего 30,9%, в общей численности занятых – 43,7%, в общем объеме произведенной продукции и услуг – 51,9% [6, с. 318].

Иными словами, сфера услуг в большей степени, чем производственная, обеспечивает занятость населения, но в меньшей степени влияет на увеличение вклада малой экономики в валовой выпуск продукции и ВВП. Однако, если проанализировать данные об изменении отраслевой структуры малой экономики, представленной малыми предприятиями в отраслевой структуре всей национальной экономики России, то видно, что в период с 1994 по 2002 г. происходило неуклонное уменьшение доли малых предприятий, работающих в производственной сфере, и соответствующее ее увеличение в сфере услуг. Так, в общем числе предприятий и организаций, работающих в промышленности, в течение этих восьми лет доля малых предприятий снизилась с 43% до 34,9% (в 1,2 раза); в сельском хозяйстве – с 9% до 4,5% (в 2 раза); в строительстве – с 56% до 24,1% (в 2,3 раза) [см. 2, с. 74].

Подобная тенденция свидетельствует об усилении процессов монополизации на отраслевых рынках в производственной сфере национальной экономики России, сдерживающих появление новых малых предприятий из-за увеличения числа «входных» барьеров. В отраслях

производственной сферы для начала предпринимательской деятельности теперь требуется большой стартовый капитал и другие ресурсы, требуются более квалифицированные кадры, способные работать в условиях конкуренции с крупными и средними фирмами, необходимы более совершенные технологии, позволяющие производить конкурентоспособную на данных отраслевых рынках продукцию, требуются специальные маркетинговые исследования, ориентированные на определение целевых рыночных ниш для субъектов малого бизнеса, и пр.

Все это свидетельствует о том, что российская малая экономика в своем развитии подошла к такому рубежу, когда объективно необходимо решение задачи по переводу ее на новую технологическую основу, позволяющую не только успешно конкурировать с другими более крупными формами хозяйствования, но и более полно выполнять свои социальные и экономические функции в национальной экономике на основе взаимодействия с крупным и средним бизнесом в сложившейся системе общественного разделения труда.

#### **Литература**

1. *Рубе В.А.* Малый бизнес: история, теория, практика. М.: ТЕИС, 2000.
2. Российское обозрение малых и средних предприятий 2001. М., изд. Ресурсного центра малого предпринимательства, 2002.
3. Федеральный закон от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ».
4. *Фадеев В.Ю.* Малое предпринимательство в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М.: Наука, 2000.
5. Малое предпринимательство в России 2001 (Статистический сборник). М.: Госкомстат, 2001.
6. Российский статистический ежегодник, 2002. М.: Госкомстат, 2002.



**Г. А. Насырова**

доцент кафедры «Страховое дело»,  
докторант

## МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Регулирование страховой деятельности со стороны государства в том или ином виде имеет место во всех странах мира. Существующие модели универсальны в части определенных параметров и одновременно значительно различаются в национальных экономических системах.

*Универсальность моделей* регулирования проявляется в следующем:

- ✧ формировании отраслевого страхового законодательства;
- ✧ выделении специальной регулирующей структуры – органов страхового надзора;
- ✧ установлении правил и критериев допуска к ведению страховых операций;
- ✧ осуществлении контроля за текущей деятельностью страховых организаций, страховых посредников;
- ✧ наличии налогового регулирования.

*Специфика и оригинальность моделей* регулирования страховой деятельности может проявляться в различных аспектах:

- ✧ особенностях страхового и общего законодательства;
- ✧ статусе и структуре органов страхового надзора;
- ✧ процедурных вопросах допуска к страховой деятельности;
- ✧ методах и формах регулирования страховой деятельности;
- ✧ степени популярности и активности использования отдельных инструментов регулирования.

### Национальные модели регулирования страховой деятельности

*Страховое законодательство* в различных экономических системах содержит свой особенный комплект нормативно-правовых актов, регулирующих страховую деятельность. Во Франции правовое регулирование страхования сосредоточено в Страховом кодексе 1976 г., регламентирующем все стороны организации страхового рынка и его регулирования. США, напротив, вообще не

имеют федеральных законов о страховании и страховом надзоре, у каждого штата свое страховое законодательство и свой регулирующий орган; страховая индустрия является единственной, которая не подпадает под антимонопольное законодательство. Законодательную базу страховой деятельности в Великобритании составляет закон о страховых компаниях 1982 г., в законе содержатся регулирующие вопросы лицензирования, платежеспособности, оценки активов и пассивов, инвестиций\*.

Материальную основу модели государственного регулирования страховой деятельности составляет совокупность административных институтов. В любой экономической системе рыночного типа государственную власть в страховом секторе представляют органы страхового надзора. В механизме страхового регулирования они играют центральную и определяющую роль. Национальным законодательством регламентируются правовой статус органа надзора, его основные задачи, функции и права, структура центральных органов и территориальных подразделений. Для разных государственных законодательных систем характерна *специфическая форма* организации деятельности надзорных органов. В России, как и в большинстве европейских государств (Великобритания, Германия, Швеция и др.), а также в Японии организация страхового надзора едина для всех территорий государства. То есть реализуется принцип приоритета (преобладания или доминирования) федеральных органов, регулирование осуществляется на уровне высших органов власти. Существует также принцип комбинирования, когда некоторые аспекты страховой деятельности регулируются на федеральном уровне, тогда как основные нормоустанавливающие полномочия переданы властям провинций. Так, в Канаде реализуется подобная смешанная форма надзора. Третий принцип децентрализации надзорных функций (например, в США) проявляется в отсутствии федерального страхового законодательства, функции по регулированию этой сферы деятельности реализуются на уровне штатов.

