

УДК364.442.6: 364.05

## РОЛЬ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА

ЕВТЕЕВА С. Г.,  
ассист. кафедры финансов ГОУ  
ВПО «Донецкий государственный  
университет управления»

В статье определена роль негосударственных учреждений социальной защиты населения в финансовой системе государства посредством раскрытия их сущности и взаимодействия с государством.

**Ключевые слова:** негосударственные пенсионные фонды; пенсионная система; негосударственные учреждения социальной защиты населения; внебюджетные фонды; солидарная система; накопительная система.

The article defines the role of non-state institutions of social protection of the population in the state financial system through the disclosure of their essence and interaction with the state.

**Keywords:** private pension funds; the pension system; private institutions of social protection; non-budgetary funds; the solidarity system; funded system.

*Постановка проблемы.* Несмотря на столь длительное существование негосударственных пенсионных фондов (НПФ) в Донецкой области в довоенный период, они не являлись крупнейшими институциональными инвесторами. Главными сдерживающими факторами в развитии системы НПФ являются: низкая осведомлённость и финансовая грамотность населения; недоверие граждан к финансовой сфере в целом и институту НПФ в частности; отсутствие развитого и зрелого социального сотрудничества между НПФ и работодателями; недоработки законодательства.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Современные процессы развития негосударственного пенсионного обеспечения рассматриваются такими современными экономистами, как Платонов Ю. А., Федорова Е. А., Чугунов В. И., Сирота И. М., Манзарова Э. Д., Еш С. М. и другие.

Однако, ограниченное число конкретно обоснованных предложений по государственному регулированию и контролю над деятельностью фондов, слабое исследование теоретических основ развития и функционирования негосударственных учреждений социальной защиты обуславливает актуальность выбранной темы работы.

*Актуальность.* На сегодняшний день предприятия не имеют социальных программ, включающих дополнительное пенсионное и/или социальное обеспечение сотрудников. Низкая социальная направленность предприятий объясняется низким уровнем конкуренции за сотрудников со стороны различных предприятий, которые и без дополнительной социальной нагрузки способны находить необходимых сотрудников.

Ещё одним фактором является отсутствие развитого института профсоюзов. Свой вклад вносит также и отсутствие налоговых стимулов для заключения как индивидуальных, так и коллективных договоров негосударственного пенсионного обеспечения.

При существующей системе государственного пенсионного обеспечения большинство граждан получают пенсию, которая существенно ниже их дохода. Сегодня пенсия чуть больше 20 % от средней заработной платы. Поэтому государство может стимулировать граждан самим откладывать денежные средства на пенсию или на будущие социальные расходы.

*Цель статьи.* Целью статьи является определение роли негосударственных учреждений социальной защиты населения в финансовой системе государства, посредством раскрытия их сущности и взаимодействия с государством.

*Изложение основного материала исследования.* В современных условиях социальное обеспечение населения приобретает некоторую двойственность: оно обязано выполнять функции социальной защиты пенсионеров, людей с ограниченными возможностями,

малоимущих и многодетных семей, а также прочих незащищённых категорий населения, и одновременно выступать в качестве экономического механизма страхования.

Пенсия – это государственная выплата, которая проводится через Пенсионный фонд с целью материального обеспечения нетрудоспособных граждан в связи с их прошлой трудовой или прочей общественной полезной деятельностью в размерах, как правило, соотносимых с прошлым заработком пенсионера.

Пенсионная система является институциональной для междемографического распределения. Целью которой является уравнивание интересов между пенсионерами и работающей частью населения

В Донецкой Народной Республике продолжает использоваться солидарная социальная и пенсионная система, когда все работающие отчисляют определённый процент от своих заработных плат и из этих социальных отчислений формируется государственный социальный фонд. Впоследствии эти средства распределяются в виде социальных выплат (пенсий, пособий, помощи) на всех социально незащищённых граждан. Однако соотношение числа работающих, а именно платящих единый социальный взнос, к числу пенсионеров соотносится как 1 : 2, при том, что для нормального функционирования пенсионной системы нужно иметь трех работающих на одного пенсионера.

Общеобязательная пенсионная система выглядит совершенно неприспособленной к ответам на подобные демографические изменения. То же самое происходит и в системе социальной защиты граждан, тех отчислений, которые направляют предприятия от своей деятельности в фонд социального страхования катастрофически не достаточно для осуществления выплат таким незащищённым категориям граждан как: инвалиды, семьи, которые потеряли кормильца, одинокие родители, многодетные семьи, дети-сироты и дети, лишённые родительского попечения.

Достижение нормального уровня замещения пенсией утерянного заработка и, следовательно, обеспечение достойной жизни на пенсии возможно только за счёт личного участия, ведь каждый гражданин имеет возможность формирования дополнительной пенсии за счёт регулярных добровольных отчислений в негосударственные пенсионные фонды.

С целью социального обеспечения населения семьям выдаётся материальная помощь по рождению ребёнка, в т. ч. семьям, в которых родился или был усыновлён второй, третий или последующий ребёнок. Для многих семей может быть неактуальным расходование этих средств в настоящий момент. Поэтому государством может быть предусмотрено возможность временного инвестирования средств данного капитала (всего или части) через негосударственные социальные фонды. В совокупности негосударственные пенсионные и социальные фонды представляют негосударственные учреждения социальной защиты (НУСЗ).

Негосударственные учреждения социальной защиты являются новой формой социальной защиты населения, т. к. в практической деятельности их функционирование ограничивается узконаправленными фондами. Фактически НУСЗ представляет собой банковский счёт, в который причисляются вклады и инвестиционный доход от их инвестирования, и с которого выплачиваются пенсионные и социальные выплаты.

Деятельность негосударственных учреждений социальной защиты, которые включают в себя и негосударственные пенсионные фонды, и негосударственное социальное страхование, может осуществляться по нескольким направлениям (рис. 1), что позволяет его участникам воспользоваться несколькими видами социальных услуг.

Государственное софинансирование пенсии – это социальная услуга, которая действует по принципу 1000 + 1000. Например, в Российской Федерации, чтобы рассчитывать на дополнительную государственную тысячу рублей, гражданин должен в соответствии с требованиями программы в течение года перечислить в пенсионный фонд от двух до двенадцати тысяч рублей. Тогда государство удвоит вложенные деньги. Платить можно ежемесячно или разовым платежом, причём как через бухгалтерию своего предприятия, так и через любой банк.

Третьей стороной софинансирования может выступать работодатель, получающий за это налоговые льготы. При этом работающим пенсионерам, отказавшимся на время трудовой деятельности от государственной пенсии и вступившим в программу софинансирования пенсии, доплата из бюджета в 4 раза выше.



Рис. 1. Направления деятельности НУСЗ

Негосударственное пенсионное обеспечение – это вид пенсионного обеспечения, который основывается на принципах добровольного участия физических и юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законами, в формировании пенсионных накоплений с целью получения участниками негосударственного пенсионного страхования пенсионных выплат.

Социальное обеспечение детей – государственная помощь по рождению ребенка, по уходу за ребенком до 3-х лет, которая носит строго целевое назначение, однако может вкладываться в негосударственные социальные фонды на использование в будущем.

Деятельность негосударственных учреждений социальной защиты населения не может быть хаотичной, потому использование определенных принципов является неотъемлемой частью эффективной деятельности НУСЗ [1]:

- формирование законодательной базы условий функционирования НУСЗ;
- добровольность участия в НУСЗ физических лиц, работодателей, а также юридических лиц, создающих данные учреждения;
- экономическая заинтересованность всех участников НУСЗ;
- равноправие всех участников, которые принимают участие в одной социальной схеме;
- разграничение и отделение активов пенсионного и социального фонда от активов его учредителей и работодателей – плательщиков НУСЗ, администратора, компаний по управлению активами, страховых организаций с целью предотвращения банкротства учреждения;
- определение размера социальной выплаты в зависимости от суммы средств, учитываемых на индивидуальном социальном счете участника фонда или застрахованного лица;
- целевое и эффективное использование социальных средств НУСЗ;
- государственное регулирование размера тарифов на услуги, предоставляемые в системе НУСЗ;
- ответственность субъектов системы НУСЗ за нарушение норм, предусмотренных законодательством и нормативно-правовыми актами;
- государственное регулирование деятельности по НПЗ и надзор за его осуществлением.

