

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Ивлева Г.Ю., Боровикова Е.В., Мельников Р.М.

**Осуществление риск-ориентированного государ-
ственного регулирования в российских условиях**

Москва 2015

Аннотация. Риск-ориентированные методы принятия решений в системе государственного управления нашли свое применение в ряде зарубежных стран с развитой экономикой, а также в России. Экономические кризисы, факторы, приводящие к финансовой нестабильности, проблемам в финансовом и реальном секторах экономики создают условия для нарастания рисков и усложняют процессы регулирования экономики методами государственного воздействия. В этих условиях возникает потребность в исследовании накопленного опыта риск-ориентированного регулирования в России. Высокий интерес также представляют внутренние механизмы оценки и управления рисками подконтрольными субъектами. Представленная работа включает анализ российской практики риск-ориентированного регулирования, предложения по развитию его инструментов.

Abstract. Risk-based methods of taking decisions in the system of public administration have found applying in foreign countries with development economics and in Russia. Economic crisis, factors, which result to financial instability, problems in financial and real sector of the economy create situation of rising risks and complicate the processes of regulation of economics by the methods of government impact. In such situation there is a need to study the accumulated experience of risk-based regulation in Russia. High interest is connected with the internal mechanisms of evaluating of risks and managing of risks by controlled entities. Presented work includes analysis of Russian practice of risk-based regulation, proposals for development tools.

Ивлева Г.Ю., заведующий Научно-исследовательской лабораторией сравнительного анализа систем государственного и муниципального управления ИГСУ РАНХиГС

Боровикова Е.В., ведущий научный сотрудник Научно-исследовательской лаборатории сравнительного анализа систем государственного и муниципального управления ИГСУ РАНХиГС

Мельников Р.М., ведущий научный сотрудник Научно-исследовательской лаборатории сравнительного анализа систем государственного и муниципального управления ИГСУ РАНХиГС

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2014 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Риск-ориентированное регулирование финансового сектора экономики	6
1.1 Макропруденциальное риск-ориентированное регулирование: зарубежный опыт и особенности его реализации в российских условиях	6
1.2 Проблемы и перспективы внедрения риск-ориентированных подходов к формированию российского фонда страхования вкладов.....	9
1.3. Совершенствование механизма регулирования рисков инвестирования пенсионных накоплений.....	12
2 Риск-ориентированное регулирование в системе государственных финансов.....	17
2.1 Подходы к оценке рисков проектов и программ, реализуемых в государственном секторе экономики	17
2.2. Применение концепции риск-ориентированного регулирования в сфере налогово-бюджетных отношений	19
2.2.1 Особенности и преимущества риск-ориентированных методов в зарубежной практике государственного контроля в налогово-бюджетной сфере.....	19
2.2.2 Анализ адаптации риск-ориентированных технологий к условиям деятельности органов налогового и бюджетного контроля в Российской Федерации	22
2.2.2.1 Риск-ориентированные технологии в системе налогового администрирования в России: оценка внедрения и перспективы	22
2.2.2.2 Бюджетный контроль, основанный на оценке рисков: результаты внедрения и перспективы развития.....	27
3 Государственное регулирование рисков современных технологий и информации	30
3.1 Контроль национальной информационной среды в контексте риск-ориентированного регулирования	30
3.2. Регулирование рисков в области охраны окружающей среды и чрезвычайных ситуаций: зарубежный опыт и российская практика.....	33
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	38
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	40

ВВЕДЕНИЕ

В условиях современных экономических и финансовых кризисов все в большей степени стала проявляться необходимость в применении инструментария предупреждения существенных экономических потерь и негативного влияния различных факторов. Международный опыт государственного управления свидетельствует о возможности получения положительных результатов в пресечении нарушений законодательства, предотвращения утраты платежеспособности организаций финансового сектора экономики, злоупотреблений в ходе бюджетного процесса с помощью методов риск-ориентированного регулирования. Однако, несмотря на предпринимаемые системой государственного управления и внутренними подразделениями организаций усилия ответственность за управление рисками, целый ряд проблем сохраняет свою актуальность. Следует отметить, что риск-ориентированные технологии требуют своего развития как в зарубежной, так и в российской практике, связанной с регулированием деятельности финансовых институтов, движением налогово-бюджетных потоков, обеспечением информационной безопасности в разных сферах.

Необходимость преодоления сформировавшегося разрыва между российской и лучшей мировой практикой риск-ориентированного регулирования, улучшения применяемых методов устранения нарушений и затруднений в управлении государственными финансами определяет актуальность темы данной работы и практическую значимость ее результатов для совершенствования российской системы государственного управления.

Ряд ученых, осуществлявших свои исследования по проблемам теории и практического освоения разработки риск-ориентированного подхода к государственному регулированию: Дж.Блэк, Р.Болдуин, Б.Хаттер, Дж.Маджоун, Дж.Винер, Дж.Грэхэм, К.Коглианес и др., - сосредоточили свои работы, преимущественно, на подходах к оценке рисков и выработке программ по управлению рисками в отдельных сферах деятельности. Вместе с тем, накопленная практика применения данного механизма требует более широкого и систематизированного исследования его теоретико-методологических основ, выработки направлений по совершенствованию инструментария, позволяющего органам государственной власти оптимизировать рискованные воздействия.

Работа состоит из трех разделов, первый из которых посвящен анализу подходов к макропруденциальному риск-ориентированному регулированию в зарубежной и российской практике, выработке предложений по развитию риск-ориентированного регулирования деятельности финансовых институтов. Второй раздел раскрывает особенности методологии и практики риск-ориентированного регулирования движения бюджетных ресурсов и осуществления налогового контроля, представлены также предложения по внедрению лучших достижений зарубежного опыта в российскую систему государственного управления. Третий раздел сфокусирован на вопросах научного обоснования направлений развития риск-ориентированных механизмов защиты национальной информационной среды, регулирования рисков в области охраны окружающей среды и чрезвычайных ситуаций.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

НПФ - негосударственный пенсионный фонд

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

ESRI – коммерческая компания, ведущий разработчик программного обеспечения географических информационных систем (ГИС)

СBERS - совместная природоохранная программа Китая и Бразилии

MODIS - один из ключевых инструментов на борту американских спутников серии Terra и Aqua

1 Риск-ориентированное регулирование финансового сектора экономики

1.1 Макропруденциальное риск-ориентированное регулирование: зарубежный опыт и особенности его реализации в российских условиях

Интерес к формированию и развитию механизма макропруденциального риск-ориентированного регулирования в последние годы был вызван прежде всего необходимостью осмысления уроков глобального финансового кризиса и выработки мер, препятствующих повторению аналогичных кризисов в будущем. В результате кризиса стала фактически общепринятой точка зрения, что органы надзора должны не только обеспечивать поддержание рисков отдельных финансовых институтов в приемлемых границах, но и осуществлять мониторинг агрегатных рисков финансового сектора в целом и не допускать их чрезмерного накопления в условиях фазы экономического подъема, обычно характеризующейся повышением склонности к риску как у финансовых посредников, так и у предприятий реального сектора экономики и населения.

Цели и задачи макро- и микропруденциального регулирования могут, как взаимно поддерживать друг друга, так и конфликтовать между собой. На стадии экономического подъема и логика макропруденциального регулирования, и логика микропруденциального регулирования могут подсказывать, что следует формировать буферы капитала и ликвидности для обеспечения устойчивости в кризисной ситуации. Однако с микропруденциальной точки зрения срочность формирования этих буферов в тот момент, когда доля проблемных ссуд в общем объеме ссудного портфеля мала, а прибыль банков велика, может выглядеть менее остро, тем более что формирование буферов замедляет темпы роста кредитования, а вместе с ними – и темпы роста национальной экономики, то есть сопровождается очевидными, ощутимыми и немедленными макроэкономическими издержками. В проведенном исследовании был получен ряд важных выводов и предложений относительно применения инструментария микро- и макропруденциального регулирования.

Однако на стадии спада и особенно в острой фазе финансово-экономического кризиса противоречия между задачами микро- и макропруденциального регулирования серьезно обостряются. Одной из важных задач макропруденциального регулирования является обеспечение удовлетворения спроса реального сектора экономики на услуги финансового сектора экономики, и прежде всего связанные с предоставлением кредитных ресурсов, даже в неблагоприятных экономических условиях. Это может потребовать ослабления нормативных требований к предельно допустимым значениям показателей финансовой устойчивости. Однако с позиций традиционного микропруденциального регулирования, ориентированного на обеспечение защиты интересов вкладчиков, а не заемщиков, такое смягчение нормативных требований может представляться необоснованным.