На стадии допуска к ведению страховых операций одним из критериев является *качество предлагаемого страхового продукта*. Правила по лицензируемым видам страхования проходят соответствующую процедуру утверждения (для каждой страховой компании утверждение производится индивидуально, это характерно для США и ряда других стран). В некоторых случаях страхование может осуществляться на основе типовых правил (в Германии, во Франции, Канаде и других странах). В то же время в Великобритании отсутствует предварительная проверка содержания договоров со стороны органов надзора.

Вопросы допуска к осуществлению страховой деятельности имеют еще один немаловажный аспект — *возможность свободного ведения страховых*

---

\* См.: Самаркин Д.В. Системы страхования в США, Великобритании и Германии. М., 2001. С. 3–4, 7.

*операций иностранными страховыми компаниями.* Практически во всех развитых странах относительно свободный доступ к страховому рынку, в частности в рамках Европейского сообщества. При этом следует обратить внимание, что наиболее благоприятный режим для функционирования иностранного страхового капитала имеет место в Швейцарии. Это объясняется в большей степени особым статусом этой страны как международного финансового центра.

Вступление ряда государств в ЕС существенным образом сказалось на структуре страхового капитала. В Венгрии доля иностранных инвесторов в страховом секторе составляет 94%, в Латвии – 50%, в Чехии – 35%, в Словакии и Эстонии – около 30%, в Польше – 17%\*. Результатом либерализации страхового рынка в Испании стала активизация иностранного капитала, последовала серия слияний и поглощений отечественных страховых компаний. За пределами Европейского континента в некоторых странах, еще только проводящих рыночные реформы, сохраняются некоторые ограничения в деятельности иностранных страховых компаний. Так, например, в Аргентине нерезиденты подвергаются более строгому налоговому режиму, чем национальные, и перевод ими своей прибыли за границу подлежит жесткому контролю. Кроме того, они должны передавать национальному перестраховочному институту 60% своего портфеля по всем видам страхования. Ограничения накладываются на инвестиционную деятельность\*\*.

Развитие страховых рынков в странах с формирующейся рыночной экономикой при условии их открытости сопряжено с большой опасностью «подавления» национальных компаний иностранными. С целью защиты национальных страховых систем постоянная комиссия по страхованию при Всемирной конференции по торговле и развитию (ЮНКТАД) разработала специальные рекомендации, включавшие ряд протекционистских мер. Необходимость такого рода требований на начальном этапе доказана практикой, — например, в Польше, Венгрии, Литве в результате снятия всех ограничений не стало национального страхового рынка\*\*\*.

Одним из основополагающих принципов Всемирной торговой организации является свобода перемещения капитала. В то же время юго-восточный рынок характеризуется традиционным консерватизмом. В Японии иностранные страховые компании проходят процедуру регистрации и получения лицензии. Кроме того, страховые компании-нерезиденты для открытия отделения должны

\* См.: *Сплетухов Ю.Л.* Место и роль государства в организации страхования в современных условиях // *Финансы.* 2000. № 10. С. 39.

\*\* См.: *Плешков А.П., Орлова И.В.* Исторические и экономические предпосылки протекционизма в страховании // *Финансы.* 1997. № 6. С. 60.

\*\*\* См.: *Stroinski E.* Bankruptcies and New Insurance Law in Poland // *The International Journal of Insurance Law.* London–Hong-Kong. 1997. Vol. 4. P. 18-19; *Ильчиков М.* К вопросу о присутствии на российском рынке иностранных страховых компаний (попытка ретроспективного анализа актуальной проблемы) // *Страховое дело.* 2001. № 7. С. 6.

располагать депозитом в 200 млн. йен, для дочерних компаний необходим капитал в размере 1 млрд. йен\*\*\*\*. Китайские власти также стремятся ограничить присутствие иностранных участников на внутреннем финансовом рынке. В отношении зарубежных страховых компаний применяются специальные правила регистрации и критерии по уровню капитала. Территория деятельности иностранных компаний ограничена Шанхаем и Гуаньчжоу, они могут покупать китайские корпоративные бумаги не более 10% от общего инвестиционного портфеля\*\*\*\*\*.

В современных условиях органы страхового надзора основное внимание уделяют изучению *финансовой устойчивости страховых компаний*. Основными факторами, по которым проводится анализ, являются финансовое положение, выплаты и уровень дебиторской задолженности. На этой стадии государственное регулирование иногда может быть реализовано в форме специальных резервных фондов на случай банкротства страховых организаций (за счет целевых отчислений ими от полученных страховых премий). В Великобритании в соответствии с законом о защите прав страхователей 1975 г. создана особая структура — Управление по защите потребителей, при которой существует специальный компенсационный страховой фонд для страхователей, формируемый за счет отчислений страховых компаний в части нетто-премии. В случае банкротства какой-либо страховой компании предусмотрены компенсации по договорам обязательного страхования. Еще в 1925 г. был образован центральный гарантийный фонд Ллойда, действующий на основе подобной схемы. Размер отчислений зависит от емкости синдиката. В некоторых случаях синдикаты могут рассчитывать на компенсацию\*.

Не менее серьезным и актуальным направлением является *регулирование инвестиционной деятельности страховых компаний*. Органы страхового надзора, как правило, определяют круг разрешенных и запрещенных объектов инвестирования; устанавливают максимальные и/или минимальные нормы размещения. Регулирование размещения страховых резервов имеет двойной эффект — способствует обеспечению финансовой устойчивости страховых организаций, а также приводит к косвенному результату — выполняет функцию регулятора структуры страхового рынка и капитала страховых компаний. В некоторых странах покупка государственных долговых обязательств является обязательной для страховщиков. В этом случае, обязывая вкладывать резервы в государственные ценные бумаги, государство тем самым обеспечивает устойчивый спрос на них со стороны страховщиков и превращает страховую

---

\*\*\*\* См.: Государственное регулирование рынка финансовых услуг в Японии // БИКИ. 1998. № 116. С. 16.

\*\*\*\*\* См.: Котляров Н.Н. Присутствие иностранных компаний на страховом рынке КНР // Страховое дело. 2002. № 1. С. 43.