В современных условиях для выхода из финансово-экономического кризиса особенно важно как можно быстрее восстановить нормальное функционирование всех сегментов экономической активности, и в первую очередь, сферы социального и пенсионного обеспечения. Значимость субъектов НУСЗ определяется их способностью быть существенным источником поддержки социальных стандартов и одновременно быть аккумуляторами внутренних инвестиционных ресурсов для ускоренного развития экономики государства. Это свидетельствует о чрезвычайной важности введения негосударственного социального обеспечения, что может стать одним из основных этапов и важных шагов реформирования системы социального и пенсионного обеспечения.

В современных условиях развитие финансовой системы выступает катализатором роста национальной экономики, ведь деятельность финансовых институтов обуславливает перераспределение финансовых ресурсов и создаёт условия для стимулирования инвестиций. Финансирование экономики за счёт инвестиций небанковских финансовых институтов

является общепринятой мировой практикой. Незрелость НУСЗ как финансового института не позволяет в полной мере мобилизовать и аккумулировать сбережения субъектов хозяйствования и домохозяйств, которые являются внутренним источником долгосрочного инвестиционного капитала, и привлечь их к инвестиционному процессу. Это приводит к ограничению возможностей инновационной деятельности предприятий реального сектора экономики и сдерживает долгосрочное экономическое развитие страны.

Негосударственное социальное обеспечение имеет ярко определённую социальную направленность и позволяет решить следующие задачи: обеспечить получение дополнительных средств к государственной помощи для социальной защиты населения; расширить инвестиционные возможности национальной экономики [2].

Для государства такой вид социального обеспечения является одним из способов привлечения финансовых ресурсов, которые могут инвестироваться на длительные сроки в определённые проекты. Активы пенсионных фондов является фундаментом фондового рынка.

Негосударственные учреждения социальной защиты, представляющие собой часть финансовой индустрии, а также часть социального механизма государства, могут быть отнесены к субъектам отношений по негосударственному пенсионному обеспечению и обязательному социальному страхованию. Следует отметить правомерность и целесообразность присвоенного статуса, поскольку высокая значимость деятельности НУСЗ в современной социальной системе является неоспоримой.

Так, например, во многих странах СНГ в рамках системы негосударственного пенсионного обеспечения негосударственный пенсионный фонд осуществляет аккумуляцию пенсионных взносов, ведёт пенсионные счета негосударственного пенсионного обеспечения, определяет инвестиционную стратегию при размещении средств пенсионных резервов для целей их формирования и последующего размещения. Изложенные функции фонда служат достижению одной из основных задач НПФ – назначение и выплата негосударственных пенсий участникам [3].

Одним из главных финансовых ресурсов негосударственных фондов являются пенсионные резервы, представляющие собой совокупность средств, находящихся в собственности НПФ и предназначенных для исполнения фондом обязательств перед участниками фонда в соответствии с пенсионными договорами. Пенсионный договор (иначе – договор негосударственного пенсионного обеспечения), в свою очередь, – это соглашение, заключаемое между фондом и его вкладчиком, в соответствии с которым вкладчик обязуется уплачивать пенсионные взносы в фонд, а фонд выплачивать участнику негосударственную пенсию. Таким образом, лица, прибегающие к услугам НПФ с целью формирования будущей негосударственной пенсии, в системе НПО именуется участниками и вкладчиками фонда.

Так, в качестве вкладчика может выступать как юридическое, так и физическое лицо, обязанностью которого выступает уплата пенсионных взносов. Пенсионные взносы – это денежные средства, уплачиваемые вкладчиком в пользу участника в соответствии с условиями заключённого пенсионного договора. Участником является только физическое лицо, которому производится выплата негосударственной пенсии, пенсии, формируемой в рамках системы НПО. При прекращении действия пенсионного договора денежные средства, выплачиваемые НПФ вкладчику, участнику или их правопреемникам либо переводимые в другой НПФ, формируют так называемую выкупную сумму.

Однако, например, в Украине государство не несёт ответственности по обязательствам НПФ, следовательно, не может гарантировать доходности НПФ. Единственная функция государства – надзор и контроль за соблюдением законодательства, но над всеми субъектами негосударственного пенсионного обеспечения существует перекрестный государственный надзор и контроль над соблюдением прав участников НПФ на основе развитой нормативно-законодательной базы.

В Российской Федерации негосударственный пенсионный фонд, осуществляющий обязательное пенсионное страхование, должен уведомлять о вновь заключённых договорах об обязательном пенсионном страховании территориальный орган Пенсионного фонда в течение одного месяца с момента заключения договора об обязательном пенсионном страховании в письменном виде, то есть ведётся тесное взаимодействие с государством, и таким образом, повышается уровень доверия граждан к НПФ [4].

Негосударственные пенсионные фонды привлекают незначительные объёмы финансовых ресурсов и проводят консервативную инвестиционную политику, которая обусловлена перманентными кризисными явлениями в экономике страны. Однако, несмотря на опыт зарубежных стран в данном направлении, ежегодный рост привлечённых финансовых ресурсов негосударственными пенсионными будет иметь значительные перспективы развития.

Для реализации потенциала негосударственных пенсионных фондов активное участие в этих процессах должно принимать государство, в частности, оно должно способствовать обеспечению надёжными и доходными финансовыми инструментами, развития рынка ценных бумаг, созданию законодательной базы соответствующей современным требованиям. Таким образом, есть все основания утверждать, что роль негосударственных пенсионных фондов в инвестиционной деятельности государства будет возрастать.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении.* На современном этапе финансовый рынок является неотъемлемой составляющей финансовой системы государства. Целью его создания и функционирования является аккумуляция и эффективное размещение сбережений в экономике, состояние которой в значительной степени обусловлено эффективностью переливания инвестиционных средств от тех, кто имеет сбережения, к тем, у кого на данный момент есть потребность в капитале. Чем разнообразнее с точки зрения субъектов и размеров структура сбережений и возможностей инвестиций, тем больше необходимость в существовании рынка [5].

Исходя из цели функционирования финансового рынка, важно наличие финансовых институтов, которые могли бы эффективно осуществлять переливание свободных финансовых ресурсов. Такими институтами могут стать негосударственные учреждения социальной защиты, которые в связи со спецификой своей деятельности на финансовом рынке выполняют ряд важных и взаимосвязанных функций, а именно: предоставляют услуги по социальному обеспечению; выступают финансовыми посредниками между теми, кто имеет избыточные средства; являются инвесторами, поскольку аккумулярованные финансовые ресурсы вкладывают в различные инструменты финансового рынка.

Последующие разработки в данном направлении планируется связать с проведением анализа функционирования действующих негосударственных пенсионных фондов, так как внедрение данных финансовых институтов может повлиять на развитие финансового рынка.

#### *Список использованных источников*

1. Платонов Ю. А., Федорова Е. А. Финансовые инструменты инвестиций пенсионных резервов: новые подходы в инвестиционной политике / Ю. А. Платонов, Е. А. Федорова // Проблемы прогнозирования. – 2011. – № 4. – С. 55-56.
2. Чугунов В. И. Совершенствование механизма инвестирования пенсионных резервов как фактор развития негосударственных пенсионных фондов // Финансы и кредит. – 2014. – № 12(588). – С. 31
3. Сирота И. М. Всё о пенсиях, пособиях, социальной защите граждан Украины : науч. прак. коммент. и сб. нормат. актов / И. М. Сирота. – Х. : Одиссей. – 2011. – 704 с.
4. Манзарова Э. Д. Место и роль негосударственных пенсионных фондов в пенсионной системе России [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.uecs.ru/demografiya/\\_item/3374-2015-02-21-09-21-39](http://www.uecs.ru/demografiya/_item/3374-2015-02-21-09-21-39)
5. Еш С. М. Финансовий ринок [Текст]: [навч. посіб.] / С. М. Еш. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 528 с.