Возможность осуществлять своевременные действия по поддержанию финансовой стабильности в рамках реализации макропруденциального регулирования требует наличия эффективного аналитического инструментария для мониторинга системного риска финансового сектора. Общепринятая методология оценки уровня системного риска до сих пор не сформирована, хотя в настоящее время в этой области проводятся многочисленные исследования и разрабатываются сложные количественные методы и модели.

Основные направления анализа системного риска в финансовом секторе экономики в зарубежной практике включают изучение:

- динамики совокупного кредита и наиболее значимых сегментов кредитного рынка;
- взаимосвязей между финансовым сектором, корпорациями и домохозяйствами;
- взаимосвязей между системно значимыми финансовыми посредниками.

Благоприятным фактором с позиций оценки системного риска российского банковского сектора является его относительно небольшой размер в сопоставлении с ВВП. В то же время достаточно серьезной угрозой для системной стабильности российского банковского сектора является быстрый рост кредитования физических лиц, сопровождающийся снижением значений показателей достаточности капитала и ликвидности.

Согласно данным МВФ, Россия одновременно характеризуется наименьшей долей кредита в ВВП и наименьшим отношением банковских активов к банковскому капиталу (т.е. наибольшим отношением капитала к активам) среди всех стран БРИКС. Это позволяет достаточно высоко оценивать системную устойчивость российского банковского сектора – как с точки зрения масштаба принятых им на себя кредитных рисков, так и с точки зрения потенциальной возможности покрывать убытки по ссудному портфелю за счет «подушки» собственного капитала.

Проведенные исследования инструментария, используемого Центральным банком РФ для проведения стресс-тестов, а также прогнозов и заключений главного финансового регулятора показали следующее: 1) оценка потерь российских банков при реализации стрессовых сценариев проводится Банком России в разрезе трех основных видов риска: кредитного, рыночного и потери ликвидности, причем при оценке потерь от реализации рыночного риска отдельно оцениваются потери от процентного, фондового и валютного риска; 2) российский банковский сектор характеризуется высокими кредитными рисками, которые имеют системный характер и в случае реализации оказывают существенное влияние на его способность продолжать свое функционирование и осуществлять кредитование реального сектора экономики без дополнительной капитализации. В то же время он не принимает на себя системных рыночных рисков. Это обусловлено довольно незначительной долей ценных бумаг, особенно акций, в структуре активов российских банков, а также сбалансированностью стоимостных объемов валютных активов и обязательств.

Анализ применяемой методики стресс-тестирования также имеет как преимущества, так и недостатки, которые целесообразно устранить в целях более эффективного мониторинга финансовой устойчивости банковского сектора. К недостаткам, в частности, относятся краткосрочный горизонт прогнозирования состояния банковского сектора; отсутствие в модели инструментария, который позволял бы вести учет обратного влияния банковского сектора на реальный сектор экономики; спорный характер полезности отдельных применяемых методов и моделей; отсутствие информации о предполагаемых действиях регулятора в условиях реализации стрессовых сценариев.

1.2 Проблемы и перспективы внедрения риск-ориентированных подходов к формированию российского фонда страхования вкладов

Глобальный финансовый кризис 2008 г. показал, что система страхования вкладов действительно справляется с ролью значимого стабилизатора в условиях кризисных явлений. Несмотря на существенное ухудшение финансового состояния очень многих банков, ни в одной стране мира, включая Россию, не наблюдалось существенного оттока из банков средств застрахованных вкладчиков. Это позволило существенно ограничить масштабы негативных последствий кризиса.

С IV квартала 2013 г. ситуация в российской системе страхования вкладов резко изменилась. Банк России стал значительно активнее прибегать к такой радикальной мере надзорного воздействия, как отзыв лицензии на право совершения банковских операций. С 1 июля 2013 г. по 1 августа 2014 лицензии были отозваны у 60 банков-участников системы страхования вкладов, в том числе таких крупных, как Мастер-банк и Инвестбанк. Это очень существенно отразилось на объеме страховой ответственности Агентства и размере осуществляемых им выплат.

Возможным механизмом создания стимулов для вкладчиков к выбору наиболее надежных банков является франшиза, когда потери вкладчика в случае банкротства банка компенсируются не полностью, а в определенной пропорции от общей суммы потерь. Если в 2003 г. 16 стран мира использовали франшизу при определении порядка выплат застрахованным вкладчикам, то в 2010 г. таких стран остались только три (Бахрейн, Ливия и Чили) [1]. В настоящее время Международная ассоциация страховщиков депозитов не рекомендует применять франшизу при определении условий страховых выплат вкладчикам[2].

Руководители российского Агентства по страхованию вкладов поддерживают позицию Международной ассоциации страховщиков депозитов[3]. Однако эксперты МВФ по-прежнему считают франшизу важным механизмом ограничения морального вреда и высказывают опасения по поводу того, что изменения, внесенные в условия страхования депозитов в течение острой фазы финансового кризиса (и позволившие предотвратить «набег» вкладчиков на находящиеся в сложном положении банки), в долгосрочной перспективе будут способствовать не повышению, а снижению устойчивости банковской системы из-за создания благоприятных условий для

привлечения депозитов банками, проводящими чрезмерно рискованную кредитную политику [1].

Результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что более эффективная и справедливая система страхования вкладов должна включать в страховое покрытие, помимо первоначальной суммы вклада, не всех начисленных по нему процентов, а только процентов, начисленных в пределах некоторой базовой ставки, которая, с одной стороны, превышала бы ставку по вкладам до востребования (чтобы не создавать стимулов к «набегу» на банки при ухудшении ситуации на финансовом рынке), но, с другой стороны, была бы существенно ниже процентных ставок, начисляемых банками, проводящими наиболее агрессивную депозитную политику (чтобы не создавать чрезмерных стимулов к размещению средств во вклады, гарантируемые государством, открываемые в банках, характеризующихся наивысшей степенью риска). В качестве ориентира для определения такой ставки могла бы выступать либо средневзвешенная ставка по срочным вкладам в банках высшей категории надежности, либо одна из ставок по операциям Банка России.

Одним из дискуссионных и прямо связанных с проблемой морального вреда является также вопрос о размере максимальной суммы страхового возмещения. Несмотря на то, что максимальный размер страхового возмещения в России существенно ниже, чем за рубежом (и составляет всего 1,44 душевого ВВП), экономическая целесообразность и возможность его повышения отсутствует. Кроме того, необходимо учитывать резкое увеличение числа страховых случаев в течение последнего года, которое уже привело к существенному уменьшению размера фонда страхования вкладов. Вопрос о повышении размера страхового возмещения уместнее поднимать тогда, когда фонд страхования вкладов устойчиво растет и достаточно велик для того, чтобы надежно обеспечивать страховые выплаты за счет накопленных страховых взносов и доходов от их инвестирования без обращения к такому чрезвычайному источнику финансирования, как кредиты Банка России или Правительства России.

Большого внимания в этой связи заслуживает зарубежный опыт, предполагающий применение риск-ориентированной или дифференцированной шкалы страховых взносов, учитывающей особенности финансового состояния банков и тот риск, которому каждый из них подвергает систему страхования вкладов. При этом банки, характеризующиеся более высоким уровнем риска, уплачивают страховые взносы по

более высоким ставкам. А в случае изменения политики и снижения рисков они получают возможность снизить также и ставки своих страховых взносов в фонд страхования вкладов.

По нашему мнению, можно согласиться с тем, что процентная ставка по депозитным операциям является важным и значимым индикатором, отражающим уровень риска, которому банк-участник подвергает систему страхования вкладов. Существенная роль этого индикатора подчеркивается и последними рекомендациями Международной ассоциации страховщиков депозитов [2]. Однако большие сомнения вызывает другой тезис – о том, что этот показатель может рассматриваться в качестве единственного индикатора риска при определении ставок страховых взносов.

С точки зрения оказания нагрузки на систему обеспечения финансовой стабильности в целом (включающую не только систему страхования вкладов, но и Банк России как кредитора последней инстанции, а также государственную корпорацию «Внешэкономбанк» как агента Правительства России по реализации программ оказания финансовой поддержки системно значимым коммерческим банкам в условиях финансового кризиса) крупные банки с высоким финансовым рычагом являются значительно более серьезным источником риска, чем малые и средние банки с повышенными процентными ставками и повышенной достаточностью капитала. Этот аспект должен находить отражение в алгоритме расчета риск-ориентированных ставок страховых взносов.

Исследования показывают, что при формировании алгоритма расчета ставок страховых взносов следует искать компромиссный вариант, учитывающий интересы как крупных, так и малых и средних банков, а также отражающий как вероятность банкротства каждого отдельного банка, так и вклад этого банка в системный риск банковского сектора. Это оказывается возможным при использовании многофакторной модели расчета ставок страховых взносов, учитывающей различные аспекты финансового состояния банка, а не только уровень процентных ставок по его депозитным операциям или достаточность собственного капитала.