\* См.: Самаркин Д.В. Системы страхования в США, Великобритании и Германии. С. 14.



отрасль (а она перераспределяет в развитых странах до 8-10% ВВП) в стабильного заказчика государства. Такие нормы могут использоваться в развитых странах, где инвестиции в государственные ценные бумаги считаются «безрисковыми».

Главным условием существования любого рыночного института является наличие соответствующей *инфраструктуры*. С этой точки зрения страховая деятельность должна быть обеспечена соответствующей структурой страховых посредников, организация и регламентирование деятельности которых является прерогативой государства. В рамках Европейского содружества приняты и действуют специальные директивы (№ OJ 1977 L26/14; № OJ 1992 L19/32; № 77/92/ЕЕС)\*\*. Названные директивы определяют стандарты уровня профессиональной подготовки, опыта и хорошей репутации посредников. А в целом основные квалификационные требования, а также рамочные условия деятельности посредников устанавливаются соответствующим национальным законодательством. Законом о страховых брокерах 1977 г. в Великобритании образован Регистрационный совет страховых брокеров, которому переданы контрольные и регулятивные функции, ведется реестр действующих брокеров и брокерских контор\*.

В настоящее время вследствие процессов межгосударственной интеграции, интернационализации, глобализации экономики происходит постепенное размывание идентификационных границ между различными национальными моделями государственного регулирования страховой деятельности. Эти процессы в большей степени вызваны необходимостью выработки *единых подходов к регулированию деятельности страховых компаний*, имеющих разветвленную международную сеть. При этом максимальную выгоду от расширения мирохозяйственных связей и интернационализации регулирования получают транснациональные компании. Интернационализация регулирования объясняется необходимостью в определенной степени формализовать сложившиеся тенденции. Более привлекательные инвестиционные условия в отдельных странах могут повлечь значительный приток финансовых ресурсов, тем самым вызвать их дефицит в других.

При этом *либерализация экономических режимов* становится одновременно и условием, и следствием этих процессов. Снятие (смягчение) административных и экономических барьеров в национальных системах, с одной стороны, объективно вызвано и, с другой, — соответственно приводит к активизации транснационального капитала. Причем интеграционные явления имеют место не только на уровне экономических агентов (мезоэкономики), но и на уровне макроэкономики — формирование наднациональных государственных

\*\* См.: Антонова И. Регулирование страховой деятельности на европейском рынке. Новое европейское страховое законодательство // Страховое право. 1999. № 1-2. С. 32.

\* См.: Самаркин Д.В. Системы страхования в США, Великобритании и Германии. С. 11.

органов, а также на уровне организаций саморегулирования<sup>\*\*</sup>. Процесс унификации и сближения институциональных систем этих стран продолжается.

### **Особенности российской модели регулирования страховой деятельности**

Своеобразие перехода отечественной экономики к рыночному типу развития, а также соответственно сложившиеся характерные черты вполне объективно предопределили выделение российской экономической модели. Специфика развития нашла свое отражение и в страховой деятельности, как в процессе формирования рыночных основ отрасли, так и собственно в структуре и характере самого института страхования.

Рыночные принципы функционирования внедрялись в страховую деятельность в первую очередь через ликвидацию существовавшего в отрасли государственного монополизма. С начала 90-х годов минувшего столетия к ведению страховых операций стали допускаться альтернативные структуры. Сложившаяся в России практика регулирования страхования известна под названием модели «легкого входа», когда формальные требования к начинающим деятельность финансовым организациям (в том числе минимальный размер уставного капитала) невысоки. «Легкий вход» приводит к тому, что на рынок страховых услуг проникают мелкие компании, не обладающие достаточным финансовым и профессиональным потенциалом; в свою очередь неспособность экономических агентов исполнять обязательства перед клиентами приводит к утрате доверия и снижению потребительского спроса на страховые услуги. Данные процессы происходили на фоне только начинающей свое формирование институциональной базы коммерческого страхования. Именно такая ситуация стала позже одной из основных причин их банкротства и ликвидации.

Следует отметить, что формирование и развитие механизма регулирования со стороны государства шло практически параллельно с процессом становления отечественного страхового рынка. По сути, система государственного регулирования развивалась инерционно, т.е. в большей степени как адекватная реакция на объективно складывающиеся на рынке условия, с частичным использованием отдельных аспектов зарубежного опыта. В целом же модель государственного регулирования формировалась заново и детерминирована соответствующей законодательной, т.е. институциональной базой.

Основным государственным органом, регулирующим деятельность страховых организаций в РФ, является *Департамент страхового надзора*

---

<sup>\*\*</sup> Наднациональные государственные структуры наличествуют не только в рамках Евросоюза. В 1993 г. была создана Международная ассоциация органов страхового надзора, объединяющая интересы соответствующих государственных структур европейских стран, США и др. Предпринимаются попытки интеграции союзов страховщиков, страхователей и т.п.

*Министерства финансов*, на который возложены функции контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в части страховой деятельности, разработка требований по регистрации и лицензированию, контроль за финансовой деятельностью страховых организаций и т.п.

Весь процесс регулирования деятельности страховых компаний со стороны различных государственных структур (страховой надзор, налоговый контроль и другие формы регулирования) можно условно разделить на этапы *предварительного, текущего и завершающего контроля*. Этап предварительного контроля связан с проведением регистрации страховой компании как хозяйствующего субъекта и осуществлением лицензирования — отбора и допуска к ведению операций. Текущий контроль осуществляется постоянно в заданном формате в процессе функционирования страховой организации. Завершающий контроль соответствует этапу завершения деятельности страховой компании — ее ликвидации (реорганизации).