УДК 336.1:352

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

**ИВАНИНА Е. А.,**  
**канд. экон. наук, доц. каф. теории**  
**управления и государственного**  
**администрирования ГОУ ВПО**  
**«Донецкий государственный**  
**университет управления»,**  
**САПУН М. П.,**  
**магистрант, ГОУ ВПО ДонГУУ**

В статье анализируются основные проблемы муниципальных финансов в Российской Федерации, рассматриваются основные финансовые проблемы и пути их решения, сделан вывод о целесообразности перехода к «конфедерализации».

*Ключевые слова:* муниципальные финансы; бюджет; доходы; муниципалитеты.

The article analyzes the main problems of municipal Finance in the Russian Federation, are considered the major financial problems and their solutions, the conclusion about expediency of transition to a «confederation».

*Keywords:* municipal Finance; budget; revenues; municipalities.

*Постановка проблемы.* Управление – воздействие на объект с помощью совокупности приемов и методов достижения определенного результата. Управление присутствует во всех сферах деятельности, в том числе и финансовой. Финансовая система на общегосударственном уровне устанавливаются общие принципы, правила и нормы для осуществления единой налоговой, валютной, финансово-бюджетной и денежно-кредитной политики. Финансовая и прежде всего бюджетная система оказывают существенное воздействие на рост национального дохода, валового внутреннего продукта, на развитие предприятий и отраслей народного хозяйства, а также от финансовой политики зависит материальное положение широких слоев населения. Следовательно, актуализируется проблематика финансов муниципального управления.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Поскольку 06.10.2003 г. был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в системе муниципальных финансов произошли значительные изменения. На сегодняшний день необходимо глубоко осмыслить эти изменения, выявить проблемы и найти пути решения данных проблем. В процессе децентрализации финансово-бюджетной системы большинство субъектов Федерации муниципальные образования были созданы на уровне бывших городов и административных районов, в ряде субъектов Федерации муниципальные образования были образованы на уровне городов, поселков, сельских советов, а на уровне административных районов учреждены территориальные органы власти [4].

В Донецкой Народной Республики муниципальные образования были созданы также на уровне городов, посёлков, сельских советов. Чем меньше муниципальное образование, тем лучше деятельность органов местного самоуправления, специалисты этих небольших муниципальных образований могут прислушиваться к волеизъявлению граждан, однако, слишком малые размеры муниципального образования, как правило, имеют более низкий финансово-экономический потенциал. С другой стороны, слишком крупные размеры муниципальных образований приводят к значительному снижению эффективности их функционирования.

В мировой практике считается, что управление муниципальным образованием с численностью населения до 5 тысяч человек связано с экономическими и административными трудностями, так как данные образования не способны самостоятельно и на должном уровне

выполнять все функции, относящиеся к их компетенции. Однако в некоторых регионах небольшая плотность населения исключает такие возможности.

Нельзя не учитывать, что дробление территории региона и организацией местного самоуправления согласно поселенческой модели связано с ростом управленческих расходов, возможное нарушение целостности инфраструктуры региона, в том числе экономической и социальной, усилением дифференциации уровней социально-экономического развития муниципальных образований и их налогового потенциала.

*Постановка задачи.* В этой связи считаем необходимым исследовать финансовые проблемы муниципалитетов, а также найти пути их решения.

*Изложение основного материала исследования.* За счет бюджетов муниципальных образований финансируется почти 100 % расходов на среднее образование, 85 % – на здравоохранение, 60 % – на содержание детских садов, 80 % – на коммунальные услуги, 60 % – на содержание жилья. Поэтому совершенно очевидно и закономерно, что система социальной защиты, которая в настоящее время передана на местный уровень, не может нормально функционировать из-за недостатка средств в местных и муниципальных бюджетах для её реализации.

Рассмотрим самые основные проблемы. Одной из них – это нечёткое разграничение полномочий. Иначе это называется «передачей полномочий с государственного на муниципальный уровень расходных полномочий». В реальности же получается большая несправедливость и неразбериха, так как полномочия сверху вниз передаются, а деньги – нет.

Все расходы местных бюджетов в основном связаны с нуждами населения страны, улучшения качества жизни его. И если государственный орган принял решение, направленное на улучшение жизни населения, то оно не может исполняться частично. Кроме того, не может закон в одном районе выполняться полностью, а в другом – наполовину, когда решение о повышении заработной платы всех бюджетных работников по врачам, допустим, выполняется, а по учителям – нет. Ещё нужно учитывать льготные социальные категории людей, которые оплачивают только половину стоимости коммунальных услуг, проезда и т. д. Оставшаяся часть расходов этих льгот ложиться на муниципальное образование.

Все законы о социальных льготах принимаются на государственном уровне, а несёт ответственность муниципальное образование со своей муниципальной финансовой системой. Это приводит к тому, когда и район, и поселение оказывают, по сути, одни и те же муниципальные услуги на одной и той же территории для одних и тех же жителей. Это влечёт к «удвоению» бюджетных расходов и полномочий, а также размыванию границы ответственности этих полномочий. Неоправданно возросло число субвенций и субсидий, не связанных с реализацией национальных приоритетов, что, с одной стороны, усложняет их администрирование, с другой ограничивает самостоятельность и ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, приводит к дублированию и распылению бюджетных средств. Софинансирование со стороны Российской Федерации, по сути, превращается в финансирование того или иного расходного обязательства субъекта Российской Федерации. Донецкая Народная Республика по своей территории намного меньше Российской Федерации и не имеет своих субъектов. На данный момент бюджетная система ДНР является двухуровневая (государственная и местная), а не трёхуровневая, как в Российской Федерации (государственная, региональная и местная). Но чётко разграничить полномочия, определить их границы необходимо, это поможет заранее избавиться от одной из глобальных проблем. Когда будет приниматься тот или иной закон, будет чёткое понимание, за счёт каких средств происходит финансирование.

Другая явная проблема, которая стоит на пути муниципальной финансовой сферы, – это проблема «тающих доходов». Это выражается в том, что объём «расходных полномочий» непрерывно растёт, а доходы местных бюджетов – неуклонно сокращаются. Основу доходов местных бюджетов составляют отчисления, на которые повлиять муниципальные образования не могут, так как основная часть этих налогов являются федеральными или региональными.

Местные власти не только должны проводить финансовую политику, соответствующую государственным интересам. Наряду с этим они должны осуществлять свою собственную финансовую политику. Каждый год должен составляться новый бюджетный план, который определяет финансовую политику на будущий год.

Одновременно должны приниматься решения, связанные с исполнением текущего бюджета, осуществлением инвестиционных проектов, изменением коммунальных тарифов и сборов, а также ставок местных налогов.

Есть точка зрения, что следует восстановить жёсткую централизацию бюджетной системы, похожей на ту, что была у нас раньше: с ежегодным согласованием и утверждением бюджетов вышестоящими органами, покрытием «планового» дефицита, дифференциацией нормативов распределения доходов под плановые доходы и т. д.

Другая позиция состоит в том, что нужна «конфедерализация» бюджетной системы, переход к так называемой «одноканальной модели», когда каждый регион собирает у себя, сколько может, а потом платит в общий котёл, сколько хочет (или сколько удастся «отстоять» от поползновений центра).

Думается, что подход «конфедерализация» поможет решить ряд проблем, особенно в Донецкой Народной Республике. Имеется в виду, что налоги не стоит делить на государственные и муниципальные. Каждый регион, муниципальное образование принимает налоги в свой муниципальный бюджет, пополняет непосредственно свой бюджет, а в государственный бюджет передаёт только долю отчислений по установленному нормативу. Причём подход к определению этого норматива к каждому муниципальному образованию должен быть распределён согласно установленных групп, к тому же этих групп должно быть не более 5-6. К первой группе необходимо отнести самые крупные города, где сосредоточено большое количество промышленных предприятий, значительное число предприятий и учреждений коммунального хозяйства, жилые фонды, то есть развитые муниципальные образования, ко второй группе – менее крупные города, а к шестой группе – посёлки (курортные, дачные, рабочие), а также сельские поселения (села, станицы, деревни, хутора и др.), то есть муниципальные образования, где нет больших промышленных предприятий, нет промышленного потенциала развивать этот регион.