Поскольку финансовая отчетность ряда банков в России вызывает сомнения с точки зрения ее достоверности, следует повышать требования к банкам (чем в течение последнего года активно занимается Банк России, выводя с рынка банки с сомнительными бизнес-моделями, низким качеством активов и недостоверной отчет-

ностью), а не отказываться от использования количественных показателей финансового состояния при определении ставок страховых взносов.

Российская методика расчета риск-ориентированных ставок страховых взносов могла бы быть основана на шести сводных количественных показателях (достаточность капитала, качество активов, доходность, ликвидность, процентные ставки по депозитным операциям, объем застрахованных депозитов) и двух сводных качественных показателях (качество управления и прозрачность структуры собственности). Интегральный рейтинг риска банка при этом можно определить как взвешенную среднюю интегральных показателей различных групп. Затем рейтинг можно преобразовать в конкретное значение ставки страховых взносов, например, определив различные ставки страховых взносов для банков, попадающих в различные интервалы значений рейтинга.

1.3 Совершенствование механизма регулирования рисков инвестирования пенсионных накоплений

Выводы по результатам анализа пенсионной системы и деятельности НПФ включают:

- оценку последствий изменения в регулировании накопительного компонента пенсионного обеспечения (в т.ч., снижение контингента застрахованных лиц, формирующих накопительный компонент пенсии);
- анализ ограничений на структуру инвестирования пенсионных накоплений, анализ структуры инвестиционного портфеля пенсионных накоплений в зависимости от управляющей компании;
- рекомендации по выбору физическими лицами инвестиционной стратегии и выбору управляющей компании в зависимости от ряда рискообразующих факторов;
- предложения по интеграции механизмов государственного регулирования и финансового управления пенсионных накоплений.

По состоянию на 01.05.2014 г. в России действовали 118 НПФ, 85 из которых осуществляли деятельность по обязательному пенсионному страхованию в качестве страховщиков. Накопительные пенсии в НПФ формировали свыше 22,2 млн. чел., общая сумма пенсионных накоплений которых составляла 1086,3 млрд. руб. [4]. По

состоянию на начало 2014 г. участниками системы добровольного пенсионного страхования являются 9,6% занятого населения (6,8 млн. чел.). На начало 2014 г. в накопительном компоненте российской пенсионной системы (включая как обязательный, так и добровольный сегменты) были аккумулированы средства объемом свыше 3842 млрд. руб., половина из которых, 1918 млрд.руб. (49,9%), находилась в управлении НПФ [4].

Получен вывод о том, что дальнейшее перераспределение ресурсов накопительной составляющей российской пенсионной системы в пользу распределительной окажет серьезное негативное влияние на конъюнктуру рынка долговых инструментов, особенно болезненное в условиях утраты доступа к внешним источникам финансирования у подавляющего большинства российских заемщиков. Это не только приведет к увеличению расходов бюджета по обслуживанию внутреннего государственного долга, но и снизит темпы роста российской экономики, а вместе с ними – и налоговые доходы консолидированного бюджета.

Как правило, за рубежом гарантии безубыточности инвестирования пенсионных накоплений предоставляются самими пенсионными фондами и/или их спонсорами, а не государством. Однако некоторые исследователи считают необходимым предоставление государственных гарантий сохранности пенсионных накоплений, формируемых в негосударственных пенсионных фондах [5].

Порядок определения ставок отчислений в резерв по обязательному пенсионному страхованию в настоящее время Банком России не определен. С нашей точки зрения, он должен учитывать уровень риска, принимаемого НПФ при инвестировании пенсионных накоплений. В случае, когда значительная часть пенсионных накоплений инвестированы в акции и долгосрочные облигации с невысоким кредитным рейтингом, ставка резервирования должна быть выше, чем в случае, когда все пенсионные накопления инвестированы в государственные краткосрочные облигации и банковские депозиты. Это позволит сформировать буфер на случай реализации систематического риска, связанного с резким падением фондовых индексов. В то же время при консервативном подходе к инвестированию потребность в подобном буфере не очень велика.

С нашей точки зрения, при сохранении требования сохранности пенсионных накоплений за весь период их формирования можно проявить большую гибкость при

определении уровня текущих убытков, покрываемых НПФ за счет резервов и собственных средств.

Исследования показывают, что к механизму гарантийного восполнения сле-

дует прибегать тогда, когда выполняется неравенство $P < \frac{\sum C_i}{(1+k_j)^{T_j}}$, где P – стои-

мость пенсионных накоплений с учетом результата от их инвестирования НПФ, C_i – размер страховых взносов на формирование накопительной пенсии, T_j – период до назначения накопительной пенсии, k_j – ставка дисконтирования, устанавливаемая Банком России. Базой для определения ставки дисконтирования может выступать доходность по государственным облигациям соответствующей срочности. При этом размер гарантийного восполнения за счет резервов или, при их недостаточности,

собственных средств НПФ будет определяться как $G = \frac{\sum C_i}{(1+k_j)^{T_j}} - P$.

Такой механизм гарантийного восполнения позволит повысить толерантность НПФ к принятию инвестиционных рисков, особенно в случае, когда до момента выхода застрахованного лица на пенсию остается длительный промежуток времени, и

дисконтирующий множитель $\frac{1}{(1+k_j)^T}$ будет существенно меньше единицы. С

нашей точки зрения, принятие инвестиционных рисков НПФ отвечает интересам будущих пенсионеров, поскольку оно является необходимым условием получения значимой положительной реальной доходности инвестирования пенсионных накоплений на долгосрочном горизонте, повышающей весомость накопительной пенсии в структуре доходов будущего пенсионера.

Очевидно, что относительный показатель достаточности собственных средств, установленный Банком России, является чрезмерно мягким и не обеспечивает достаточной финансовой устойчивости фондов, вступающих в систему гарантирования пенсионных накоплений. Собственные средства в размере 1% от уплаченных застрахованными лицами страховых взносов не обеспечивают достаточного буфера на случай системного финансового кризиса, особенно с учетом того обстоятельства, что при определении состава обязательств вообще не учитываются обязательства фонда, вытекающие из договоров негосударственного пенсионного обеспечения, в том числе в рамках схем с установленными выплатами, а также схем с уста-

новленными взносами, предусматривающими гарантии минимальной доходности инвестирования пенсионных резервов. В качестве меры защиты от неблагоприятных изменений конъюнктуры финансовых рынков можно рассмотреть возможность формирования НПФ буфера поддержания (консервации) собственных средств, аналогичного предусмотренному для коммерческих банков Базелем III. Тогда при нарушении норматива достаточности собственных средств с учетом буфера будут вводиться ограничения на использование прибыли для выплаты дивидендов акционерам и бонусов топ-менеджерам фонда.

При регулировании процесса инвестирования пенсионных накоплений следует использовать более гибкий подход, в рамках которого состав допустимых для инвестирования объектов и максимальные доли различных классов финансовых инструментов в общей структуре портфеля не являются одними и теми же для пенсионных накоплений всех застрахованных лиц, а изменяются по мере уменьшения срока до выхода на пенсию.

По нашему мнению, часть пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым до выхода на пенсию остается более 15 лет, вполне может быть размещена в альтернативные инструменты, которые в настоящее время запрещены для инвестирования действующим законодательством – паи фондов прямых инвестиций, венчурных фондов и фондов недвижимости. Это позволит не только повысить реальную доходность инвестирования пенсионных накоплений, но и использовать пенсионные накопления в качестве долгосрочного инвестиционного ресурса структурной модернизации российской экономики. Максимальный размер инвестиций в паи венчурных фондов должен определяться не применительно к общей стоимости пенсионных накоплений, находящихся в управлении, а с учетом сроков до выхода на пенсию застрахованных лиц, в интересах которых эти пенсионные накопления формируются.

Сравнительный анализ структур инвестиционных портфелей пенсионных накоплений позволяет сделать вывод о том, что наиболее консервативной инвестиционной стратегии придерживается государственная управляющая компания, наиболее агрессивной – частные управляющие компании. Исходя из концепции инвестиций жизненного цикла, предполагающей высокую толерантность к риску в молодом возрасте и низкую толерантность к риску перед выходом на пенсию, можно рекомендовать наиболее молодым застрахованным лицам формировать свои пенсионные накопления с использованием услуг частных управляющих компаний, рабо-

тающих по договорам с ПФР, а пожилым застрахованным лицам – с использованием услуг государственной управляющей компании.

Серьезной проблемой для накопительной составляющей пенсионной системы в целом является низкая реальная доходность инвестирования пенсионных накоплений, не позволяющая рассчитывать на высокую норму замещения трудовых доходов накопительной пенсией.