Весьма серьезным аспектом регулирования в процессе учреждения страховой организации, а также в период последующего функционирования представляет собой механизм *формирования уставного капитала* организуемой компании. К страхованию стали проявлять повышенный интерес коммерческие банки и финансово-промышленные группы. Крупный капитал (как российский, так и иностранный) явно заинтересовался страховым рынком. В последнее время произошло несколько сделок, «изменивших лицо и суть страхового рынка»\*. Параллельно с этим идет *концентрация капитала внутри страховой отрасли*, которая приводит к образованию крупных страховых компаний, обладающих большей финансовой устойчивостью и стабильностью, нежели мелкие компании. Этот процесс в основном представляет собой слияние и поглощение компаний и приводит к образованию страховых групп.

Таким образом, выявляется несколько *тенденций развития* отечественного страхования: укрупнение собственно страховых компаний, проникновение банковского и финансово-промышленного капитала в страховую отрасль, консолидация страхового капитала в рамках существующих финансово-промышленных групп, активизация иностранных инвесторов.

Однако многих специалистов волнует ситуация на российском страховом рынке, поскольку встает проблема монополизации страховой отрасли. Также вызывает сомнение вопрос финансовой стабильности страховой компании, напрямую зависящей от финансового благополучия «материнской» структуры. Усиливающиеся тенденции слияния и поглощения на отечественном страховом рынке вызывают беспокойство со стороны регулирующих органов. В этой связи в страховом законодательстве должны быть прописаны нормы, предупреждающие возможность аффилиации в страховой деятельности, так как в противном случае финансовое положение отдельных страховых компаний и в

\* Решетин Е. Дождались // Эксперт. Панорама страхования. 2002. № 15(322). С. 116.

общем страховой системы будет вызывать серьезные опасения, поскольку может сработать «принцип домино».

Можно предположить, что в общих чертах российская экономическая модель тяготеет к банковско-ориентированному типу. Подобные модели существуют, например, в Японии и Германии. В этих странах достаточно сегментирован финансовый рынок, что в общих чертах характерно и для России. Вместе с тем нельзя не учитывать возможность в ближайшие годы диверсификации финансовой деятельности, диффузии финансовых продуктов. Именно по этой причине эксперты МВФ и Всемирного банка уделяют большое внимание внедрению в странах систем *пруденциального регулирования*. Основой такого регулирования являются пруденциальные нормативы, или «коэффициенты благоразумия». Пруденциальное регулирование включает развитую систему мониторинга, открытости информации и отчетности перед национальными органами надзора, три основы которого составляют государственное регулирование и надзор, внутренние процедуры и контроль, рыночная дисциплина. «Система пруденциального надзора и регулирования должна постоянно адаптироваться к развитию рынка и состоянию внутреннего управления в отдельных финансовых учреждениях»\*.

Одним из характерных признаков российской модели регулирования страховой деятельности является *контроль размеров тарифных ставок*, заключающийся не только в их утверждении на стадии лицензирования, но и в последующем надзоре за их соблюдением. Основной причиной здесь является предупреждение возможности разорения страховой организации, а также пресечение установления монопольных цен. В условиях достаточно конкурентного рынка страховых услуг слишком велик соблазн проведения политики ценового демпинга с целью привлечения клиентов. В рамках *антимонопольного регулирования* (не только органами страхового надзора) проводится работа по предупреждению и контролю проявления монополизма, пресекаются попытки злоупотребления доминирующим положением. В то же время это не должно приводить к искусственному ограничению конкуренции на рынке, имевшему место в некоторых регионах, где к проведению страховых программ были допущены только местные страховые компании.

*Текущий контроль* органами страхового надзора осуществляется на всем протяжении функционирования страховой компании. Главным здесь является оценка финансового состояния страховых организаций.

В части государственного регулирования финансовой деятельности страховых организаций отечественное законодательство представляет собой фрагментарное заимствование европейского опыта в отношении методики контроля и оценки финансовой устойчивости, правил формирования страховых

---

\* *Осадчая И.* Глобализация и государство: новое в регулировании экономики развитых стран // МЭ и МО. 2002. № 11. С. 7-8.

резервов. Кроме того, страховые организации осуществляют постепенный переход на международные стандарты бухгалтерской отчетности, что позволит в определенной степени снять имевшие место «противоречия и шероховатости».

Практика государственного регулирования инвестирования страховых резервов существует во всех странах, различие состоит в содержании и степени регламентации размещения резервов. В настоящее время экономические условия и существующий порядок инвестирования страховых резервов в значительной мере снижают возможность привлекательного размещения страховых резервов, а также поиск надежных объектов инвестирования.

Не вызывает сомнения важность государственного регулирования страховой деятельности в части налогообложения страховых операций, относящегося также к этапу текущего контроля. Здесь можно выделить два аспекта: первый —налоговое регулирование страховых компаний, второй —налогообложение контрагентов страховых компаний. Существенным шагом в развитии страхования в РФ стало принятие Налогового кодекса, благодаря которому страховые взносы стали выводиться из налогооблагаемой базы. Однако налоговое регулирование деятельности страховых компаний еще остается проблемным. Нет единства в определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль (доходы). Предложения по внедрению зарубежной практики налогообложения страховых взносов имеет как сторонников, так и достаточное количество противников. В целом же система налогообложения страховых организаций в России вызывает немало нареканий со стороны практиков.

В отношении отечественной практики *завершающего контроля* можно сказать, что она только начинает формироваться. До настоящего времени остаются не проработанными процедуры финансового оздоровления, санации страховых компаний, их банкротства, а также вопросы защиты интересов страхователей, урегулирования претензий в этом случае. Отсутствует механизм предупреждения разорения страховых организаций, который должен, на наш взгляд, предусматривать особые мероприятия превентивного характера, а также меры государственной поддержки, либо предусмотреть специальный резерв аналогично фонду страхования банковских депозитов. Отчисления в такой фонд могут носить обязательный или рекомендательный характер, и соответственно он будет иметь либо государственный статус, либо статус специального резерва при саморегулируемой организации.