Если в первой группе необходимо установить норматив 80 %, то есть в государственный бюджет будет перечисляться 20 % от суммы всех налогов, которые поступили в бюджет этого муниципального образования, то в шестой группе норматив должен составить 95 %, то есть в государственный бюджет будет перечисляться 5 % всех собранных налогов, поступивших в бюджет этой группы. Это даст возможность каждому муниципальному образованию, вести свой бюджет, влиять на его доходную и расходную часть, самим распоряжаться этим бюджетом, не нужно будет межбюджетных отношений в виде субвенций и субсидий. Естественно муниципальное образование, относящееся к первой группе, будет собирать наибольшее количество налоговых платежей, т. к. в крупном городе сосредоточено самое максимальное количество налогоплательщиков. Муниципальное образование, относящееся к шестой группе, будет собирать самое минимальное количество налоговых платежей.

Действующая модель межбюджетных отношений в Российской Федерации до сих пор преимущественно ориентирована на выравнивание доходов бюджетов разных уровней в соответствии со сложившимися расходными частями местных бюджетов. Такая модель не может эффективно работать, поскольку в ней не предусмотрен принцип распределения бюджетных полномочий. Полномочия необходимо передавать вместе с финансовыми средствами, для того чтобы было возможным выполнять эти полномочия.

В Российской Федерации функции по независимой экспертизе частично исполняют контрольно-счётные палаты, имеющие статус органов государственного и муниципального контроля. Их главной функцией является контроль над исполнением бюджета, анализ отклонений бюджета от установленных показателей, обнаружение и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств, определение эффективности и целесообразности их расходования. Но в тоже время контрольно-счётным палатам необходимо осуществлять оценку результативности и эффективности управления государственными и муниципальными финансами, но, к сожалению, эту оценку они не производят. Думается, что в Донецкой Народной Республике также необходима эта независимая экспертиза, которая не только контролировала бы исполнение бюджета, но и проводила анализ эффективности его использования. Формализация основных проблем управления муниципальных финансов представлена в табл. 1.

Таблица 1

## Основные проблемы управления муниципальными финансами

<i>Проблемы муниципальной финансовой сферы</i>		
Передача полномочий с федерального уровня на уровень местного самоуправления	Проблема «тающих доходов»	Проблема представления прозрачной и достоверной информации органов государственной власти и органов МУ
Несправедливость и неразбериха, так как полномочия сверху вниз передаются, а деньги – нет:  чёткое разделение расходных полномочий; укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации; создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты	Объём «расходных полномочий» непрерывно растёт, а доходы местных бюджетов – неуклонно сокращаются:  стабильное закрепление доходных источников, отвечающие расходным полномочиям и ответственности властей разных уровней, оказание методологической и консультационной помощи в целях повышения качества управления муниципальными финансами	Прозрачность облегчает контроль со стороны общества над эффективностью управления:  объективное и «прозрачное» бюджетное выравнивание, перераспределение ресурсов между регионами, открытый доступ на регулярной основе отдельных элементов статистической информации муниципальных финансов

Ещё одна явная проблема в муниципальной финансовой сфере – это проблема представления прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Основой решения данной проблемы должны стать требования к публичному раскрытию информации о планах, условиях и результатах деятельности, единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти, единые принципы составления региональных и муниципальных показателей программ социально-экономического развития по определённой методологии для государственной власти и органов муниципального образования.

*Выводы и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.* Для решения выделенных проблем необходимо выработать чёткие и простые правила, которые необходимо осуществить и обязательно выполнять.

В самых общих чертах набор таких правил прост. Это:

- 1) чёткое разделение расходных полномочий;
- 2) стабильное закрепление доходных источников, отвечающих расходным полномочиям и ответственности властей разных уровней;
- 3) создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты;
- 4) объективное и «прозрачное» бюджетное выравнивание, перераспределение ресурсов между регионами;
- 5) оказание методологической и консультационной помощи в целях повышения качества управления муниципальными финансами;
- 6) открытый доступ на регулярной основе отдельных элементов статистической информации муниципальных финансов.

*Список использованных источников*

1. Разграничение расходных и доходных полномочий и самостоятельность местных бюджетов. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://works.tarefer.ru/67/100914/-index.html>

2. Богачёва О. В., Амиров Б. В. Проблемы укрепления бюджетов субъектов РФ и местного самоуправления // Финансы. – 2008. – № 9. – С. 17-20.
3. Балдина А. М., Волохина В. А. «Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирование» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://onlinebooks.net.ua/data/filesaup/b3/b399c87bb6e7d590ea82b761317a343a\\_882425.pdf](http://onlinebooks.net.ua/data/filesaup/b3/b399c87bb6e7d590ea82b761317a343a_882425.pdf)
4. Бюджетный дефицит и методы его покрытия / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newreferat.com/ref-38873-7.html>
5. Едронова В. Н., Кавинов. А. А. Проблемы повышения устойчивости региональных финансовых систем // Финансы и кредит. – 2005. – № 15. – С. 157 с.
6. Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/1813775/>
7. Атамась Е. В., Беляева Е. А. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие. – Краснодар, 2011. – 518 с.
8. Гришин В. И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения // Финансы. – 2005. – № 4. – С. 50-55.
9. Маркина. Е. В. Проблемы и перспективы развития государственных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. – 2005. – № 6. – С. 2-4.

УДК 351.82:657

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЁТА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

**СТРЕЛЬНИКОВ А. И.,**  
канд. гос. упр., доц., доцент кафедры  
учёта и аудита ГОУ ВПО «Донецкий  
государственный университет  
управления»

В статье исследованы методические подходы по совершенствованию государственного регулирования национальной системы бухгалтерского учёта в условиях внедрения международных стандартов финансовой отчётности с целью удовлетворения потребностей пользователей бухгалтерской (финансовой) отчётности. Разработаны научные рекомендации по изменению отдельных положений Закона ДНР о бухгалтерском учёте с целью превращения бухгалтерского учёта в эффективный инструмент влияния на экономику.

*Ключевые слова:* бухгалтерский учёт; финансовая отчётность; рыночная экономика; материальное стимулирование.

In the article the methodical approaches to improve state regulation of the national accounting system in terms of the introduction of International Financial Reporting Standards in order to meet the needs of users of accounting (financial) statements were investigated. The scientific recommendations on the change of certain provisions of the DPR on accounting in order to make accounting as an effective tool to influence the economy scientific have been developed.

*Keywords:* accounting; financial statements; market economy; financial incentives.

*Актуальность темы, постановка проблемы.* В условиях рыночной экономики ведущая роль в системе государственного управления принадлежит экономическим методам управления, так как именно они обеспечивают реализацию экономических интересов. Коммерческий расчёт, создание и использование инвестиций, внедрение инноваций в производство, регулирование системы материального стимулирования, распределение и

использование прибыли, ценообразование, материальные санкции – весь этот широкий комплекс экономических факторов позволяет создать эффективную систему хозяйствования [1, с. 55]. В этих условиях объективно необходима смена системной роли бухгалтерского учёта в контексте общей ориентации большинства стран к использованию международных стандартов бухгалтерского учёта, созданию условий, благодаря которым учёт должен стать эффективным инструментом влияния на экономику. В современных условиях решение этих заданий невозможно без вмешательства государства как единого реально действующего института способного обеспечить необходимый правовой порядок в хозяйственной сфере каждой отдельно взятой страны и отстоять её экономические интересы на международном уровне.

В данном направлении значение бухгалтерского учёта определяется исключительно туже неразрывной связью с целостной системой управления, органической частью которой он является. Для обслуживания системы управления в условиях становления экономики республики необходима такая система бухгалтерского учёта, которая обеспечила бы координацию, взаимодействие и согласованность отдельных элементов управления. Это связано с преобразованием информации в один из ключевых ресурсов на предприятии, вследствие чего необходимы изменения не только в экономической теории и теории учёта, но и в практической деятельности предприятий.

После провозглашения Донецкой Народной Республики перед государственными органами встала задача создания собственного законодательства, и в частности, в сфере бухгалтерского учёта. Для этого со стороны государства целесообразно установить такие принципы и подходы к регулированию и созданию регламентов бухгалтерского учёта, которые обеспечили бы получение учётно-экономической информации в полном объёме и структуре для обеспечения потребностей всех пользователей с целью принятия оптимальных управленческих решений.