Поскольку для российских граждан, склонных избегать принятия инвестиционных рисков, основной стратегической целью является защита пенсионных накоплений от инфляционного обесценивания, перед государственной управляющей компанией можно поставить цель получения доходности не ниже темпа инфляции. Кроме того, при превышении по итогам календарного года темпа инфляции над уровнем доходности, полученным государственной управляющей компанией, можно предусмотреть выплату из федерального бюджета Пенсионному фонду России субсидии, позволяющей довести доходность инвестирования пенсионных накоплений за соответствующий год до темпа инфляции. Для снижения частоты выплаты субсидий из федерального бюджета, предназначенных для компенсации снижения стоимости пенсионных накоплений в реальном выражении, можно предусмотреть формирование специального резервного фонда за счет доходов от инвестирования пенсионных накоплений государственной управляющей компанией, превышающих темпы инфляции, который будет служить базовым источником компенсации потерь застрахованных лиц, возникших в результате получения отрицательной реальной доходности инвестирования пенсионных накоплений в отдельные годы.

Кроме того, российским гражданам можно предоставить возможность диверсификации рисков неэффективной работы финансового посредника, осуществляющего формирование и инвестирование пенсионных накоплений. Действующий в настоящее время порядок, предполагающий участие только одного страховщика (ПФР или НПФ) в формировании пенсионных накоплений каждого застрахованного лица, можно заменить на более гибкую модель, позволяющую застрахованному лицу разделять свои накопительные взносы между двумя страховщиками или по крайней мере между двумя управляющими компаниями в случае формирования пенсионных накоплений в ПФР (одной из которых может быть государственная управляющая компания, а другой – частная). Это позволит снизить зависимость накопительной пенсии застрахованного лица от результатов работы одной управляющей компании

и осуществлять инвестирование пенсионных накоплений, более точно учитывая индивидуальную склонность к риску будущего пенсионера (которую тот проявляет в выборе пропорций распределения накопительных взносов между консервативной и агрессивной инвестиционными стратегиями, реализуемыми государственной и частной управляющими компаниями).

Большие резервы повышения эффективности НПФ связаны также со снятием необоснованных ограничений на их деятельность и искусственным раздуванием количества финансовых посредников, обеспечивающих функционирование накопительных пенсионных программ. Согласно действующему законодательству, российские НПФ должны передавать на аутсорсинг управляющим компаниям большую часть своих операций по инвестированию пенсионных резервов и пенсионных накоплений.

Переход к риск-ориентированному надзору, основанному на содержательном анализе и прогнозировании финансовой устойчивости НПФ, позволит более эффективно использовать ресурсы органа надзора за счет их концентрации на наиболее проблемных фондах, а также повысить надежность функционирования накопительного компонента пенсионной системы России.

2 Риск-ориентированное регулирование в системе государственных финансов

2.1 Подходы к оценке рисков проектов и программ, реализуемых в государственном секторе экономики

Риск проекта или программы - это количественная оценка ущерба, вызванного их отклонением от цели и планов реализации вследствие влияния неопределенности. Результаты исследования позволили вывить рисковые факторы в системе программно-целевого управления, прикладные методы принятия решений, а также специфику дорожных карт деятельности по составлению проектов и программ.

К основным факторам рисков программ и проектов, реализуемых в государственном секторе экономики, относятся:

- *факторы международного характера;*
- *факторы военного характера;*
- *факторы экономического;*
- *факторы технического (военно-технического) характера (утрата технологий, используемых при создании вооружения, военной и специальной техники, моральное и физическое старение основных производственных фондов предприятий оборонно-промышленного комплекса, возрастание сложности вооружения, военной и специальной техники и связанное с этим их удорожание и увеличение сроков создания, отставание России в области военных технологий);*
 - *социальные факторы (уровень социальной защиты, уровень безработицы, квалификация работников).*

Из методологии программно-целевого планирования для методологии оценки рисков заимствуются: оценка рисков на основе критерия "эффективность-стоимость"; итеративность процесса оценки рисков; применение процессного подхода при формировании базовых факторов риска. Из методологии управления проектами - балансирование между объемом работ, ресурсами, временем, качеством и рисками; разработка четкого плана работ по проекту; минимизация рисков и отклонений от плана; эффективное управление в ходе выполнения проекта. Из методологии принятия решений в условиях неопределенности - прогноз траектории реализации проекта в условиях рисков; анализ и оценка рисков до заключения контрактов и в ходе выполнения проекта; выбор и оценка мер парирования рисков с учетом стоимости мер и возможности их реализации в условиях имеющихся ресурсов.

Следует подчеркнуть, что в существующих методиках выбора победителей конкурсов оценка рисков не предусмотрена. Однако при переходе на федеральную контрактную систему целесообразно проведение оценки рисков на этапе выбора Исполнителей проектов.

Дорожную карту оценки рисков и выбора мер на этапе формирования проекта или программы можно представить следующим образом: обоснование проекта в детерминированных условиях; оценка и анализ ситуаций, состоящие из оценки рисков и прогнозирование состояния проекта без учета мер по парированию рисков; формирование решений для различных вариантов мер по парированию рисков.

2.2 Применение концепции риск-ориентированного регулирования в сфере налогово-бюджетных отношений

2.2.1 Особенности и преимущества риск-ориентированных методов в зарубежной практике государственного контроля в налогово-бюджетной сфере

Современным системам налогового администрирования присуще применение риск-ориентированных подходов в процессе отбора налогоплательщиков для проверок и выстраивания на этой основе стратегии и программ своей деятельности. Риск, на основе которого определяется стратегия налогового контроля, связан с вероятностью выявления недоимок по налогам, начисления штрафов и пеней в адрес налогоплательщиков. Зачастую налоговые органы используют приемы оценки и прогноза рисков, аналогичные тем, что характерны для банковского и страхового дела.

В последнее время функция определения объектов для проверок отделяется от непосредственно проведения проверок. Критерии отбора налогоплательщиков для мероприятий контроля, как правило, устанавливаются центральными ведомствами и могут быть публично раскрыты. Более простые методы формирования выборки (такие, как случайная выборка) дополняют более прогрессивные приемы, ориентированные на риск.

Особенностью опыта ряда стран является публикация программ, направленных на решение задач соблюдения законодательства налогоплательщиками. В Австралии такая программа впервые была представлена общественности в 2002 г. Подобные программы включают описание рисков налоговых правонарушений, ответных действий налоговых органов на выявляемые нарушения. Риски структурированы по группам плательщиков: крупный бизнес и малый бизнес. Открытость перед общественностью, отзывы плательщиков о программе важны для повышения эффективности налогового контроля. Работа по оценке рисков играет решающую роль. При разработке положений программы налоговое ведомство привлекает налоговых консультантов. С их помощью программы должны стать более доступными для широкой аудитории, отвечать на наиболее значимые для плательщиков вопросы.

Группировка стран по уровню развития риск-ориентированного налогового контроля демонстрирует прямую зависимость качества применения новых про-

грессивных методов от наличия IT-моделей и технологий, облегчающих многие процессы.

Международной практике известен ряд методов построения выборки налогоплательщиков, подлежащих проверкам в планируемом периоде, в частности, метод линейной регрессии, метод сопоставлений. Для автоматической выборки могут быть использованы специальные пакеты прикладных программ, в частности, эконометрические пакеты. Процедуры обработки полученных данных и их встраивание в процесс планирования мероприятий контроля курируются либо IT-менеджерами, либо налоговыми инспекторами (в зависимости от принятой специфики распределения обязанностей). В большинстве случаев выбранная модель оценки рисков корректируется с учетом результатов проведенных проверок.

Развитие налогового контроля позволяет сделать ряд выводов:

- повышенное внимание налоговых органов необходимо обеспечить для ситуаций расчета налогов, определяемых налогоплательщиком самостоятельно;
- случайная выборка и выборка, основанная на рисках, дополняют друг друга, повышая эффективность контроля;
- не всегда эффективность контроля можно обеспечить его частотой. К тому же необходимо учитывать фактор ограниченности ресурсов, предназначенных для контроля. В связи с этим, определенное число проверок должно дать лучшие результаты. Например, в Канаде и Великобритании только 1000 проверок ежегодны.

Ответная реакция налоговых органов на поведение налогоплательщиков должна быть такой, чтобы исправить ситуацию с соблюдением налогового законодательства (табл. 1). Чем более явным является намерение уклониться от уплаты налогов и, следовательно, вероятность возникновения рисков, тем жестче должна быть реакция органов контроля.

