

5.11. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОПТИМИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ¹

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой
«Теория финансов»;
Фрумина С.В., к.э.н., доцент кафедры
«Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ
[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

В статье рассматриваются возможные сочетания элементов механизма реализации финансовой политики, направленные на инновационное развитие экономики России. В основу сформулированных авторами мероприятий положен зарубежный опыт применения финансовых инструментов направленных на повышение конкурентоспособности российской экономики.

Развитие национальной экономики опосредовано влиянием совокупности факторов как внешне-го, так и внутреннего характера. Достижение баланса взаимодействия этих факторов, благодаря которым финансовый механизм будет способствовать достижению целей и задач финансовой политики государства, существенно усложняется в условиях экономической нестабильности.

Неоднократные заявления Правительства Российской Федерации о необходимости поддержания безопасности и конкурентоспособности российской экономики приобретают большую актуальность в связи с введением практики применения экономических санкций. Запрет на инвестиции в инфраструктурные, транспортные, телекоммуникационные и энергетические секторы экономики, а также добычу нефти, газа и минералов, способен привести к значительным убыткам, которые оцениваются рядом российских и зарубежных политических деятелей и представителями научного сообщества в объеме от 100 млрд. до 1 трлн. долл. в течение двух, трех лет.

Поэтому стратегической задачей, стоящей перед экономическим сообществом в условиях экономической нестабильности, является разработка структуры механизма реализации финансовой политики, соответствующей уровню и направлению развития финансовых отношений в национальной и мировой экономике.

Заметим, что в настоящее время решение обозначенной стратегической задачи сопровождается условиями жесткой ограниченности бюджетных средств и проблемой необходимости повышения эффективности и результативности их использования. Данная проблема неоднократно отмечалась в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации и нашла отражение в ст. 34 Бюджетного ко-

декса Российской Федерации (далее БК РФ) и наиболее ярко проявилась при обсуждении и разработке федерального бюджета на текущий трехлетний период. Следовательно, в сложившихся условиях (ограниченности бюджетных средств) необходимо найти оптимальное решение, которое позволит решить одну из важнейших задач финансовой политики, способную сократить зависимость от иностранных инвестиций – развитие инновационной экономики. Данное решение видится в плоскости оптимизации структуры механизма реализации финансовой политики [1].

Оптимизация структуры механизма реализации финансовой политики, направленная на инновационное развитие, заключается в обосновании сочетания элементов, которое позволит повысить результативность его применения не нарушая положения ст. 34 БК РФ и будет способствовать достижению стратегических задач. Широта и многогранность проблем оптимизации структуры финансового механизма еще раз актуализирует многочисленные, неоднократно поднимаемые и обсуждаемые вопросы как теоретического, так и практического плана. Основной такой вопрос, как уже было отмечено, сосредоточен на проблеме ограниченности бюджетных средств, которые представляют базовый источник финансирования инноваций, в том числе в развитых государствах.

Выявить оптимальный размер государственных расходов, направляемых на стимулирование исследований и разработок, очень сложно. Попытки его определения, а также обозначение мер по обеспечению средне- и долгосрочной сбалансированности бюджета предпринимаются достаточно длительное время [2]. В соответствии с проведенными исследованиями установлено, что традиционная связь между масштабами государственных расходов и нестабильностью экономики постепенно утрачивается. В связи с этим встает вопрос о предельной доле государственных расходов, которые оказывают положительное воздействие на прирост добавленной стоимости. Среди российских ученых в качестве предельного размера предлагается 40% от ВВП [3]. Однако однозначного ответа на вопрос о доле государственных расходов и их размеров, которые оказывают влияние на дестабилизацию экономики, так и не получено. Вместе с тем, в качестве альтернативы государственным расходам и экономическому стабилизатору в зарубежных теориях активно позиционируется денежно-кредитная политика и развитие финансового рынка [4].

Исследования, проведенные в рамках проектов Международного валютного фонда показывают, что мультипликаторы государственных (муниципальных) расходов и налоговые мультипликаторы в период спада выше, чем в период подъема [5]. В связи с этим, можно выдвинуть предположение, что переход от прямых государственных расходов к кредитным методам формирования финансовых ресурсов актуален для периода развития инновационной экономики, формирование которой является основным вектором для нашей страны. К по-

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации 2014 года.