Начало создания нормативно-методологической базы в сфере бухгалтерского учёта было положено принятием Народным Советом Донецкой Народной Республики 27.02.2015 года Закона «О бухгалтерском учёте и финансовой отчётности» [2]. Закон определил правовые основы регулирования, организации и ведения бухгалтерского учёта и составления финансовой отчётности в Республике. Кроме того, закон должен стать одной из важных составных частей механизма обеспечения экономической безопасности государства. Необходимость государственного регулирования бухгалтерского учёта обусловлена потребностью получения объективной и содержательной информации для принятия обоснованных решений различными группами пользователей, укрепления взаимосвязи бухгалтерского учёта с целостной системой управления и превращения бухгалтерского учёта в основного поставщика информации для современных систем менеджмента. Решение этих заданий в современных условиях невозможно без аргументированного подхода к бухгалтерскому учёту как социально-экономическому институту и составляющей системы регулирования экономики.

Государственное регулирование осуществляется с целью влияния на рыночную среду, на предпринимательскую деятельность, на государственный сектор для создания необходимых условий реализации политики экономического роста. Именно через регламентацию методологических основ бухгалтерского учёта и финансовой отчётности всех субъектов хозяйствования государство устанавливает содержательные аспекты информационной инфраструктуры национальной экономики.

*Актуальность темы исследования* вызвана необходимостью более глубоких теоретических исследований и методических разработок в сфере регулирования системы бухгалтерского учёта, усовершенствования действующих механизмов государственного регулирования учёта, формирования методологических и организационных условий использования учёта как элемента регулирования экономикой.

*Анализ исследований и публикаций.* Теоретические и практические аспекты решения проблем государственного регулирования национальных систем бухгалтерского учёта были рассмотрены в научных трудах отечественных и зарубежных учёных-экономистов, таких как: Н. Белуха, Ф. Бутынец, С. Голов, В. Гетьман, А. Кузминский, В. Палий, А. Петрук, Л. Ловинская, Н. Чумаченко, Л. Чижевская и др. Однако до сих пор недостаточно исследованными остаются проблемы, связанные с функционированием механизмов государственного регулирования учётных систем, разработкой новых направлений

регулирования бухгалтерского учёта в условиях внедрения международных стандартов финансовой отчётности, развитием и расширением форм и методов государственного регулирования.

*Цель работы.* Целью данного исследования является разработка методических подходов и научных рекомендаций по созданию системы государственного регулирования бухгалтерского учёта и финансовой отчётности, реализация которой позволит осуществлять контроль за внедрением государственной политики в сфере бухгалтерского учёта, за выполнением нормативно-правовых актов, за осуществлением мониторинга по выполнению мероприятий по внедрению международных стандартов финансовой отчётности, а также уровнем развития науки в области бухгалтерского учёта.

*Изложение основного материала.* На современном этапе развития общества всё в большей степени возрастают требования к повышению научной обоснованности государственного управления, что приводит к объективной необходимости разработки и внедрения принципиально новых или кардинально модернизированных подходов к выполнению сложных и важных задач государственно-управленческой деятельности. Это напрямую зависит от степени наличия и соблюдения в реальной практической деятельности законов, закономерностей государственного управления, его общих и специальных принципов с учётом возможностей существующей на данное время конкретной ситуации.

Государственное управление – это управление обществом, то есть выработка и осуществление действий по целенаправленному сознательному влиянию на общественную систему в целом и на её отдельные звенья. Государственное управление как системное общественное явление представляет собой многогранную деятельность органов трёх ветвей власти и органов местного самоуправления по осуществлению внутренних и внешних функций государства, направленную на формирование политики, выработки, принятия и реализации форм и механизмов воздействия на все сферы и процессы жизнедеятельности общества с целью достижения и поддержания социально-экономического равновесия на основании взаимосвязи общегосударственных, региональных, правовых и индивидуальных интересов [3, с. 14].

Сегодня порядок ведения бухгалтерского учёта и составления финансовой отчётности регулируются национальными положениями, которые включают стандарты бухгалтерского учёта, поддержанные регуляторными органами или бухгалтерскими организациями в каждой стране. Международные стандарты носят рекомендательный характер и не доминируют над национальными положениями, которые регулируют порядок ведения бухгалтерского учёта и составления финансовой отчётности в каждой конкретной стране и являются неотъемлемой составляющей национального законодательства о деятельности субъектов хозяйствования [4, с. 4].

Правовые принципы регулирования, организации, ведения бухгалтерского учёта и составления финансовой отчётности в ДНР определяет Закон «О бухгалтерском учёте и финансовой отчётности» от 27.02.2015 г., в соответствии с которым государство создаёт единые правила ведения бухгалтерского учёта и составления финансовой отчётности, которые являются обязательными для всех предприятий и организаций и защищают интересы пользователей. Выполнение установленных правил ведения бухгалтерского учёта обеспечивает пользователям финансовой отчётности возможность восприятия информации, приведённой в этой отчётности разными по организационно-правовой форме предприятиями, без дополнительного изучения особенностей каждого предприятия или организации. Существенной особенностью Закона «О бухгалтерском учёте и финансовой отчётности» является то, что он создаёт методологические принципы сбора, регистрации и обобщения информации, которые осуществляются путём сплошного, непрерывного и документального учёта всех хозяйственных операций.

Правовое регулирование бухгалтерского учёта осуществляется государством, которое, действуя в интересах всего общества, устанавливает правовые нормы, определяет пределы возможного поведения субъектов предпринимательской деятельности. В основу правового регулирования положен принцип обязательности соблюдения правовых норм. Юридическая обязательность базируется, прежде всего, на публичном интересе, который состоит из интересов как самого предприятия, так и всех других субъектов. Принцип целесообразности лежит в основе экономического регулирования бухгалтерского учёта, которое направлено на получение полезной информации для оценки эффективности деятельности и принятия

управленческих решений; он имеет ненормативный характер и осуществляется с помощью методических рекомендаций, разъяснений по ведению учёта, обмена опытом.

Экономическая целесообразность и юридическая обязательность не являются взаимными противоположностями. Взаимодействие экономического и правового регулирования проявляется в том, что предприятие при осуществлении учёта избирает экономически целесообразные для себя направления поведения, но при этом оно вынуждено учитывать правовые нормы, нарушение которых приводит к юридической ответственности и соответствующим потерям. В современных условиях права предприятий значительно расширились и свободнее стала их хозяйственная деятельность, сфера государственной регламентации бухгалтерского учёта сузилась, в связи с чем предприятия получили право решать самостоятельно многие текущие бухгалтерские проблемы. Поэтому нормативная база бухгалтерского учёта формируется на двух уровнях: на макроуровне и микроуровне.

Макроуровень представляет собой уровень обязательных решений государственных органов законодательной и исполнительной власти, который охватывает:

- документы, которые регулируют порядок ведения бухгалтерского учёта, составления и представления финансовой отчётности юридическими лицами;

- План счетов бухгалтерского учёта, Положения (стандарты) бухгалтерского учёта, Национальные положения (стандарты) бухгалтерского учёта, которые устанавливают правила и способы ведения учёта хозяйственных операций, составления и представления бухгалтерской отчётности;

- нормативные акты и методические указания (инструкции, письма, рекомендации) по вопросам бухгалтерского учёта, которые разрабатываются Министерством финансов и другими государственными органами.

Микроуровень – это уровень предприятия, который охватывает его рабочие документы, а именно: документы, которые формируют учётную политику (рабочий план счетов бухгалтерского учёта, графики документооборота и т. п.), опираются на права и специфику деятельности предприятия [5, с. 33].

В теории бухгалтерского учёта рассматриваются две основные теории регулирования: теория общественного интереса и теория интереса группы. В первом случае регулирование осуществляется в интересах всего общества, а во втором – в интересах определённой группы этого общества. В пределах этих теорий возможны два подхода к установлению стандартов бухгалтерского учёта: регулирование со стороны частного сектора или регулирование со стороны государственного сектора. Оба подхода получили широкое распространение в практической деятельности. Например, частные органы, которые устанавливают стандарты финансовой отчётности, действуют не только в англосакских странах, но и в Австрии, Дании, Германии, Норвегии и других странах.