Одним из актуальных аспектов характеристики любой национальной модели становится *влияние глобализации на экономическое развитие в стране*. Глобализация, охватывающая все сферы жизнедеятельности общества, в экономике проявляется в форме проникновения иностранного капитала. Россия также не может находиться вне этих процессов. В страховании, выраженная в свободном перемещении капитала (в основном в финансово-кредитном секторе), глобализация проявляется в форме проникновения *иностраных страховых компаний*. Свое присутствие они обнаруживают как явно, так и через

приобретение доли в капитале отечественных страховых компаний. Иностраный капитал «приходит» и через кэптивные страховые компании, представляющие собой аффилированные структуры. В списке учредителей «материнских» компаний может также присутствовать иностранный инвестор.

Вместе с тем до настоящего времени еще не до конца решенным остается вопрос деятельности страховых организаций-нерезидентов. Абсолютно открытым для иностранного капитала страховой рынок России назвать трудно, да и со стороны зарубежных страховых компаний не наблюдается особой активности в размещении своего капитала на территории России. На сегодняшний день доля иностранного капитала в страховой отрасли составляет величину, вполне укладывающуюся в выделенную государством квоту. Среди многих причин относительной неактивности зарубежных инвесторов можно отметить институциональный фактор, а точнее — российское законодательство, которое находится в процессе «перманентного совершенствования». Либерализация в страховой деятельности закономерна, однако наиболее эффективна для отечественной экономики она будет лишь при условии адекватного институционального обеспечения.

Еще одним институционально неразвитым аспектом страхования являются *организации взаимного страхования*. Становление малого и среднего предпринимательства в России может получить определенный импульс благодаря этой своеобразной форме проведения страховых операций.

Страховая отрасль кроме собственно страховых компаний представлена также *страховыми посредниками*, осуществляющими реальное продвижение страховой услуги. Нерешенным остается вопрос классификации и установления категорий страховых посредников (страховых агентов). Профессиональная подготовленность страховых посредников в настоящее время представляет сугубо корпоративный интерес. На государственном уровне остались не проработанными вопросы относительно правового статуса и профессиональной ответственности страховых агентов, не говоря уже о вопросах профессиональной этики. В России *страховое брокерство* только начинает свое становление. В условиях расширяющегося из года в год страхового поля этот вид деятельности обладает достаточным потенциалом развития. В РФ для осуществления своей деятельности страховые брокеры должны быть зарегистрированы в органах государственного страхового надзора, занесены в реестр страховых брокеров и иметь соответствующее свидетельство. В действующем законодательстве не отражены такие аспекты регулирования деятельности страховых брокеров, как лицензирование, аттестация, разрешенные виды деятельности (в том числе возможность финансовых операций), финансовые требования по капиталу и пр.

Одним из главных сдерживающих факторов развития страхового рынка в России является *недостаточный спрос на страховую защиту*, обусловленный не столько отсутствием страховой культуры, сколько отсутствием экономического интереса и низкой платежеспособностью потенциальных клиентов. Если интерес

посредством определенных государственных мер можно простимулировать, то реальная платежеспособность потребителей страховых услуг не может так быстро улучшиться. Сдерживающим фактором для многих возможных клиентов является и неуверенность в финансовой защищенности от непредвиденных ситуаций, связанных с разорением или ликвидацией страховых компаний. Кроме того, отечественные потребители не защищены от возможных инцидентов, возникающих вследствие юридических недочетов при составлении договоров страхования.

Иначе говоря, институциональная база страховой деятельности, несмотря на свое интенсивное развитие, нуждается в достаточно глубокой и существенной доработке.





**И.Г. Русакова**  
вице-президент ИФА

**Л.П. Павлова**  
заведующая кафедрой  
«Налоги и  
налогообложение»

### ИФА — СИДНЕЙСКИЙ КОНГРЕСС

Начало осени 2003 года было отмечено важным для мировой налоговой общественности событием — в городе Сиднее, Австралия, состоялся 57-й конгресс Международной налоговой ассоциации (ИФА)/International Fiscal Association (IFA). На ежегодный форум профессионалов налоговиков съехались участники со всех концов света, общее число которых составило около тысячи человек. От российского отделения ИФА в работе конгресса приняли участие пять представителей — ученые и практики. Приведем краткий обзор этого события.

Сидней встретил участников форума яркой солнечной погодой, доброжелательными улыбками многонационального населения, насыщенной программой как для дискуссий, так и для культурного досуга.

Форум налоговых профессионалов проходил в новом Конгресс-центре, построенном к Олимпийским играм 2000 года. Церемония открытия проходила в торжественной обстановке с участием сенатора, федерального министра доходов госпожи Хелен Кунан, президента ИФА господина Дж.Б. Либина (США)

и президента австралийского отделения ИФА господина Г. Хилла.

Основными темами для дискуссии были выбраны две:

- ✧ первая тема *«Тенденции в развитии налогообложения компании/акционеров: однократное или двойное налогообложение»*;
- ✧ вторая тема *«Вопросы косвенного налогообложения финансовых услуг»*.

Помимо основных тем для дискуссий было множество других, не менее интересных: налогообложение интеллектуальной собственности в условиях миграционных тенденций; сотрудничество ИФА и ОЭСР в области международного налогообложения; вопросы налогообложения прироста капитала по акциям в рамках соглашений об избежании двойного налогообложения; вопросы применения правил, направленных на предотвращение уклонения от налогообложения; тенденции в развитии международного налогообложения; вопросы применения «Модели конвенции об избежании двойного



налогообложения» (далее – Модель); налоговые режимы оффшорных инвестиций и др.

В рамках первой темы разгорелась дискуссия о возможностях налогового планирования с целью предотвращения международного двойного налогообложения дивидендов. В результате дискуссии были сделаны выводы о наличии тенденции к постепенному переходу в налогообложении компаний от импутационной системы к упрощенной системе налогообложения дивидендов на уровне держателей акций компаний.