Таблица 1 – Соответствие стратегии поведения налоговых органов позиции налогоплательщиков в правовой среде

Отношение налогоплательщика к правовым нормам	Ответные действия налоговых органов
Соблюдение законодательства	Наличие оснований облегчить налоговое бремя
Отдельные случаи неумышленного	Оказание помощи в соблюдении законо-

нарушения	дательства
Нежелание платить налоги сочетается с опасением перед наказанием	Необходимость выявить подобных плательщиков
Уклонение от соблюдения законодательства	Применение всех предусмотренных законом норм для выявленных случаев нарушений

Зачастую риск-ориентированные подходы напоминают приемы, свойственные практике страхового и банковского дела по отбору сделок и клиентов. Оценка налогоплательщика строится на двух группах данных:

- данные об отрасли, экономические показатели деятельности непосредственно плательщика;
- сведения, полученные по результатам предыдущих контрольных мероприятий.

Практически во всех странах-членах ОЭСР и некоторых других развивается практика налогового контроля, основанного на рисках (в 49 из 52 исследованных государствах) [6]. Анализ налоговых разрывов и публичное распространение информации по его результатам имеют место в Бельгии, Чили, Дании, Эстонии, Греции, Израиле, Мексике, Словении, Турции, Великобритании, Колумбии, Индии. ОЭСР отмечает опыт России по адаптации риск-ориентированных методов принятия решений, однако, в число стран, внедривших методы оценки налоговых разрывов, Россия не входит. Австралия, Новая Зеландия, ЮАР публикуют Программу мер по обеспечению соблюдения налогового законодательства с конкретизацией возможных рисков и действий по их минимизации. Для 75% изученных стран характерна публикация отчетности о предпринятых мерах в отношении ключевых рисков.

Таким образом, комбинация риск-ориентированных методов и иных способов повышения эффективности налогового контроля составляет базу для последующего развития системы государственного воздействия на финансово-экономические отношения.

2.2.2 Анализ адаптации риск-ориентированных технологий к условиям деятельности органов налогового и бюджетного контроля в Российской Федерации

2.2.2.1 Риск-ориентированные технологии в системе налогового администрирования в России: оценка внедрения и перспективы

Приказом ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@¹ закреплён новый подход к определению круга налогоплательщиков, подлежащих выездной налоговой проверке. При этом в Концепции системы планирования выездных налоговых проверок отмечено понятие так называемых «зон риска», создаваемых плательщиками, отступающими от исполнения законодательных норм. Отдельные подразделения главного налогового ведомства уполномочены осуществлять аналитическую работу по установлению критериев деятельности плательщиков, лежащих в основе отбора объектов контроля.

Практика выявления необоснованной налоговой выгоды², дополняющая инструментарий по оценке рисков, позволяет сформулировать основные способы ухода от налоговых обязательств, хорошо изученных контролерами: использование фирм-однодневок; извлечение необоснованной выгоды при осуществлении сделок с недвижимостью; получение необоснованных вычетов акцизов при производстве алкогольной продукции; применение освобождения от уплаты НДС при фиктивном использовании труда инвалидов в условиях привлечения трудовой рабочей силы по схеме аутсорсинга.

Среди электронных сервисов, доступных на сайте Федеральной налоговой службы, можно найти следующий: «Риски бизнеса: проверь себя и контрагента». Пользователь сервиса может получить информацию о контрагенте и оценить его благонадежность.

Ещё один механизм налогового контроля в России направлен на снижение рисков налоговых правонарушений и злоупотреблений. Этот механизм закреплён Постановлением Правительства РФ от 28.12.2005 № 819³ и направлен на обеспече-

¹ Примечание: Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ "Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок"

² Примечание: Постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 "Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды"

³ Примечание: Постановление Правительства РФ от 28.12.2005 № 819 «Об утверждении правил пред-

ние прозрачности финансовых операций в других юрисдикциях с помощью обязательной ежеквартальной отчетности в налоговые органы о состоянии зарубежных счетов. Подзаконный акт рекомендует включать в форму отчета данные об иностранном банке, реквизитах открытого счета, видах операций, оборотах и остатках на счетах за период. Письмо ФНС России от 11.04.2012 № АС-4-2/6101¹ детализирует соответствующее постановление в отношении крупнейших налогоплательщиков, обязанных представлять отчетность о движении денежных средств на подобных счетах в Межрайонную инспекцию Федеральной налоговой службы, где они зарегистрированы.

Для снижения воздействия субъективного фактора воспользуемся методом опроса смешанной группы респондентов, представляющих не только систему государственного (муниципального) управления, но и специалистов коммерческого сектора, привносящих точку зрения сторонних лиц (рис. 1)². Более того, среди респондентов более половины составили именно сотрудники коммерческого сектора, испытывающего на себе регулирующее воздействие, что дает им возможность непосредственной оценки принятых на высоком уровне решений.

Опрос показал, что основными недостатками в налоговом администрировании, препятствующими эффективной работе органов налогового контроля, респонденты считают, прежде всего, недостаточное внедрение информационных технологий (29%), избыточность отчетности организаций (29%) перед контролирующими органами. Не менее важными факторами становятся растущие потребности в подготовке кадров налоговых инспекций (19%), необходимость повышения внимания к процессам развития системы налогового администрирования и новым методам контроля, включая риск-ориентированную выборку налогоплательщиков (14% и 9% соответственно).

В 2014 г. ОЭСР был подготовлен Стандарт по автоматическому обмену информацией о состоянии финансовых счетов при решении вопросов, связанных с налогообложением [7]. Данный стандарт рекомендовал модель соглашения между

ставления резидентами налоговым органам отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации»

¹ Примечание: Письмо ФНС России от 11.04.2012 № АС-4-2/6101 «О представлении отчета о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами Российской Федерации крупнейшими налогоплательщиками»

² Примечание: В опросе приняли участие слушатели различных образовательных программ магистратуры, повышения квалификации Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (февраль-май 2014)

уполномоченными органами разных стран об обмене данными на основе открытых плательщикам счетов и их отчетности в целях улучшения дисциплины соблюдения международного налогового законодательства. Международный обмен между органами налогового администрирования весьма актуален сейчас, когда необходимо решать проблемы уклонения от уплаты налогов и ухода в оффшорные зоны финансовых потоков, активов, центров получения прибыли. России также не удалось избежать этих проблем, в связи с чем, установление механизмов международного обмена данными, а также внутригосударственного обмена между компетентными органами в интересах повышения эффективности контроля становится весьма актуальной задачей.

Для более тщательной и эффективной работы по осуществлению налогового контроля уполномоченным органам следует руководствоваться результатами группировки спорных ситуаций по налогам, наиболее распространенных на практике и требующих повышенного внимания, а также мотивационной картой российских налогоплательщиков, отражающей поведение плательщиков-физических и юридических лиц.

Приведем еще ряд рекомендаций по дальнейшему совершенствованию практики риск-ориентированного налогового контроля (табл. 2).

Таблица 2 – Предложения по развитию чувствительных к риску инструментов государственного регулирования и их интеграции с другими перспективными подходами

Оценка состояния элемента в настоящее время	Предложение
Регулярная публикация в материалах Федеральной службы госстатистики данных о налоговой задолженности, суммах уплаченных налогов	Публичное раскрытие информации о возможных «налоговых разрывах» по итогам года при мобилизации налогов в бюджеты с указанием отраслей-лидеров по исполнению налоговых обязательств
Открытый электронный доступ к документам, принятым ФНС. Прове-	Информирование общественности о реализуемых налоговыми органами программами по улучшению собираемости налогов. Опрос общественного мнения об эффективности

дение опросов через сайт ФНС	таких программ и внедренных мерах с помощью опросных листов, заполняемых и сдаваемых вместе с налоговой отчетностью
Открытый доступ к общедоступным критериям рисков, связанных с деятельностью налогоплательщиков	Информирование налогоплательщиков о результатах работы по регулированию рисков уклонения от уплаты налогов, масштабах ущерба для национальной экономики от возникновения подобных рисков с помощью встреч и открытых диалогов, панельных дискуссий
Использование электронных форм отчетности налогоплательщиков, электронный обмен данными и запросами. Включение в электронную форму декларации по НДС данных из книг покупок и продаж с 2015 г.	Внедрение необходимых для поддержания риск-ориентированных методов, технологий и IT-систем
Пилотные проекты по заключению соглашений с крупнейшими налогоплательщиками	Развитие практики заключения соглашений между налоговыми органами и плательщиками, предполагающих представление большей информации о своей деятельности в обмен на более гибкий подход к решению вопросов получения отсрочек по уплате налогов, урегулированию процессов применения санкций, составлению отчетности и т.д.
Традиционные методы и риск-ориентированные	Комбинация риск-ориентированных методов с другими эффективными методами
Внутренний инструментарий ФНС по мониторингу за внешней средой	Оценка внешних факторов, ухудшающих результаты исполнения плана доходов бюджета по налогам (социальных, экономических, психологических, международных и др.). SWOT-анализ факторов, определяющих рисковые ситуации в налогообложении
Внутренний инструмен-	Рекомендуется применение матрицы, позволяющей опре-