Рядом с тем, в большинстве стран сохраняется государственное регулирование бухгалтерского учёта на уровне законов. С другой стороны, в государственных органах шире представлены интересы налоговых и других государственных органов. Результаты исследования свидетельствуют, что в обоих случаях сохраняется возможность значительного вмешательства государства в практику учёта. Традиционно такое вмешательство более присуще для таких стран, как Германия, Франция, Япония, где государство создаёт условия для унификации учётных процессов, однозначно трактуя любые похожие события и операции. Это значительно облегчает профессиональную подготовку бухгалтеров, поскольку учёба включает преимущественно изучение инструкций, положений и техники учёта. Наличие и участие в этих процессах профессиональных организаций бухгалтеров не изменяет сущности такой практики.

По исследованиям Национальной организации по стандартам финансового учёта и отчётности Российской Федерации (НССФО), сегодня из 133 стран мира лишь в 18 стандарты финансовой отчётности разрабатываются государственными структурами, а в 115 – общественными организациями. Из этих 18 стран 6 – бывшие республики СССР, 6 – страны бывшего соцлагеря и только 3 – члены Организации экономического сотрудничества и развития. В этих трех странах работу по разработке стандартов отчётности ведут общественные организации в сотрудничестве с правительством [6]. В Концепции развития бухгалтерского учёта и отчётности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу [7] разработаны принципы государственно-профессионального регулирования бухгалтерского учёта. Согласно этому документу, анализ функций государственной власти и профессионального сообщества,

которые приведены в табл. 1, показывает, что при такой модели регулирования решение ключевых вопросов остаётся за государством. Впрочем, в перспективе предусматривается пересмотр вопроса об изменении организационной формы участия профессиональных организаций в процессе принятия стандартов.

Таблица 1

**Распределение функций между органами государственной власти и профессиональными организациями в сфере регулирования бухгалтерского учёта и отчётности в Российской Федерации**

<i>Функции органов государственной власти</i>	<i>Функции профессионального сотрудничества</i>
1. Определение государственной политики в сфере бухгалтерского учёта, отчётности и аудита	1. Представление и защита интересов профессионального сообщества
2. Совершенствование правовых основ бухгалтерского учёта, отчётности и аудиторской деятельности	2. Подготовка предложений по соблюдению правовых основ бухгалтерского учёта, отчётности и аудиторской деятельности
3. Установление процедуры принятия МСФО и внедрение их на территории Российской Федерации	3. Профессиональная общественная экспертиза МСФО в процессе их принятия в РФ
4. Организация разработки и утверждение российских стандартов и иных нормативно-правовых актов в области бухгалтерского учёта, отчётности и аудиторской деятельности	4. Участие в разработке или инициативная разработка проектов российских стандартов и иных нормативно-правовых актов в области бухгалтерского учёта, отчётности и аудита, а также их разъяснение
5. Государственный контроль соблюдения законодательства в сфере бухгалтерского учёта, отчётности и аудита	5. Разработка и распространение методологических рекомендаций и информационных материалов (в том числе отраслевого характера) в области бухгалтерского учёта, отчётности и аудиторской деятельности
6. Взаимодействие с межгосударственными и межправительственными организациями в области учёта, отчётности и аудита	6. Обобщение и распространение передового опыта ведения учёта подготовки бухгалтерской отчётности
	7. Разработка норм профессиональной этики и контроль над их соблюдением членами профессионального сообщества
	8. Контроль соблюдения членами профессионального сообщества стандартов финансовой отчётности и аудита
	Повышение квалификации членов профессионального сотрудничества

Проведённые исследования системы бухгалтерского учёта как объекта государственного регулирования свидетельствуют о том, что в последние годы произошла смена системной роли учёта в связи с трансформацией экономической системы в целом. Ранее существовало такое построение организации учёта, когда его методические особенности возникали в зависимости от объекта использования (предприятие, министерство, государство), а сам бухгалтерский учёт выступал подсистемой народнохозяйственного учёта.

Обобщение и систематизация существующих подходов позволили сделать вывод, что современные методические особенности определяются на уровне предприятия, а на уровне государства определяются особенности форм регуляторного влияния на бухгалтерский учёт, которые в совокупности определяют структуру любой национальной системы бухгалтерского учёта. Это, в свою очередь, позволяет утверждать, что основным отличием между национальными учётными системами являются разные способы их регулирования.

Статьей 6 «Государственное регулирование бухгалтерского учёта и финансовой отчётности в ДНР» Закона о бухгалтерском учёте определено, что государственное

регулирование осуществляется в целях создания единых правил ведения учёта и его совершенствования. По нашему мнению, следует пункт 1 данной статьи дополнить следующим: «осуществляется в целях»:

- соответствия республиканских стандартов потребностям пользователей бухгалтерской (финансовой) отчётности, а также уровню развития науки и практики бухгалтерского учёта;
- установления упрощённых способов ведения бухгалтерского учёта, включая упрощённую бухгалтерскую (финансовую) отчётность, для экономических субъектов, имеющих право применять такие способы;
- применения международных стандартов как основы разработки республиканских стандартов.

Следует отметить, что в принятом Законе о бухгалтерском учёте не определена сущность экономической категории «государственное регулирование национальной системы бухгалтерского учёта», что приводит к разногласиям в толковании этого экономического явления и разработке дальнейших направлений по его совершенствованию.

Проведённые исследования нормативно-правовой базы формирования и развития учётных систем в различных странах позволили автору определить сущность этого понятия как: «комплекс мероприятий уполномоченного республиканского органа по государственному регулированию бухгалтерского учёта с целью внедрения государственной политики, принятия актов нормативно-правового обеспечения и осуществления государственного контроля за соблюдением законодательства в сфере национальной системы учёта». Наведённая характеристика соответствует современным требованиям регламентационного влияния на систему бухгалтерского учёта, а использование её содержания позволит эффективно использовать регулиющую роль государства на обеспечение рациональной организации учёта. Данную формулировку логично добавить в пункт 2 статьи 6 Закона.

В статье 6 также указано, что «регулирование вопросов методологии бухгалтерского учёта и финансовой отчётности осуществляется «республиканским органом исполнительной власти»», однако не раскрыты функции данного органа. По нашему мнению, такими функциями должны быть следующие: «Уполномоченный республиканский орган выполняет следующие функции: утверждает программу разработки республиканских стандартов в порядке, установленном настоящим законом; утверждает республиканские стандарты и обобщает практику их применения; организует экспертизу проектов стандартов бухгалтерского учёта; утверждает требования к оформлению проектов стандартов бухгалтерского учёта; участвует в установленном порядке в разработке международных стандартов; представляет Донецкую Народную Республику в международных организациях, осуществляющих деятельность в области бухгалтерского учёта и бухгалтерской (финансовой) отчётности; осуществляет иные функции, предусмотренные настоящим законом».

Учитывая роль и значение банков в финансово-кредитной системе Республики Центральный Республиканский банк также должен быть отнесён к органам государственного регулирования бухгалтерского учёта со следующими компетенциями: «Центральный республиканский банк в пределах его компетенции: разрабатывает, утверждает стандарты бухгалтерского учёта в банковской сфере и обобщает практику их применения; участвует в подготовке и согласовывает программу разработки республиканских стандартов учёта; участвует в экспертизе проектов республиканских стандартов; участвует совместно с уполномоченным республиканским органом в установленном порядке в разработке международных стандартов; осуществляет иные функции, предусмотренные настоящим законом».

Для дальнейшего развития системы регулирования бухгалтерского учёта в республике целесообразно применять наиболее успешно функционирующую в экономически развитых странах двухуровневую систему регулирования, в условиях которой, с одной стороны, используются административные рычаги государственного регулирования а с другой – методы деятельности общественных профессиональных организаций (федерация профессиональных бухгалтеров и аудиторов, республиканский совет по стандартам бухгалтерского учёта, ассоциация молодых бухгалтеров).

Учитывая это, целесообразно создать в Республике профессиональную бухгалтерскую организацию.