добному выводу пришел и П. Кольер [6], который доказал, что стимулирование инновационной деятельности с использованием государственных источников финансирования должно постепенно вытесняться кредитными инструментами. Повышение доли кредитов (кредитный метод) по отношению к грантам (финансовый метод) может происходить до тех пор, пока помощь не будет предоставляться только посредством кредитов. Одновременно это не говорит о вытеснении финансового метода поддержки инноваций, кредитным, а о постепенном переходе к последнему в зависимости от степени развития уровня инновационной экономики.

Данный подход к использованию грантов в стимулировании инновационной деятельности предопределяет необходимость формирования таких видов организации финансовых отношений, которые позволят сочетать поддержку из бюджетов бюджетной системы и внебюджетных фондов с кредитами коммерческих банков и другими видами финансовых ресурсов. Это представляется одним из значимых направлений оптимизации структуры механизма реализации финансовой политики.

Обратимся к обоснованию целесообразности изменения видов организации финансовых отношений и методов формирования и использования финансовых ресурсов через рассмотрение этапов реализации инновационного проекта.

Как доказано экспертами ОЭСР [7], на начальном этапе инновационного проекта – осуществлении научных исследований и разработок – необходима финансовая поддержка через гранты в форме субсидий. Необходимость привлечения государственных источников финансирования объясняется длительностью срока окупаемости инновационных проектов, неоднозначностью в получении положительного эффекта, а также отсутствием достаточного для проведения научных исследований финансового и кадрового потенциала. Фундаментальные исследования покрываются за счет грантов в ЕС, США, Японии и других странах.

Наряду со снижением общего риска инновационного проекта, применение грантов на этапе исследований и разработок позволяет повысить уверенность частных инвесторов в его жизнеспособности и стимулирует к вложению собственных средств, которые также могут являться источником финансирования инноваций на этапе проведения научных исследований и разработок. Кроме того, наряду с уменьшением рисков, грант позволяет снизить общую стоимость проекта.

Как правило, кроме применения грантов, на этапе проведения исследований и разработок возможно использование и других видов организации финансовых отношений. Так, при проведении фундаментальных исследований целесообразно использовать сочетание собственных средств и государственной поддержки; на этапе осуществления прикладных исследований – возможно привлечение кредитных ресурсов и т.д. Предпочтительные способы сочетания капиталов на этапе проведения исследований и разработок, зареко-

мендовавшие себя в зарубежной практике, представлены на рисунке 1.

Фундаментальные исследования	Прикладные исследования и разработки	Образцы промышленного развития + пилотные проекты
Собственные средства + гранты	Собственные средства + гранты + кредиты	Собственные средства + акционерный капитал + гранты + кредиты

Рис.1 – Способы смешивания капиталов на этапе проведения исследований и разработок [8]

Однако на следующем этапе инновационного проекта, получившем название «этап повышенного риска», происходит рост затрат, увеличивается неопределенность и по ряду объективных причин происходит «пробел» в финансировании. Именно на рассматриваемом этапе инновационные проекты, как правило, терпят неудачу и вложенные в период проведения исследований и разработок финансовые ресурсы не приносят ожидаемого результата.

Все это определяет необходимость в оптимизации структуры механизма реализации финансовой политики и предоставлении дополнительной помощи со стороны государства. Смешиванию или сочетанию могут подлежать следующие виды организации финансовых отношений, включающие государственные источники финансирования:

- Гранты технической помощи (technical assistance and studies grants). «Технические» гранты являются одним из основных видов финансовых ресурсов, которые предоставляются для улучшения подготовки и планирования инновационного проекта, ускорения его запуска. Большинство сложных инновационных проектов используют именно данный инструмент в качестве финансовой поддержки. «Технические» гранты направлены на финансирование научных исследований, включающих систематическое изучение и более полное научное познание изучаемого предмета, которое может содержать как качественный, так и количественный анализ, а также прямое консультирование и информационную поддержку.
- Прямые инвестиционные гранты (direct investment grants). Прямые инвестиционные гранты могут быть использованы для покрытия отдельных частей проекта для снижения его общей стоимости. Такие гранты, наравне с «техническими», подразумевают финансирование инновационной деятельности напрямую, минуя специализированные кредитные институты. Они способствуют снижению экономических рисков и привлечению предпринимательского капитала.
- Субсидирование процентной ставки по кредиту (interest rate subsidies). Субсидирование процентной ставки помогает снизить стоимость заимствований, что делает проекты более окупаемыми и менее обременительными. Общий эффект от применения субсидированной процентной ставки не сильно отличается от прямых инвестиционных грантов, но может быть менее заметен. Субсидирование процентных ставок представляет собой возмещение разницы между установленной государством льготной ставкой и рыночным процентом по кредитам коммерческих банков, предоставляемое за счет бюджетов бюджетной системы кредитно-финансовым институтам или непосредствен-