Вторая тема обсуждения, касающаяся косвенного налогообложения, не столь традиционна для конгресса налоговой ассоциации, так как обычно предметом соглашений об избежании двойного налогообложения являются исключительно прямые налоги. Вместе с тем в последнее время косвенные налоги становятся важным фактором налогового планирования для бизнеса и непростой проблемой для налоговых органов. В связи с этим налоговая ассоциация решила не ограничивать дискуссии и исследования лишь сферой применения прямых налогов, а дать возможность налоговым специалистам найти оптимальные решения проблем косвенного налогообложения. Так, наиболее актуальными на сегодняшний день являются проблемы, связанные с налогообложением финансовых услуг. Практика применения налога на добавленную стоимость в разных странах показала, что финансовые услуги, как правило, освобождаются

от НДС, однако такой подход является лишь частичным решением проблем, связанных с применением данного налога к финансовым услугам.

Участие в работе конгресса позволило установить творческие контакты с рядом высших учебных заведений Австралии. В частности, было получено приглашение от директора The University of New South Wales господина Криса Эванса посетить университет, ознакомиться с учебными программами по курсам «Налоги и налогообложение»

На организованной в период работы конгресса встрече с профессорами университета, читающими курсы по подходящему налогообложению, обсуждались проблемы применения налоговых льгот по этому налогу, эволюция ставок налога.

Представляла взаимный интерес и дискуссия по налогу на недвижимость, введение которого предполагается в России в 2005 г., ставки этого налога. Много интересных вопросов касалось действующего в нашей стране земельного налога, объекта обложения земельным налогом, необходимости введения земельного кадастра.

Были получены материалы по налогообложению малого бизнеса, упрощенной системе налогообложения, имеющей по методике исчисления много общего с российской системой.

Австралийская сторона выступила инициатором идеи о совместной научной работе по сравнительному анализу налоговых систем России и Австралии. Для российской практики

интересен опыт Австралии и в части налогового администрирования.

Вопросам сотрудничества ИФА и ОЭСР был посвящен отдельный семинар — семинар «С». На семинаре выступили представители ОЭСР с сообщением о последних исследованиях в рамках ОЭСР и их результатах. Глава Центра налоговой политики и администрирования Джеффри Оуэнс (Париж) в своем докладе коснулся сфер сотрудничества как внутри ОЭСР, так и со странами, не входящими в сообщество. Из доклада следовало, что организация проводит большую работу с этими странами по передаче опыта налогового администрирования. Представители российских налоговых органов и Министерства финансов также принимали участие в многочисленных семинарах по налоговому администрированию, которые проводились в разных странах, в том числе во Франции, Голландии и России.

Вторая половина семинара была посвящена дискуссии о том, как правильно применять положения соглашений об избежании двойного налогообложения в отношении взносов на пенсионное обеспечение. Как известно, в мире существует множество пенсионных схем, которые пересекаются между собой как в плане пенсионных взносов, так и в плане выплат по пенсионным схемам. Налогообложение этих взносов и выплат существенно отличается в зависимости от стран и даже внутри одной страны.

Расширение рынка труда и процессы глобализации обострили налоговые проблемы, связанные с такого рода многообразием пенсионных схем. В рамках Европейского Союза этот вопрос был поднят на уровне Европейского министерства юстиции. Ожидается, что старение наций стран Европейского сообщества, а также усиление мобильности рабочей силы внутри сообщества скажутся на повышении внимания к этим проблемам.

В этой связи важную роль играют соглашения об избежании двойного налогообложения. Статья 18 Модели является основной статьей, регулирующей отношения государств в этой области. Однако эта статья предоставляет лишь частичное, а иногда, по мнению ряда стран, и не совсем верное решение проблемы, поэтому не удивительно, что положения действующих в настоящее время соглашений сильно отличаются от положения, предлагаемого Моделью. Принимая это во внимание, в настоящее время ОЭСР ведет работу по выработке новых рекомендаций, которые могли бы быть приемлемыми для стран при двустороннем решении вопроса о налогообложении пенсионных взносов и выплат.

На семинаре «Е» представители Канады, США, Австралии, Швеции, Аргентины и Испании поделились опытом применения мер, направленных на предотвращение уклонения от уплаты налогов (GAAR).

В качестве основных элементов GAAR анализа в Канаде фигурируют три принципиальных момента: налоговая

выгода, наличие операции и злоупотребление или неправильное использование законодательства. В Австралии этими элементами служат: признание наличия схемы, явная налоговая выгода при использовании данной схемы и установленный факт применения данной схемы лицом только для целей получения данной налоговой выгоды. Примерно такие же критерии используются другими странами при применении GAAR. Следует особо подчеркнуть, что, как правило, во всех странах бремя доказывания злоупотреблений лежит на налоговых органах и через судебную процедуру; решение о злоупотреблении выносит суд.

Не в первый раз на конгрессе (семинар «G») была сделана попытка определить, что понимается под термином «ассоциированные предприятия» (АП) в смысле положения статьи 9 Модели. Как известно, основным принципом распределения прибыли между зависимыми предприятиями, а также между головным офисом и постоянным представительством, действующим в другом государстве (этот принцип в настоящее время используется во всем мире), является принцип применения трансфертных цен.

Основным критерием для признания трансфертных цен служит так называемый принцип «вытянутой руки». В соответствии со статьей 9 Модели\*, а также в соответствии с

законодательством большинства иностранных государств этот принцип применяется к АП. Если в соответствии с законодательством предприятия признаются ассоциированными, то на них ложится бремя доказывания использования тех или иных цен, а также потребуются дополнительная финансовая документация, что в значительной степени осложняет процесс ведения международного бизнеса этих предприятий по сравнению с другими. Поэтому вопрос использования четких определений в рамках применения концепции АП представляется чрезвычайно важным как на национальном, так и на международном уровне.

