ISSN 2075-1990 (Print)
ISSN 2658-5332 (Online)

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

Выходит 6 раз в год. Издается с июля 2009 г.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2

Том 12
№2
2020

Главный редактор
В. С. Назаров

директор Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации,
кандидат экономических наук

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации»

Адрес: Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел./факс: (495) 699-74-14
E-mail: mail@nifi.ru
Сайт: www.nifi.ru

ISSN 2075-1990 (Print), **ISSN 2658-5332** (Online).

Свидетельство о регистрации СМИ от 08.05.2019 ПИ № ФС77-75704, выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Издание включено в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) с 2009 г.

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, по научным специальностям и соответствующим им отраслям науки.

Издание включено в международный каталог периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory.

Статьи журнала индексируются в международной базе данных RePEc — Research Papers in Economics.

Тексты всех статей размещаются **в открытом доступе** на сайте http://www.finjournal-nifi.ru и на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) http://www.elibrary.ru.

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Все статьи проходят обязательное научное рецензирование и проверку на отсутствие элементов плагиата. Процедура рецензирования является анонимной и для рецензента, и для автора. Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

© Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, 2020
© Financial Research Institute, 2020

Редакционный совет

Назаров В. С., кандидат экономических наук, директор НИФИ Минфина России, главный редактор "Финансового журнала" (г. Москва)

Артюхин Р. Е., кандидат юридических наук, руководитель Федерального казначейства (г. Москва)

Бокарев А. А., кандидат экономических наук, директор Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва)

Данчиков Е. А., кандидат экономических наук, Министр Правительства Москвы, начальник Главного контрольного управления города Москвы (г. Москва)

Дроздов А. В., заслуженный экономист Российской Федерации, заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

Колычев В. В., заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

Максимова Н. С., кандидат экономических наук, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам (г. Москва)

Нестеренко Т. Г., кандидат экономических наук, первый заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

Прокофьев С. Е., доктор экономических наук, профессор, заместитель руководителя Федерального казначейства (г. Москва)

Шнейдман Л. З., доктор экономических наук, профессор, директор Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва)

Редакционная коллегия

Алексеев М. В., профессор Индианского университета (г. Блумингтон, США)

Богачева О. В., кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН (г. Москва)

Герри К. Д., профессор Оксфордского университета (г. Оксфорд, Великобритания)

Гурвич Е. Т., кандидат физико-математических наук, руководитель Экономической экспертной группы, член Экономического совета при Президенте РФ, член Общественного совета при Минфине России (г. Москва)

Гутцайт Е. М., доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра методологии бухгалтерского учета НИФИ Минфина России (г. Москва)

Дробышевский С. М., доктор экономических наук, доцент, директор по научной работе Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (г. Москва)

Дэвис К. М., профессор Бирмингемского университета (г. Бирмингем, Великобритания)

Кабир Л. С., доктор экономических наук, профессор, профессор РАН, главный научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

Котликофф Л. Д., профессор Бостонского университета (г. Бостон, США)

Назаров В. С., кандидат экономических наук, директор НИФИ Минфина России, главный редактор "Финансового журнала" (г. Москва)

Омельяновский В. В., доктор медицинских наук, профессор, заведующий Лабораторией оценки технологий, в здравоохранении Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (г. Москва)

Пинская М. Р., доктор экономических наук, доцент, профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

Трубин В. В., кандидат экономических наук, эксперт Управления социальной политики Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

Трунин П. В., доктор экономических наук, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (г. Москва)

Швандар К. В., доктор экономических наук, руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

Издательская этика

Редакция, Редакционная коллегия и Издатель «Финансового журнала» руководствуются общепринятыми международными стандартами этики научных публикаций, разработанными и утвержденными Комитетом по этике научных публикаций (Committee on Publication Ethics — COPE) и прилагают все усилия для полного их соблюдения.