но получателям займов. Данная процедура позволяет снизить стоимость кредита, предоставляемого на цели инновационного развития, привлечь дополнительный предпринимательский капитал, выровнять условия финансирования из государственных и частных источников.

- Кредитные гарантии (Loan guarantees). Кредитные гарантии – это один из элементов финансового механизма, направленный на распределение рисков. Предоставление кредитных гарантий приводит к снижению процентной ставки по кредитам, стимулирует увеличение объемов финансирования без использования средств бюджетов бюджетной системы и внебюджетных фондов. Кредитные гарантии компенсируют часть убытков, возникших у коммерческого банка только по причине невозврата кредита, выданного в целях развития инновационной деятельности. Данный элемент финансового механизма используется для предоставления гарантий коммерческим банкам, участвующим в кредитовании инновационно активных организаций и представляет собой одну из форм государственной поддержки.
- Структурированное финансирование (Structured finance – first loss piece). Данный элемент финансового механизма имеет общие черты с кредитными гарантиями, однако используется для инвестирования объектов с повышенным риском, способствуя привлечению финансовых ресурсов от международных финансовых организаций и коммерческих банков. Структурированное финансирование представляет собой наиболее сложный вид организации финансовых отношений, который может сочетать в себе элементы облигационных займов, кредитных гарантий и др.
- Гранты рискованного капитала (Risk capital grants) предназначены для проектов с высокой степенью риска от которых ожидается большая отдача; могут использоваться для покрытия конкретных рисков проекта, либо рисков всего проекта в совокупности. Трудности в использовании данного элемента финансового механизма заключаются в определении уровня государственной поддержки, чтобы она чрезмерно не покрывала риски и не тормозила инвестиционные стимулы предпринимательского сектора. Применяются, как правило, на слабо развитых инновационных рынках в развивающихся странах и включают большую премию за риск.
- Страховые премии (Insurance premia). Данный вид организации финансовых отношений обеспечивает начальное страховое покрытие по снижению рисков запуска инновационного проекта. Применяется в качестве государственной поддержки в странах с высокой волатильностью рынков при колебаниях валютного курса, политической нестабильности и др.

Примерная схема распределения бюджетных средств, отражающая преимущества использования элементов механизма реализации финансовой политики государства представлена на рисунке 2.

Элементы механизма реализации финансовой политики, отраженные на рисунке, представлены как в прямой форме организации финансовых отношений (прямые, гранты технической помощи), так и в косвенной (кредитные гарантии, субсидирование процентных ставок). Вместе с тем, возможно их сочетание, которое позволит повысить эффективность реализации инновационного проекта. Примеры возможного смешивания элементов финансового механизма приведены на рисунке 3.

Различные виды финансовых ресурсов, используемые в современной экономике в целях финан-

сирования инноваций, значительно варьируют среди получателей (бенефициаров). Их выбор зависит от принятой стратегии и типа инновационного проекта. В зарубежной практике из перечисленных видов организации финансовых отношений, только пять получили активное распространение и эффективно используются при финансировании инновационной деятельности (страховая премия, прямые инвестиционные гранты, гранты технической помощи, гранты рискованного капитала и субсидирование процентной ставки).



Рис. 2. Схема распределения бюджетных средств в целях реализации стратегической задачи финансовой политики – стимулирования инноваций

Тем не менее, необходимо учитывать, что применение перечисленных элементов механизма реализации финансовой политики целесообразно для поддержки тех инновационных проектов, результаты которых стратегически важные и входят в реализацию приоритетных направлений государственной политики, однако испытывают сложность в привлечении финансовых ресурсов по причине низкой доходности или высокой рискованности.