Это позволит добавить в статью 6 Закона соответствующие пункты:

5. Регулирование бухгалтерского учёта в Донецкой Народной Республике могут осуществлять также профессиональные бухгалтерские организации, в том числе саморегулируемые организации предпринимателей, иных пользователей бухгалтерской (финансовой) отчётности, аудиторов, заинтересованных принимать участие в регулировании бухгалтерского учёта, а также их ассоциации и союзы, иные некоммерческие организации, преследующие цели развития бухгалтерского учёта.

6. Субъекты негосударственного регулирования бухгалтерского учёта выполняют следующие функции: разрабатывают проекты республиканских стандартов, проводят публичное обсуждение этих проектов и представляют их в уполномоченный республиканский орган; участвуют в подготовке программы разработки федеральных стандартов; участвуют в экспертизе проектов стандартов бухгалтерского учёта; обеспечивают соответствие проекта республиканского стандарта международному стандарту, на основе которого разработан проект республиканского стандарта; разрабатывают и принимают рекомендации в области бухгалтерского учёта; разрабатывают предложения по совершенствованию стандартов бухгалтерского учёта; участвуют в разработке международных стандартов.

Современное организационное структурное построение национальной системы бухгалтерского учёта в Республике должно способствовать совершенствованию учёта и финансовой отчётности, разработке республиканских стандартов бухучёта с учётом требований международных стандартов и созданию новой парадигмы бухгалтерского учёта на основании достижений науки для удовлетворения современных требований пользователей информации. В связи с этим в Законе обязательно должно быть предусмотрено создание общественной организации для участия в решении вышеизложенных вопросов. Автору представляется правильным включение следующих пунктов:

7. Для проведения экспертизы проектов республиканских стандартов при уполномоченном республиканском органе создаётся Совет по стандартам бухгалтерского учёта. Совет по стандартам бухгалтерского учёта проводит экспертизу проектов республиканских стандартов на предмет: соответствия законодательству Донецкой народной республики о бухгалтерском учёте; соответствия потребностям пользователей бухгалтерской (финансовой) отчётности, а также уровню развития науки и практики бухгалтерского учёта; обеспечения единства системы требований к бухгалтерскому учёту;

8. В состав совета по стандартам бухгалтерского учёта входят 7 представителей субъектов негосударственного регулирования бухгалтерского учёта и научной общественности, из которых не менее трёх членов подлежат ротации один раз в три года и пять представителей органов государственного регулирования бухгалтерского учёта. Состав совета по стандартам бухгалтерского учёта утверждается руководителем уполномоченного республиканского органа. Предложения о кандидатах в члены совета по стандартам бухгалтерского учёта, за исключением представителей уполномоченного республиканского органа, вносятся в уполномоченный республиканский орган субъектами негосударственного регулирования бухгалтерского учёта, Центральным республиканским банком, научными организациями и высшими учебными заведениями. Кандидаты в члены совета по стандартам бухгалтерского учёта должны иметь высшее образование, безупречную деловую (профессиональную) репутацию и опыт профессиональной деятельности в сфере финансов, бухгалтерского учёта или аудита. Председатель совета по стандартам бухгалтерского учёта избирается на первом заседании совета из представителей субъектов негосударственного регулирования бухгалтерского учёта, входящих в его состав.

На сегодняшний день дискуссионным является вопрос взаимодействия профессиональных бухгалтерских организаций с государством. Так, проф. Л. В. Чижевская выделяет четыре модели взаимодействия профессиональных организаций с государством:

- 1) профессиональная организация является составляющей структурного государственного органа (например, министерства финансов), который осуществляет регулирование бухгалтерского учёта;
- 2) профессиональная организация является независимым органом, который имеет все полномочия по регулированию бухгалтерского учёта;
- 3) профессиональная организация не наделена полномочиями по регулированию бухгалтерского учёта, а имеет совещательную (консультативную) функцию;

4) профессиональная организация имеет статус органа негосударственного регулирования бухгалтерского учёта [8].

По нашему мнению, участие государства в процессах регулирования бухгалтерского учёта должна быть уменьшена, а будущая система финансовой отчётности – национальной или международной, должна формироваться исключительно представителями рынка, в том числе независимыми профессиональными объединениями. Участие государства в процессах регулирования учёта в некоторой степени подрывает активность и эффективность рынка, прежде всего, с экономической точки зрения: государство не в состоянии обеспечить права на получение качественной информации об экономических субъектах своим гражданам, поскольку не знает и не заинтересована знать информационные требования пользователей отчётности, а «любой бюрократический нажим на участников рынка не решит вопрос ни качества отчётности, ни экономической безопасности государства, а лишь обеспечит высокую коррумпированность органа государственного регулирования.

*Выводы и перспективы дальнейших исследований.* Необходимость государственного регулирования бухгалтерского учёта обусловлена потребностью получения объективной и содержательной информации для принятия обоснованных решений различными группами пользователей, укрепления взаимосвязи бухгалтерского учёта с целостной системой управления и превращения бухгалтерского учёта в основного поставщика информации для современных систем менеджмента. Решение этих заданий в современных условиях невозможно без аргументированного подхода к бухгалтерскому учёту как социально-экономическому институту и составляющей системы регулирования экономики.

Проведённые исследования нормативно-правовой базы формирования и развития учётных систем в различных странах позволили определить сущность понятия «государственное регулирование национальной системы бухгалтерского учёта».

Для дальнейшего развития системы регулирования бухгалтерского учёта в Республике целесообразно применять наиболее успешно функционирующую в экономически развитых странах двухуровневую систему регулирования, в условиях которой, с одной стороны, используются административные рычаги государственного регулирования а с другой – методы деятельности общественных профессиональных организаций (Федерация профессиональных бухгалтеров и аудиторов, республиканский совет по стандартам бухгалтерского учёта, ассоциация молодых бухгалтеров).

#### *Список использованных источников*

1. Стрельников А. И. Методологические и организационные проблемы государственного регулирования системы бухгалтерского учёта / А. И. Стрельников // Финансы. Учёт. Банки: сб. науч. трудов / ДонНУ. – Донецк: ДонНУ; Каштан, 2007. – Вып. 13. – С. 52-59.
2. Закон «О бухгалтерском учёте и финансовой отчётности». Принят 27.02.2015г. (С изменениями, внесёнными законом от 21.12.2015 №99- ІНС).
3. Одінцова Г. С. Теорія та історія державного управління: навчальний посібник / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова. – К.: Професіонал, 2008. – 288 с.
4. Пархоменко В. Развитие бухгалтерского учёта: от реформирования к адаптации и применению / В. Пархоменко // Бухгалтерский учёт и аудит. – 2005. – № 8 – С. 3-5.
5. Петрушевский Ю. Л. Организация учёта: учебное пособие / Ю. Л. Петрушевский, А. И. Стрельников. – Донецк: издательство «Апекс», 2014. – 413 с.
6. Озеран А. В. Теорія та методологія формування фінансової звітності підприємств: монографія / А. В. Озеран. – К.: КНЕУ, 2015. – 471 с.
7. Концепция развития бухгалтерского учёта и отчётности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу, одобрена приказом Министра финансов Российской Федерации от 01 июля 2004г. № 180.
8. Чижевська Л. В. Бухгалтерський облік як професійна діяльність: теорія, організація, прогноз розвитку: монографія / Л. В. Чижевська. – Житомир: ЖДТУ, 2007. – 528 с.

УДК 330.46

## ОТКРЫТАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФИНАНСОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ – ИСТОЧНИК СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО СЕМАНТИЧЕСКОГО ФИНАНСОВО-ИНФОРМАЦИОННОГО ПОРТАЛА

**СТЕШЕНКО И. В.,  
канд. экон. наук, доц. кафедры  
информационных технологий ГОУ  
ВПО «Донецкий государственный  
университет управления»**

В статье рассмотрена необходимость создания открытой государственной финансовой информации для дальнейшего её использования при построении единого семантического финансово-информационного портала.

*Ключевые слова:* денежная система; открытая финансовая информация; онтологии; семантические сети.

The article discusses the need for open public financial information for further use in the construction of a single semantic-financial information portal.

*Keywords:* monetary system; open financial information; ontology; semantic networks.