<p>тарий ФНС по мониторингу за поведением налогоплательщиков</p>	<p>делить стратегию налогового органа в отношении плательщика в зависимости от модели его поведения при соблюдении налогового законодательства. Такая матрица предполагает использование стимулирующих инструментов и консультационной помощи налогоплательщикам</p>
<p>Проведение открытых консультаций в стенах налоговых органов по вопросам изменения законодательства</p>	<p>Проведение курсов повышения квалификации по проблемам рисков уклонений от исполнения налоговых обязательств, обеспечение подготовки по вопросам налогообложения индивидуальных предпринимателей, претендующих на получение статуса и регистрацию. Установление соответствующих требований для претендентов на регистрацию предпринимательской деятельности о наличии специальной подготовки по вопросам ведения бизнеса и уплаты налогов</p>
<p>Обмен данными между ФНС и кредитными организациями об операциях по счетам, открытым внутри РФ</p>	<p>Развитие практики международных соглашений между налоговыми органами об обмене информацией о финансовых счетах плательщиков, операциях уполномоченных финансовых институтов в целях повышения эффективности международного контроля над налоговыми потоками</p>
<p>Требование аудиторского заключения на отчетность отдельных налогоплательщиков. Рассмотрение в Государственной Думе проекта федерального закона о налоговом консультировании</p>	<p>Заключение соглашений между налоговыми органами, аудиторскими организациями и сообществами налоговых консультантов в целях совместного мониторинга за деятельностью налогоплательщиков (по модели «Горизонтального мониторинга» Нидерландов)</p>
<p>Уровень налоговой нагрузки в РФ сопоставим и даже ниже, чем в ряде развитых стран. Однако, показатели за-</p>	<p>Достижение такого уровня затрат на исполнение налоговых обязательств, который будет гораздо ниже затрат на финансирование работы по поиску оптимизационных схем и нейтрализации рисков по их выявлению</p>

трат времени на исполнение налоговых обязательств, соотношение суммы оплаченных налогов и прибыли выше, чем в странах с более благоприятными налоговыми условиями	
-	Развитие механизмов предупреждения налогоплательщиков уполномоченными органами о рисках, с которыми может быть связана специфика их налогового и финансового планирования
-	Оценка возможностей внедрения дополнительных способов информирования налогоплательщиков по вопросам сроков исполнения обязательств, изменений в налоговом законодательстве, затрагивающих именно этого плательщика или группу, направления запросов со стороны налоговых органов (например, с помощью телефонных звонков, услуг дополнительного мобильного информирования и др.)

2.2.2.2 Бюджетный контроль, основанный на оценке рисков: результаты внедрения и перспективы развития

Планирование мероприятий бюджетного контроля с учетом результатов оценки рисков также вошло в практику различных уполномоченных органов, однако, сравнительно недавно. Счетная палата Российской Федерации при подготовке заключения на проект федерального закона о бюджете выявляет ключевые риски неисполнения бюджета, дает рекомендации по улучшению практики подготовки бюджетных программ и прогнозов. Территориальные органы внешнего бюджетного контроля также подошли к внедрению риск-ориентированных технологий на формали-

зованной основе (совокупность стандартов организации и планирования выездных проверок Контрольно-счетной палаты Москвы утверждена 06.11.2013¹).

Обобщая нормативные основы и российский практический опыт оценки рисков в сфере налогово-бюджетных отношений, целесообразно подчеркнуть аналогию в подходах к применению риск-ориентированных технологий в разных подсистемах государственного финансового контроля (рис. 2).



Рисунок 2 - Риск-ориентированный подход в системе контроля налогово-бюджетных отношений

Таким образом, анализ российского опыта регулирования налогово-бюджетных отношений становится базой для разработки следующих рекомендаций по его совершенствованию:

- в детализации нуждаются риски, свойственные процессам планирования и исполнения бюджетов, а также риски, выявляемые методами бюджетного контроля. Целесообразно было бы разработать регулярно пополняемый перечень возможных рисков, характерных для всех стадий бюджетного процесса;

- дополнение обязательной отчетности налогоплательщиков, а также получателей бюджетных средств формой, раскрывающей информацию о потенциальных

¹ Примечание: Стандарт 3.7.2 «Подготовка и планирование внешней проверки», Стандарт 3.7.4 «Оценка риска», Стандарт 3.7.5 «Определение уровня существенности», Стандарт 3.7.6 «Определение объема выборки»

рисках, присущих деятельности организации; установление мер воздействия за непредставление такой формы.

Следует подчеркнуть, что методология оценки и прогнозирования рисков в бюджетной системе требует еще большей проработки, чем в налоговой сфере. Учитывая многочисленность уполномоченных органов и подразделений, привлекаемых к бюджетному процессу, инструментарий идентификации и анализа рисков должен достаточно детально описывать каждый из этапов, сферу взаимодействия субъектов и потоков бюджетных средств. Процедуры учета и отчетности в этом случае являются вспомогательными подсистемами мониторинга за движением денежных средств. Исходя из этого, целесообразно назвать три укрупненные группы рисков: риски, связанные с нарушением бюджетного законодательства (преднамеренные и непреднамеренные); риски, обусловленные процедурами и механизмами бюджетного процесса (например, риски сбоя информационных систем Федерального казначейства, ошибок контролирующих органов и т.д.); риски экономического развития и конъюнктуры (существенное отклонение фактически поступивших налогов от запланированных сумм, изменение потребностей получателей бюджетных средств и т.п.). Очевидно, что для третьей группы рисков задачи риск-менеджмента и бюджетного планирования пересекаются, а их инструментарий должен дополнять эти процессы.

Опираясь на результаты проведенного исследования представим структуру «Стандарта по применению риск-ориентированных методов обоснования регулирующего воздействия»:

- 1) Цель разработки и применения стандарта.
- 2) Термины и понятия, используемые в Стандарте, и его взаимосвязь с основными концептуальными положениями государственной экономической политики.
- 3) Сферы государственного управления, в которых применяется Стандарт (налоговый контроль, бюджетный контроль, контроль финансового сектора экономики, иные сферы).
- 4) Методическая основа оценки и выбора воздействия на риски¹.
- 5) Информационные и технические решения для поддержания процессов в системах контроля.
- 6) Порядок взаимодействия органов контроля между собой и с другими

¹ Примечание: Разделы с четвертого по восьмой могут включать специфику для каждой из сфер государственного контроля

уполномоченными органами.

7) Состав информации, представляемой подконтрольными субъектами, в целях оценки рисков и разработки «досье рисков» по каждому из хозяйствующих субъектов.

8) Подходы к оценке эффективности регулирующего воздействия, основанного на рисках.

Данный Стандарт может быть рекомендован для всех сфер государственного контроля, соприкасающихся с финансовой системой страны. Особенно актуальной представляется общая основа оперативной деятельности исходя из требований развития сотрудничества и взаимодействия между ними в целях обеспечения безопасности процессов исполнения обязательств хозяйствующими субъектами и освоения финансовых ресурсов.

3 Государственное регулирование рисков современных технологий и информации

3.1 Контроль национальной информационной среды в контексте риск-ориентированного регулирования

Пристальнейшее внимание к вопросам защиты национального информационного поля и собственных граждан от негативного информационного воздействия со стороны противников на международной арене в сегодняшних условиях – залог сохранения государственного суверенитета.

Основными рисками в сфере информационной безопасности можно назвать риски внедрения – силами враждебных специалистов по информационной борьбе либо иных лиц – в национальную информационную среду сведений, подрывающих авторитет власти. Занимая достаточный процент информационного поля конкретной страны, такая информация начинает оказывать определяющее влияние на общественное мнение и поведение граждан, что в итоге приводит государство как целостную систему к кризису – который при грамотных действиях противников государства может закончиться для существующей системы гибелью [8].

Риск, связанный с деятельностью враждебных специалистов по информационной борьбе, как имеющий наиболее высокий уровень ущерба и вероятность наступления, заслуживает наиболее пристального внимания со стороны ответственных за обеспечение безопасности национальной информационной среды органов. В качестве критериев для определения уровня ущерба от реализации анализируемых рисков были выбраны актуальность вредоносных материалов для целевой аудитории на момент их вброса, качество подготовки материалов и массированность вброса вредной информации в национальную информационную среду.