Гранты технической помощи + прямые инвестиционные гранты + субсидирование процентной ставки по кредитам + страховые премии	Гранты технической помощи + прямые инвестиционные гранты + субсидирование процентной ставки по кредитам + гранты рискованного капитала	Гранты технической помощи + прямые инвестиционные гранты + субсидирование процентной ставки по кредитам + гранты рискованного капитала + страховые премии	Гранты технической помощи + прямые инвестиционные гранты + субсидирование процентной ставки по кредитам + гранты рискованного капитала + кредитные гарантии
--	--	---	---

Рис. 3. Примеры возможного смешивания элементов финансового механизма в целях достижения оптимизации его структуры и повышения результативности использования

Именно на этапе повышенного риска прямую и косвенную государственную поддержку инноваций (формы организации финансовых отношений) целесообразно сочетать.

Кроме того, сочетанию подвергаются государственные средства, направленные на финансирование инноваций с финансовыми ресурсами, привлеченными из других источников. В процессе смешивания капиталов происходит взаимодействие финансового метода государственной поддержки инноваций и кредитного метода привлечения финансовых ресурсов. Смешивание грантов и кредитов используется в проектах с потенциально положительной нормой доходности, но высоким уровнем риска. Оно позволяет развивать сотрудничество между различными финансовыми институтами и значительно укрупнять инновационные проекты. При подобном смешивании кредитные ресурсы позволяют повысить кредитный рейтинг инновационного проекта и способствуют достижению эффекта финансового рычага.

Объединение финансовых ресурсов из государственных и частных источников также способно привести к экономии от масштаба и повышению эффективности и результативности инновационного проекта. Согласно исследованиям, проведенным ОЭСР, в проектах, где риски распределялись между государственным и частным сектором, наблюдается большая эффективность [9]. Кроме того, в отличие от исключительного использования грантов, широкое применение кредитных ресурсов позволит повысить финансовую дисциплину и ответственность инновационно активных организаций.

В условиях повышенного дефицита государственных средств, когда существует острая необходимость в повышении финансирования инновационной деятельности в целях стимулирования экономического роста, использование сочетания элементов финансового механизма позволит мобилизовать значительные объемы финансовых ресурсов предпринимательского сектора.

Таким образом, среди преимуществ оптимизации структуры механизма реализации финансовой политики через сочетание его элементов, можно выделить следующие:

- повышение эффективности и результативности использования финансовых ресурсов;
- укрепление сотрудничества между финансовыми институтами, государством и предпринимательским сектором; усиление согласованности действий;
- повышение прозрачности использования финансовых ресурсов;
- более детальная оценка потребности в смешивании финансовых ресурсов;
- проведение расчета графиков платежей в зависимости от результатов проведенной работ;
- улучшение качества оценки инновационных проектов;
- снижение уровня искажения рынка, которое генерирует грант благодаря использованию кредитных ресурсов;
- повышение экономии от масштаба;
- увеличение количества финансируемых инновационных проектов;
- передача знаний и принятие лучших практик;
- обеспечение экономического роста благодаря стимулированию инновационной активности;

- генерирование дополнительного дохода в виде процентов, дивидендов, прироста капитала;
- возможность использования при дефиците государственных источников финансирования и т.д.

Тем не менее, только те проекты по которым ожидается доход в будущем могут рассматривать сочетание грантовой поддержки с другими элементами финансового механизма. В то время как сочетание различных видов финансовых ресурсов полезно для удовлетворения конкретных потребностей, оно может быть связано со значительными сложностями. Так, среди недостатков смешанных элементов механизма реализации финансовой политики следует выделить следующие:

- сочетание финансового и кредитного методов может привести к максимальному снижению величины государственной поддержки и повышению долговых обязательств;
- элементы финансового механизма могут работать только при заинтересованности финансовых институтов в инвестициях;
- усложняется управление финансовым механизмом в целом;
- существует риск, что недостаточно экономически обоснованные области инновационных проектов могут финансироваться в недостаточном объеме.