К сожалению, ни комментарии к статье 9 Модели, ни Руководство ОЭСР по применению трансфертных цен транснациональными корпорациями и налоговыми органами не разъясняют принятое определение АП, под которым понимается «предприятие, участвующее непосредственно или косвенно в управлении, контроле или капитале». В частности, слово «контроль» может вызвать проблемы, так как практически в любой ситуации на открытом рыночном пространстве можно найти относительную степень контроля среди партнеров по бизнесу. Другой проблемой может служить тот факт, что определения АП сильно отличаются в отдельных

\* «...если а) предприятие одной договаривающейся стороны прямо или косвенно участвует в управлении, контроле или капитале предприятия другой

договаривающейся стороны, или б) одни и те же лица прямо или косвенно участвуют в управлении, контроле и капитале предприятия одной договаривающейся стороны и предприятия другой договаривающейся стороны...».

национальных законодательствах. Ряд стран следуют определению, принятому в ОЭСР, другие включают в него:

- исключительного агента (Бразилия);
- компании, получающие значительную часть своего оборота от другой компании из-за рубежа (Индия);
- компании, принимающие участие в так называемых «необычных сделках» (Австралия).

Семинар преследовал цель проанализировать определения АП и сферу применения, оценить роль статьи 9.2 Модели («Ассоциированные предприятия») при устранении двойного налогообложения, обсудить роль этой статьи при применении определения, используемого национальным законодательством, проанализировать взаимосвязь между этой статьей и статьями 11.6 («Проценты») и 12.4 («Роялти»), в которых определяется, что в случае особых отношений между выплачивающей стороной и получающей стороной сумма избыточного дохода, образующаяся благодаря таким особым отношениям, должна подлежать налогообложению.

В ходе предыдущего конгресса в Осло (2002 г.) генеральный секретарь ИФА проф. Маартен Еллис встречался с представителем Международного валютного фонда, о чем участники конгресса в Сиднее были проинформированы. На встрече обсуждались вопросы взаимного сотрудничества, в частности было принято решение о совместном

участии в проекте по выработке основных направлений исследований в сфере налогового права (ОНИНП). Данный проект будет представлять собой одно из направлений международного налогового диалога, участниками которого являются Международный валютный фонд, ОЭСР и Мировой банк.

Идея этого проекта состоит в том, чтобы предоставить налоговым специалистам, работающим в области международных налоговых отношений, инструмент для сравнительного налогового анализа, используя web-сайт. Как известно, возможности, которые в настоящее время предоставляет web-сайт, неопределимы по своей важности для исследований, в особенности в развивающихся странах, где доступ к материалам большинства научных исследований, которыми располагают огромные научные библиотеки Западной Европы или США, ограничен. Предполагается, что непосредственными пользователями данной информации будут представители государственных и административных структур, вместе с тем она также будет доступна широкому кругу пользователей.

Проект ОНИНП не означает, что он должен содержать перечень всех налоговых законов отдельных стран. ОНИНП будет включать ссылки на разъяснения и другие материалы административных органов, а также соглашения, судебные случаи и др. Понятно, что в то время, как налоговые органы и налоговые специалисты-практики отдельно взятой страны знакомы с подобного рода документами, иностранные

специалисты не имеют представления о существовании этих документов, а потому нуждаются в информации.

Следует сказать, что помимо научной части конгресса параллельно проходили различного рода организационно-административные мероприятия ИФА. Дважды состоялось заседание

Исполнительного комитета, который является рабочим органом Ассоциации. На этих заседаниях, как правило, подводятся итоги и определяются приоритетные задачи по достижению целей, обусловленных уставом организации. Приведем краткие сведения о самой организации.



ИФА является специализированной международной неправительственной организацией, которая занимается исключительно проблемами международных налоговых отношений. В настоящее время ИФА стала центром по изучению налогового права, финансовых и экономических аспектов налогообложения в разных странах мира, а также вопросов регулирования международных налоговых отношений.

ИФА была основана в 1938 г., зарегистрирована как юридическое лицо в Королевстве Нидерландов, местонахождение Генерального секретариата — г. Роттердам. В настоящее время Ассоциация объединяет свыше 10 тысяч членов из более чем 100 стран мира, создано свыше 50 национальных отделений. Члены ИФА — ученые, юристы, государственные чиновники, налоговые эксперты, а также крупные корпорации, государственные ведомства, университеты. Бюджет ИФА складывается из членских взносов, пожертвований, издательской деятельности. С 1939 г. при Ассоциации действует Бюро международной налоговой документации (IBFD), которое издает ежемесячный бюллетень и занимается

просветительской и преподавательской деятельностью.

ИФА имеет консультативный статус при ООН, ЮНЕСКО, МВФ, ОЭСР, Комиссии Европейского сообщества; ее представители участвовали в работе специальной группы при ЭКОСОС по подготовке Модельной налоговой конвенции ООН\*.

Большинство стран, развивающих рыночные отношения в экономике, формируя свою налоговую систему и политику, зачастую руководствуются исключительно внутренними экономическими, политическими, социальными и конъюнктурными соображениями и целями, не придавая должного значения критериям и принципам финансовой науки, разработанным в отношении налогов и налоговой политики. В результате налоговые системы многих стран страдают определенной односторонностью, тенденциозной направленностью, малой эффективностью, социальной несправедливостью, отсутствием научного подхода, что мешает вовлечению страны в процесс интер-

\* Типовая модель рекомендована для заключения соглашений по налогам между развитыми и развивающимися странами.

национализации экономических связей. Коллективные (и не обязательные к исполнению) рекомендации и предложения, вырабатываемые на форумах ИФА, благодаря своей объективности и научности нередко превышают по степени влияния иные установки государственных органов, политиков и правительственных организаций.

Для реализации своих целей и задач ИФА широко использует ежегодные международные конгрессы, семинары и публикации по их тематике. В основном деятельность ИФА носит научный характер, но одновременно она уделяет должное внимание текущим событиям и изменениям в национальных налоговых законодательствах отдельных стран.