В исследовании была построена карта рисков отечественного интернет-пространства. Согласно примененной матрице, наиболее высокая вероятность риска и высокий ущерб от риска характерны для враждебных специалистов по информационной борьбе. Риски, не связанные с деятельностью специалистов, из-за высокой вероятности наступления связанного с ним ущерба должны быть помечены на карте как имеющие высокий приоритет.

Основным инструментом реализации задач по воздействию на культурное ядро отечественной аудитории служит государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020)» в части подпрограмм «Информационная среда» и «Безопасность в информационном обществе»¹. Данная программа основана на минимизации рисков. Подпрограмма «Информационная среда» направлена на организацию наполнения российского информационного пространства достоверной информацией о событиях в стране и мире, позиции отечественной власти по данным вопросам, а также информацией, мотивирующей сограждан на социально ответственное поведение, здоровый образ жизни, профессиональный рост.

В сфере контроля и регулирования отечественного информационного и, прежде всего, интернет-пространства можно выделить ряд основных факторов риска, связанных как с активностью внешней среды, так и внутренних: порождаемых пробелами и в работе самих контролирующих органов. К наиболее значимым внешним факторам в данной сфере можно отнести деятельность оппозиции, низкую лояльность некоторых групп населения, приверженность граждан к потенциально или фактически подпадающим под ограничительные меры информационным ресурсам, программам и неприятие некоторыми группами граждан ограничений извне либо

¹ Примечание: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утв. Поручением Президента РФ 09.09.2000 № Пр-1895; Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». Утв. распоряжением Правительства РФ 20.10.2010 №1815-р.

самоограничения. Главным же внутренним фактором риска, на наш взгляд, является отсутствие практики масштабного информационного сопровождения ограничительных мер, которое способствовало бы формированию у граждан положительного отношения к ним. При этом следует отметить, что такое информационное сопровождение является и исторически являлось важным компонентом эффективных систем контроля и надзора за национальным информационным пространством применяющей страны и, в связи со сказанным, назвать отсутствие такой практики наиболее весомым фактором риска из перечисленных [9].

Тем не менее, именно риск протестной активности, связанной с деятельностью оппозиции, организованной или поддерживаемой ею, на наш взгляд, следует отметить как заслуживающий наибольшего внимания. При сопоставимой вероятности наступления ущерба по обоим рискам протестной активности, названному риску присущ наиболее высокий уровень ущерба. В качестве критериев для его оценки по рискам протестной активности нами были выбраны численность, уровень организации и подготовки протестующих, а также информационная активность протестующих и возможность заинтересовать граждан предлагаемой ими информацией. О высоком уровне ущерба в таком случае уместно говорить в случаях, когда протестная активность проводится масштабно и профессионально: протестующие многочисленны, хорошо организованы, умело выполняют свои функции в протестном движении. При этом протестные акции сопровождаются массовыми информационными кампаниями – проводимыми с целью воздействовать на общественное мнение – и предлагаемая в ходе таких кампаний информация легко может заинтересовать массового пользователя. Все это, как показывают приведенные выше примеры, характерно именно для протеста, в котором задействована организованная оппозиция.

Внедрение практики информационного сопровождения контрольной деятельности государства в отношении национального информационного пространства с целью формирования положительного образа такой деятельности в массовом сознании в контексте риск-ориентированного подхода может быть определено как система мер, направленных на минимизацию риска. При внедрении такой практики следует учитывать, что у части целевой аудитории, отношение которой к деятельности органов власти требует наибольшей корректировки, может присутствовать установка на отторжение положительной информации о деятельности государства. В связи с этим, информационное сопровождение контрольных мер на наш взгляд должно со-

стоять в первую очередь в создании у граждан негативного образа тех объектов и явлений, против которых эта деятельность официально направлена. В силу присущей большинству склонности к формированию ассоциативных рядов, этого должно быть достаточно для увязки в массовом сознании отрицательного образа объекта, против которого направлена контрольная деятельность, и соответствующих действий органов власти, которые в контрасте с этим образом будут рассматриваться как положительные.

3.2 Регулирование рисков в области охраны окружающей среды и чрезвычайных ситуаций: зарубежный опыт и российская практика

Анализ зарубежной практики свидетельствует о том, что принципы регулирования рисков в области охраны окружающей среды в ведущих странах мира, в частности, в странах европейского региона и США достаточно близки, так как направлены на обеспечение охраны здоровья, обеспечение благоприятных условий жизни для населения и охрану окружающей среды. Тем не менее, в каждой стране способы регулирования могут отличаться друг от друга, так же как законодательство, формат стандартов или нормативов и их величин.

Результаты исследования экологических рисков и рисков чрезвычайных ситуаций могут быть сформулированы следующим образом:

- проведен анализ международных концепций регулирования экологических рисков, включая концепцию оправданного риска, приемлемого риска;

- выявлены факторы низкой эффективности предупреждения чрезвычайных ситуаций в России;

- систематизированы современные подходы к использованию технологических возможностей по выявлению рисков, определены проблемы повышения их экономической эффективности.

В России базовыми стратегическими документами в области охраны окружающей среды и природопользования являются: «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.) [10], и План действий по реализации «Основ государственной политики в области экологического развития

Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423-р). Тем не менее, по мнению ряда экспертов нормативно-правовая база Российской Федерации в области охраны окружающей среды в целом характеризуется недостаточной целостностью и самостоятельностью для защиты экологических интересов государства и общества, законодательные акты характеризуются наличием внутренних противоречий, пробелов и разночтений.

В последние годы в ряде стран (Франции, Швеции, Нидерландах, Великобритании) получила распространение модифицированная форма экологических лицензий – зеленые сертификаты, т.е. сертификаты на использование окружающей среды. Зеленые сертификаты являются действенным инструментом экологической политики, сочетая в себе как методы административного регулирования, так и достоинства рынка.

В зарубежной практике можно встретить немало примеров частно-государственного партнерства в рамках приоритетных отраслей развития той или иной страны. Так, например, Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям США и компанией ESRI¹ совместными усилиями был создан веб-сайт по повышению осведомленности людей о возможных природных опасностях и прочих угрозах, на данном сайте представлены разные карты рисков и сопутствующая информация [11].

В практической деятельности анализ рисков осуществляется согласно следующей схеме: идентификация опасностей биосферы, техносферы и общества, мониторинг окружающей среды – оценка и прогноз угрозы – анализ уязвимости территорий – анализ риска ЧС на территории (анализ уязвимости территорий) – анализ индивидуального риска для населения.

Важной составной частью системы управления становится управление рисками ЧС, включающее анализ рисков и прогнозирование ЧС, а также систему мониторинга в качестве основного элемента деятельности по минимизации рисков ЧС. Система предупреждения и ликвидации ЧС, механизмы государственного регулирования рисков и система подготовки и переподготовки как руководящего управленческого состава, так специалистов и населения в области снижения рисков и уменьшения последствий ЧС также играют немаловажную роль.

¹Примечание: ESRI – коммерческая компания, ведущий разработчик программного обеспечения географических информационных систем (ГИС).

На сегодняшний день существуют нормативные, правовые и экономические механизмы управления риском в режиме ЧС, которые направлены на минимизацию риска и ущерба от ЧС. Необходимо наличие возможности модификации имеющегося превентивного плана с целью создания и в случае необходимости на его основе конкретная программы действий, которая включает в себя как срочные меры по проведению аварийно-спасательных, так и иные неотложные действия. Обоснование необходимости наличия превентивного плана в случае возникновения ЧС объясняется возможностью оптимизации процесса сбора информации и принятия необходимых оперативных решений.

Оперативный спутниковый мониторинг эффективен при решении широкого спектра задач: оценка экологической безопасности, снижение рисков ЧС, определение нефтяных загрязнений и их источников в морских акваториях, мониторинг гидрологических объектов в период половодья и паводков и т.д. Средства моделирования, интегрированные в ГИС-пакеты, позволяют оперативно прогнозировать развитие ситуации с учетом пространственных данных и обеспечивать управление риском возможных ЧС, а цифровая тематическая карта является удобным средством визуализации расчетных и статистических данных и служит неотъемлемой составляющей при принятии управленческих решений. Основным преимуществом оценки риска с применением ГИС-технологий является автоматизация наиболее трудоемких этапов решения и наглядное представление зон уровней риска. Например, оперативный космический мониторинг ландшафтных пожаров в последние годы стал важнейшим и обязательным компонентом информационного обеспечения национальных служб реагирования на ЧС развитых государств. Для России с огромными пространствами оперативное применение космической информации является особенно актуальным.

Для оценки соответствия работы компании экологическим стандартам и нормативам, а в случае аварии – для оценки площади загрязнения и выработке мер по его ликвидации необходима система оперативной оценки состояния территории, позволяющая своевременно и точно выявлять места загрязнения и координировать работу соответствующих служб, ответственных за ликвидацию последствий аварии. Методика такой оценки опирается на ГИС-проект исследуемой территории и своим результатом имеет построением карт интенсивности.