*Постановка проблемы.* Проблематика создания и публикации открытых государственных данных становится всё более актуальной. Под открытыми государственными данными в мировой практике понимают публичную государственную информацию, предоставляемую в цифровом виде посредством сети Интернет в форме, допускающей последующий анализ и её повторное использование. В последнее время для управления денежными потоками между субъектами хозяйствования используется информация, которая часто бывает неадекватной и неактуальной, поскольку поступает с опозданием или в несоответствующем формате. Сейчас финансовая информация публикуется в формате PDF, которая не содержит структуры информации и не может быть использована для дальнейшего анализа и машинной обработки.

В работе предлагается использовать открытую финансовую информацию в формате онтологии для построения единого семантического финансово-информационного портала, который содержит в форме онтологии представление собственной структуры и модели предметной области, реализует сбор и публикацию финансовой информации в формате Семантического Web.

*Анализ последних исследований и публикаций.* В последнее время вопросы, связанные с созданием и публикацией открытых государственных данных, можно найти в различных публикациях. Так, в [1] отмечено, что «Минэкономразвития России считает необходимым развивать тематику открытых государственных данных, и планирует проводить с 2012 года ряд работ в рамках государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Основанием для публикации открытых данных являются следующие нормативно-правовые акты Российской Федерации [2]:

- Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

- Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 г. № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных»;

- Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных».

Законы Донецкой Народной Республики:

- Закон Донецкой Народной Республики от 27 февраля 2015 года № 14-ИНС «О бухгалтерском учёте и финансовой отчётности», статья 17 «Представление и обнародование финансовой отчётности» [3];

- Закон Донецкой народной республики от 07 августа 2015 года № I-278П-НС «Об информации и информационных технологиях», статья 3 «Принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации» [4].

*Цель статьи.* Обосновать необходимость создания открытой государственной финансовой информации субъектов хозяйствования, представленной в формате онтологии, для создания Единого Семантического Финансово-Информационного Портала денежной системы.

*Основной материал исследования.* Открытые данные – это концепция, отражающая идею о том, что определённые данные должны быть свободно доступны для машиночитаемого использования и дальнейшей публикации без ограничений авторского права, патентов и других механизмов контроля [5].

Цель создания открытых государственных данных [2]: повысить степень вовлечённости и доверия граждан к деятельности органов исполнительной власти; упростить доступ к информации, в которой нуждается современное общество; повысить качество и скорость предоставления гражданам официальных данных о деятельности органов государственной власти; стимулировать развитие электронных информационных порталов и программных средств, направленных на упрощение повседневных действий граждан; обеспечить поддержку работы «открытого правительства», тем самым поддерживая мировую идеологию открытости данных среди государств и международных организаций.

Основные задачи создания открытых государственных данных [2]:

- обеспечить постоянный, свободный и бесплатный доступ к размещённым открытым данным;

- обеспечить обновление открытых данных в целях поддержания их в актуальном состоянии;

- обеспечить обратную связь с пользователями информации в целях определения востребованности открытых данных;

- обеспечить повышение ценности открытых данных, в том числе за счёт конвертации открытых данных в форматы более удобные для использования, дополнительной классификации наборов данных и расширения их описаний, установления связей между открытыми данными;

- обеспечить проведение мероприятий, направленных на стимулирование использования открытых данных.

Для создания Единого Семантического Финансово-Информационного Портала (ЕСФИП) денежной системы необходимо создать базу знаний открытой государственной финансовой информации субъектов хозяйствования. В результате становится возможным создание сервисов и проектов, решающих денежные проблемы субъектов хозяйствования, появление новых возможностей для коммерческой деятельности, подкрепляющей экономику государства, повышение эффективности работы всех субъектов хозяйствования и увеличение прозрачности управления денежной системой. Выбор именно этого массива данных обусловлен их доступностью, достоверностью, актуальностью и наличием чёткой структуры данных, что значительно упрощает проведение экспериментальной и аналитической части работы.

В настоящее время вся финансовая информация, содержащая данные от субъектов хозяйствования, публикуются в формате PDF [6], который не содержит структуры информации и не может быть использован для анализа и машинной обработки. Создание такого портала с открытой государственной финансовой информацией позволит сотрудникам аналитикам ЕСФИП проводить моделирование различных ситуаций, возникающих в денежной системе, а субъектам хозяйствования – получить всю интересующую финансовую информацию в простой и доступной форме, в удобных для них форматах.

Автором предлагается решить указанную проблему, предоставляя указанные данные в формате онтологии, пригодном для машинной обработки, что делает анализ данных менее

трудоемким. Онтология строится с помощью программного обеспечения Protégé [7]. Выбор системы Protégé для реализации онтологии объясняется тем, что данная программа является свободным, открытым редактором онтологий и фреймворком для построения баз знаний [8]. Платформа Protégé поддерживает два основных способа моделирования онтологий посредством редакторов Protégé-Frames и Protégé-OWL. Онтологии, разработанные с помощью данной системы, могут быть экспортированы в форматы RDF (RDF Schema), OWL и XML-Schema. Protégé имеет открытую, легко расширяемую архитектуру за счёт поддержки модулей расширения функциональности. Protégé поддерживается значительным сообществом, состоящим из разработчиков и учёных, правительственных и корпоративных пользователей, использующих его для решения задач, связанных со знаниями.

В работе использован редактор Protégé-OWL, позволяющий пользователям строить онтологии для семантической паутины, в частности, на OWL [9]. С помощью такой онтологии формальная семантика OWL определяет, как получать логические следствия (факторы, которые не присутствуют непосредственно в онтологии, но могут быть выведены из существующих посредством семантики). Данные выводы могут быть основаны на одном документе или на множестве распределённых документов, которые объединяются с использованием механизмов OWL. Основу онтологии в Protégé составляют классы, слоты, экземпляры, формы, запросы. Полученную онтологию можно использовать в качестве источника данных для онлайн-сервисов, позволяющих осуществлять автоматизированную обработку и анализ открытых государственных финансовых данных.

*Выводы.* Для создания Единого Семантического Финансово-Информационного Портала денежной системы необходимо создать базу знаний открытой государственной финансовой информации субъектов хозяйствования, которая будет в дальнейшем использоваться для анализа, построения оптимизационных моделей, прогнозов состояния денежной системы, принятия окончательного оптимального решения по управлению денежной системой в современных условиях.

#### *Список использованных источников*

1. Доклад «Об обеспечении доступа населения к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ivan.begtin.name/wp-content/uploads/2011/09/doklad.pdf>, свободный. Яз. рус. (дата обращения: 17.04.2016).
2. Открытые данные Санкт-Петербурга «О проекте» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.gov.spb.ru/about/> (дата обращения: 17.04.2016).
3. Закон Донецкой Народной Республики от 27 февраля 2015 года № 14-ІНС «О бухгалтерском учёте и финансовой отчётности», статья 17 «Представление и обнародование финансовой отчётности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://juristprud.ru/publ/dnr/zakony/zakon\\_dnr\\_o\\_-bukhgalterskom\\_uchete\\_i\\_finansovoj\\_otchetnosti/-32-1-0-62](http://juristprud.ru/publ/dnr/zakony/zakon_dnr_o_-bukhgalterskom_uchete_i_finansovoj_otchetnosti/-32-1-0-62) (дата обращения: 17.04.2016).
4. Закон Донецкой Народной Республики от 07 августа 2015 года № I-278П-НС «Об информации и информационных технологиях», статья 3 «Принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fdnrsovet.su%2Fdoc%2Fzakon%2Fz71.pdf&name=z71.pdf&lang=ru&c=56f6740d0314> (дата обращения: 17.04.2016).
5. Википедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 17.04.2016).
6. Сайт ПО Adobe-reader [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://acrobat.adobe.com/ru/ru/products/pdf-reader.htmlhttps://acrobat.adobe.com/ru/ru/products/pdf-reader.html> (дата обращения: 17.04.2016).
7. Сайт ПО Protégé Университет Стэнфорда [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://protege.stanford.edu/>, свободный. Яз. рус. (дата обращения: 17.04.2016).
8. Википедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Prot%C3%A9g%C3%A9> (дата обращения: 17.04.2016).
9. OWL Web Ontology Language Guide [Электронная версия]. – Режим доступа: <http://www.w3.org/TR/owl-guide/>, свободный. Яз. рус. (дата обращения: 17.04.2016).