Ежегодно ИФА публикует *Cahiers de Droit Fiscal International* (Научные труды по международному налоговому праву) на четырех языках (английском, французском, немецком и испанском) и бесплатно распространяет их среди всех членов Ассоциации. Кроме обобщающего доклада в этом издании публикуются национальные доклады по каждой из тем, выбранных для обсуждения на очередном конгрессе. Это — источник информации для любого специалиста, интересующегося международным или сравнительным налоговым правом. За время своего существования ИФА опубликовала свыше 80 томов своих материалов по темам конгресса и 17 томов по темам семинаров. Кроме того, ИФА регулярно публикует ежегодник, в котором можно найти полную информацию о ее деятельности (собрание ежегодных изданий

хранится в библиотеке российского отделения ИФА).

Ассоциация организует конкурсы научных работ для молодых ученых (до 35 лет). В целях поощрения их научной деятельности ИФА учредила премию в честь ее первого почетного президента Митчелла Б. Кэрролла. Премия присуждается молодым исследователям за работу в области налогообложения, имеющую международное значение. Работа должна быть написана на одном из трех языков — английском, немецком или французском. Победитель получает медаль и премию.

От России национальные доклады были представлены по темам:

- ❖ «Международные налоговые проблемы партнерств» (49-й конгресс, Канн, 1994 г.);
- ❖ «Постоянные представительства банков, страховых компаний и других финансовых институтов» (50-й конгресс, Женева, 1996 г.);
- ❖ «Налогообложение инвестиционных фондов» (51-й конгресс, Нью-Дели, 1997 г.);
- ❖ «Практические вопросы применения соглашений об избежании двойного налогообложения» (52-й конгресс, Лондон, 1998 г.);
- ❖ «Налогообложение дохода, полученного от электронной торговли» (55-й конгресс, Сан-Франциско, 2001 г.);
- ❖ «Вопросы косвенного налогообложения финансовых услуг» (57-й конгресс, Сидней, 2003 г.).

Российское отделение ИФА (сокращенно Рос-ИФА) — отделение Международной налоговой ассоциации, созданное по инициативе группы российских ученых, специалистов и практиков в области налогового законодательства и государственных финансов. Представляет собой независимую общественную организацию, действующую в соответствии с законодательством РФ, уставом Международной налоговой ассоциации и собственным уставом. Решение о создании Рос-ИФА и его устав были приняты на учредительном собрании его членов 21 сентября 1993 г. В том же году российское отделение ИФА было официально признано на 48-м конгрессе ИФА в Торонто (Канада).

В создании и становлении Рос-ИФА принимали активное участие практики и ученые Министерства финансов и налоговой службы, налоговые специалисты других государственных структур, представители университетов и вузов, а также ряда коммерческих структур. Среди известных в научном мире имен такие как:

*В.В. Гусев* — первый заместитель министра РФ по налогам и сборам

*А.Г. Грязнова* — ректор Финансовой академии при Правительстве РФ

*Л.В. Мамет* — старший партнер отдела налогообложения PricewaterhouseCoopers (Москва)

*Н.Г. Мильчакова* — партнер налогового отдела PricewaterhouseCoopers (Москва)

*И.Г. Русакова* — старший налоговый менеджер PricewaterhouseCoopers (Москва)

*С.Д. Шаталов* — первый заместитель министра финансов РФ

В настоящее время Рос-ИФА насчитывает свыше 60 членов; руководящим органом является Исполнительный комитет. Наряду с традиционными задачами Рос-ИФА ставит перед собой и некоторые специфические, выполнение которых могло бы способствовать продвижению России в направлении совершенствования налоговой системы, актуализации ее налоговой политики.

Предполагается, что на основе Рос-ИФА будет действовать региональный форум для сравнительного обсуждения налоговой системы и политики в свете мировой финансовой науки и международной практики; для активного участия в подготовке инициативных работ и предложений по построению российской налоговой системы на принципах и критериях, которые нашли международное признание; для обеспечения распространения в России передовых знаний и опыта в области налогообложения и государственных финансов. В этих целях Рос-ИФА поощряет научные исследования, планирует проводить конференции, симпозиумы, семинары, встречи за «круглым столом», участвовать в подобных российских и зарубежных форумах, переводить и издавать в России новинки мировой финансовой литературы.

Первая международная конференция «Налоги России сегодня и завтра» была подготовлена Рос-ИФА совместно с Международной налоговой ассоциацией и Финансовой академией при Правительстве РФ и проведена в Москве в декабре 1997 г. Подобного рода конференция прошла также в ноябре 2001 г. Следующая конференция запланирована на начало 2004 г.

Деятельность Рос-ИФА была отмечена руководством ИФА, а председатель Рос-ИФА был рекомендован для работы в Исполнительном комитете ИФА. Следует особо подчеркнуть, что на конгрессе в Сиднее впервые за время существования этой организации вице-президентом Международной налоговой ассоциации была избрана женщина, и что отрядно — представительница России (ею стала И.Г. Русакова. — *Прим. ред.*).

Рос-ИФА открытая организация и принимает в свои ряды налоговых

специалистов, разделяющих ее цели и задачи. Процедура вступления не требует каких-то особых условий — необходимо получить рекомендации двух членов ИФА, подать в Исполнительный комитет российского отделения ИФА заявление по установленной форме и уплатить вступительные и/или членские взносы.

Будущие конгрессы Международной налоговой ассоциации будут проведены соответственно в Вене (Австрия), Буэнос-Айресе (Аргентина), Киото (Япония). Российское отделение готовится принять активное участие в этих конгрессах, подготовив национальные доклады по выбранным основным темам дискуссий. Хочется надеется, что Россия будет не только продолжать активно участвовать в работе этой организации, но и использовать опыт зарубежных коллег в решении сложных проблем в области международных налоговых отношений.