Другим примером глобальной системы мониторинга окружающей среды с целью ее защиты и минимизации рисков возникновения ЧС является инициатива

Научно-исследовательской лаборатории ВМС США и Национального центра по прогнозированию окружающей среды. Данные организации заключили официальное соглашение, в рамках которого уникальная масштабная метеопрогнозная система Navy Global Ocean Forecast System будет открыта для общественного использования [12]. Это означает, что данные, собранные множеством систем, военными и гражданскими судами, специальными буями, БПЛА и т.д., будут размещены в свободном доступе.

Китай и Бразилия финансируют совместную природоохранную программу CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite – Китайско-Бразильский спутник природных ресурсов) с 1988 г. Вклад Китая составил 70%, Бразилии – 30%. Китай и Бразилия считают, что данные CBERS – это достояние общественности, поводя, таким образом, политику открытого распространения данных.

Таким образом, в рамках рассмотренных программ данные распространяются бесплатно со свободной лицензией, при этом контракты и гранты на разработку технологий обработки информации, её дальнейшего использования и внедрения в комплексные продукты отдаются национальным компаниям и институтам стран-владельцев соответствующих группировок космических аппаратов, что стимулирует развитие рынков и обеспечивает государственные органы необходимой информацией для принятия управленческих решений.

В России примером оперативного мониторинга является система SFMS, которая представляет собой информационный сервис оперативного мониторинга природных пожаров. В качестве базовой компоненты сервиса используется технология, основанная на алгоритме автоматического детектирования пожаров по «тепловым» каналам спутниковой съемки MODIS [13], а область мониторинга включает в себя всю территорию России, а также охватывает и территории соседних стран. Период и время обновления данных зависит от периода и времени пролета спутника над данной конкретной территорией, в среднем периодичность составляет 4 раза в сутки.

В настоящее время структура системы космического мониторинга возгораний, пожаров не в полной мере обеспечивает возможность устойчивого приема космической информации в реальном масштабе времени по всей территории РФ. Оперативность и периодичность получения информации является недостаточной из-за отсутствия всепогодных средств экстренной съемки.

В связи с вышеизложенным крайнюю степень актуальности приобретает проведение спутникового мониторинга факелов сжигаемого попутного газа. В настоящее время становится очевидной необходимость создания российского сервиса сверхоперативного мониторинга и системы раннего обнаружения, классификации возгораний, лесных пожаров и факелов сжигания нефтяных попутных газов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управление операциями финансового сектора экономики в настоящее время практически невозможно без применения инструментария по оценке и управлению рисками, встроенному как в систему государственного регулирования, так и во внутреннюю систему принятия решений финансовых институтов и посредников. Исследования показывают, что в целях совершенствования регулирования развития банковского сектора и сохранения им финансовой устойчивости могут быть сформулированы следующие рекомендации:

- преобразование методологии стресс-тестирования финансового состояния банковского сектора, используемой Центральным Банком РФ, в формат инструментария среднесрочного анализа и прогнозирования;

- проведение оценки обратного влияния банковского сектора на реальный сектор экономики в контексте моделирования решений в области осуществления макропруденциального регулирования;

- доведение до финансовых институтов, других пользователей через отчетность мегарегулятора информации о предполагаемых действиях регулятора в условиях реализации стрессовых сценариев, которые, как правило, существенно уменьшают масштабы потерь для всех участников деятельности на финансовых рынках.

Не менее значимыми являются задачи по выработке наиболее оптимальных подходов к риск-ориентированному регулированию деятельности по страхованию вкладов, обязательному и добровольному пенсионному обеспечению. Рекомендации по расширению состава показателей в методике расчета риск-ориентированных ставок страховых взносов; обоснованию выбора инструментов, в которые размещаются резервы пенсионных фондов в зависимости от возраста страхователей; трансформации механизма гарантийного восполнения фондов под воздействием инвестиционных рисков и другие выводы должны способствовать повышению эффективности функционирования финансовых институтов и посредников в условиях риск-ориентированных решений.

В проведенном исследовании получены выводы о результатах применения риск-ориентированных методов управления реализацией целевых проектов и программ.

В сфере налогового и бюджетного контроля в России, заложившей основы

риск-ориентированных подходов, необходимо развивать методический инструментарий их применения, внедрить в практику стандартизацию процедур выработки риск-ориентированных решений на основе единых научно обоснованных принципах.

Зарубежный опыт преодоления рискованных ситуаций также выработал ряд рекомендаций, представляющих интерес для системы государственного управления в России:

- целесообразно определить два пакета мер, обеспечивающих устойчивое развитие и управление рисками: 1) жесткие меры; 2) мягкие меры. В перспективе такие меры можно сочетать или внедрять в зависимости от характера очередного вызова;

- институциональные меры и воздействия должны опираться на общественные механизмы поддержания устойчивости и противостояния рискам;

- необходимо дать оценку всем так называемым «институциональным тупикам», имевшим место в условиях кризиса или интенсивного воздействия рисков, и выработать на этой основе новые механизмы взаимодействия между регуляторами и их структурными единицами, программную основу их дальнейшего функционирования;

- провести углубленный анализ административных барьеров и требований, препятствующих эффективной работе хозяйствующих субъектов и нарушающих устойчивое развитие экономики. Анализ регулирующего воздействия может сочетаться с прогнозом рисков, обусловленных поведением экономических субъектов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Demirguc-Kunt A., Kane E., Laeven L. Deposit insurance database. – Wash.: IMF working paper WP/14/118. – July 2014 // URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14118.pdf>
2. Enhanced guidance for effective deposit insurance systems: Mitigating moral hazard. – International Association of Deposit Insurers, May 2013 // URL: http://www.iadi.org/docs/IADI_Mitigating_Moral_Hazard_Enhanced_Guidance_2013-05.pdf
3. «Важна честность перед своими клиентами» - интервью первого заместителя генерального директора АСВ Валерия Мирошникова журналу «Банковское обозрение» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.asv.org.ru/agency/appearance/322562/>
4. НПФ в цифрах. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.napf.ru/84172>
5. Stewart F. Benefit security pension fund guarantee schemes // OECD working paper on insurance and private pensions No.5. January 2007. p.5. // URL: <http://www.oecd.org/pensions/insurance/37977335.pdf>; Grande G., Visco I. A public guarantee of a minimum return to defined contribution pension scheme members // Bank of Italy working paper No.762, June 2010. – p.11. // URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td10/td762_10/en_td_762_10/en_tema_762.pdf
6. Tax administration 2013: comparative information on OECD and other advanced emerging economies. P. 139 // URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page0
7. Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters: OECD, 2014. 230 p.
8. Идеолог "цветных революций" о русском следе своего метода // Русская служба Би-би-си [Электронный ресурс] // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2012/02/120217_gene_sharp_revolution_interview.shtml; Никитин Ю. Указ. соч.; Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М., 1996; Вакуленко А.С. Системно-синергетическая модель функционирования общественного мнения в соци-

- ально-историческом процессе <http://www.teoria-practica.ru/-10-2013/philosophy/vakulenko.pdf>
9. Жирков Г.В. История цензуры в России в XIX-XX вв. [Электронный ресурс] // URL: <http://nov.docdat.com/docs/index-16981.html>
 10. Государственная стратегия РФ в области охраны окружающей среды и природопользования должна отвечать современным экологическим и экономическим реалиям // Экологический вестник России [Электронный ресурс] // URL: <http://ecovestnik.ru/index.php/2013-07-07-02-13-50/nashi-publikacii/1848-gosudarstvennaya-strategiya-rf-v-oblasti-okhrany-okruzhayushchej-sredy-i-prirodopolzovaniya-dolzha-otvechat-sovremennym-ekologicheskim-i-ekonomicheskim-realiyam>. (Дата обращения: 16.06.2014 г.)
 11. Межрегиональная общественная организация содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг. Официальный сайт. [Электронный ресурс] // URL: Режим доступа: <http://www.gisa.ru/5587.html>.
 12. Система метеопрогнозирования ВМС США становится публичной. [Электронный ресурс] // URL: http://telecomb2b.cnews.ru/top/2014/03/07/sistema_meteoprognirovaniya_vms_ssha_stanovitsya_publichnoy_563422. (Дата обращения: 16.06.2014 г.)
 13. Moderate-resolution Imaging Spectroradiometer. [Электронный ресурс] // URL: http://www.geogr.msu.ru/science/aero/center/int_sem4/modis_appl.htm. Дата обращения: 16.06.2014 г.