Для устранения возможных недостатков, необходимо разрабатывать инвестиционную стратегию, в которой отражались бы предложения по направлениям оптимального «соединения» методов формирования и использования финансовых ресурсов, видов и форм организации финансовых отношений и выводы о возможных последствиях. Важно учитывать, что для каждого конкретного случая целесообразно рассчитать оптимальный безвозмездный компонент и формулировать предложения по формированию индивидуального механизма финансирования.

При этом в качестве оптимального рассматривать такое сочетание методов формирования и использования финансовых ресурсов, а также видов и форм организации финансовых отношений, которое позволяет решать поставленные задачи финансовой политики с максимальной результативностью. Целью внедрения такого рода элементов финансового механизма является увеличение доступа к финансированию инновационных организаций и повышение эффективности использования бюджетных средств.

Сочетание грантов с другими видами финансовых ресурсов в рамках тематических целей инновационных проектов является особенно важным, так как неопределенность результатов инновационных разработок значительно ограничивает источники финансирования и для некоторых инновационных проектов вопрос о финансовой жизнеспособности является главной проблемой. Однако для применения смешанных элементов финансового механизма, необходима корректировка правовой нормативной базы, включая регламентацию государственного контроля, а также системы мониторинга и отчетности.

Предложенные меры по оптимизации структуры механизма реализации финансовой политики, осно-

ванные на смешивании его элементов, позволят увеличить объемы предоставляемых на инновационное развитие экономики финансовых ресурсов и решить задачу финансовой политики – стимулирование инноваций в условиях ограниченности бюджетных средств, не нарушая законов рынка.

Литература

1. Ишина И.В., Фрумина С.В. Выявление особенностей механизма реализации финансовой политики в условиях инновационной экономики // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управления, 2014, №1.
2. Обзор экономических показателей от 14.03.2013. Экономическая экспертная группа Минфина России // URL: www.eeg.ru
3. Финансовые и денежно-кредитные методы регулирования экономики. Теория и практика. Учебник для магистров / Под ред. М.А. Абрамовой, Л.И. Гончаренко, Е.В. Маркиной. – М.: ЮРАЙТ, 2014.
4. Debrun X., Picani-Ferry J., Sapir A. Government Size and Output Volatility: Should We Forsake Automatic Stabilization? // IMF Working Paper. Fiscal Affairs Department. 2008. May.
5. Balancing Fiscal Policy Risks 2012// International Monetary Fund. Third printing (revised). 2012. May.
6. Новые государственные финансы. Обзор. М.: Весь мир. 2006.
7. Blending grants and loans in the light of the new DCI (development cooperation instrument). – European Parliament. Policy Department, June 2012.
8. The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives. Implications for EU and National Budgets, № 68, October, 2012.
9. The implications for the EU and national budgets for the use innovative financial instruments for the financing of EU policies and objectives. – Directorate-general for internal policies. Policy Department Budgetary affairs. 2012.

Ключевые слова

Финансовый механизм; финансовая политика; инновационное развитие; элементы финансового механизма.

Ишина Ирина Валериевна

Фрумина Светлана Викторовна

РЕЦЕНЗИЯ

Статья посвящена актуальным вопросам оптимизации финансового механизма государственной финансовой политики. Это направление исследования в области финансов, приобретает первостепенное значение в современный период. Поскольку с одной стороны необходимо обеспечить финансовыми ресурсами решение задач развития инновационной экономики, с другой - в условиях резкого уменьшения источников формирования федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов очень остро стоит проблема поиска дополнительных, замещающих, либо комбинированных с бюджетными источниками финансового обеспечения инновационного развития российской экономики. Авторами представлены логически взаимосвязанные предложения по диверсификации видов и форм организации финансовых отношений, которые в совокупности позволяют решать поставленные задачи финансовой политики с максимальной отдачей и результативностью. В работе критически переосмыслен опыт зарубежных стран в части использования различных элементов финансового механизма финансовой политики при реализации инновационных проектов с разными степенями риска. На этой основе сделаны обобщения о возможности использования ряда элементов финансового механизма в российской практике финансирования инновационных проектов. Работа обладает положениями научной новизны и может рекомендоваться к печати.

Ларина С.Е., д.э.н., профессор, профессор кафедры Экономики и финансов общественного сектора РАНХ и ГС при Президенте РФ.