Financial Journal

ISSN 2075-1990 (Print)
ISSN 2658-5332 (Online)

Scientific and Practical Journal

The Journal is issued 6 times a year.
Published since July 2009.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2

Vol. 12
No. 2
2020

Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief
Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

Founder and Publisher: Financial Research Institute
Address: Nastasyinsky Lane 3, bldg. 2, Moscow 127006, Russian Federation
Tel./Fax: +7 (495) 6997414
E-mail: mail@nifi.ru
Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:
Nastasyinsky Lane 3, bldg. 2, Moscow 127006, Russian Federation
Phone: + 7 (495) 6997683
E-mail: finjournal@gmail.com
Website: www.finjournal-nifi.ru

Editorial Advisory Board

V. Nazarov, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial Journal, (Moscow, Russia)

R. Artyukhin, PhD (Law), Head of the Federal Treasury (Moscow, Russia)

A. Bokarev, PhD (Economics), Head of the International Financial Relations Department, Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russia)

E. Danchikov, PhD (Economics), Head of the General Control Department of Moscow (Moscow, Russia)

A. Drozdov, Honoured Economist of the Russian Federation, Deputy Finance Minister of the Russian Federation (Moscow, Russia)

V. Kolychev, Deputy Finance Minister of the Russian Federation (Moscow, Russia)

N. Maksimova, PhD (Economics), Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Deputy Chair of the Budget and Taxes Committee of the State Duma, (Moscow, Russia)

T. Nesterenko, PhD (Economics), First Deputy Finance Minister of the Russian Federation, (Moscow, Russia)

S. Prokofyev, Doctor of Economics, Professor, Deputy Head of the Federal Treasury (Moscow, Russia)

L. Shneidman, Doctor of Economics, Professor, Head of the Accounting, Financial Reporting and Auditing Regulation Department, Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Editorial Board

Michael V. Alexeev, Professor of the Indiana University (Bloomington, USA)

Olga V. Bogacheva, PhD (Economics), Leading Researcher of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (Moscow, Russia)

Christopher J. Gerry, Professor of the University of Oxford (Oxford, United Kingdom)

Evsey T. Gurvich, PhD (Physics and Mathematics), Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Member of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Evgeny M. Gutzait, Doctor of Economics, Leading Researcher of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics (Moscow, Russia)

Christopher M. Davis, Professor of the University of Birmingham (Birmingham, United Kingdom)

Sergey M. Drobyshevsky, Doctor of Economics, Academic Director, Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russia)

Ludmila S. Kabir, Doctor of Economics, Professor, Professor of Russian Academy of Sciences, Chief Research Associate of the Center for International Finance, Financial Research Institute (Moscow, Russia)

Laurence J. Kotlikoff, Professor of the Boston University (Boston, USA)

Vladimir S. Nazarov, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial Journal, (Moscow, Russia)

Vitaly V. Omelyanovskiy, Doctor of Medicine, Professor, Head of Laboratory for Health Technology Assessment of the Applied Economic Research Institute, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia)

Milyausha R. Pinskaya, Doctor of Economics, Professor of the Department of Tax Policy and Customs Tariff Regulation, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Vladimir V. Trubin, PhD (Economics), Expert of the Department for Social Policy, Analytical Center under Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Pavel V. Trunin, Doctor of Economics, Head of the Macroeconomics and Finance Division, Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russia)

Kristina V. Shvandar, Doctor of Economics, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute (Moscow, Russia)

Publishing Ethics. Editorial Office, Editorial Board and Publisher of the Financial Journal are guided by generally accepted international standards for the ethics of scientific publications developed and approved by the Committee on Publication Ethics (COPE) and make every effort to fully comply with them.

The Journal is included in **Ulrich's Periodicals Directory**.

Journal articles are indexed in the international database **RePEc** (**Re**search **P**apers in **Ec**onomics).

Articles are published for FREE. All articles are assigned Digital Object Identifiers (**DOI**).
The articles are publicly available on the Financial Journal website, www.finjournal-nifi.ru and at the Scientific Electronic Library portal, www.elibrary.ru.

All articles are reviewed.
Opinions of the authors may not coincide with the opinion of the publisher.

© Financial Research Institute, 2020

Содержание

Налоговая политика

Б. И. Алехин
Сглаживание налоговой нагрузки в России 9

Ж. А. Мингалева, Ю. В. Старков
Механизм налогообложения вредных выбросов:
анализ с позиции институционального подхода 25

Денежно-кредитная политика

М. А. Щепелева
Эмпирический анализ балансового канала
денежно-кредитной трансмиссии для России 39

Государственные закупки

Д. В. Горохова
Государственные закупки в Российской Федерации:
ретроспектива и развитие 57

Государственный финансовый контроль

Н. С. Матвеева
Международный опыт осуществления
государственного финансового контроля 69

Бухгалтерский учет

Т. Г. Арбатская
Роль инвентаризации в обеспечении достоверности
бухгалтерской отчетности организаций бюджетной сферы 96

Рынок страхования

М. И. Куделич
Правовые проблемы суброгации при возмещении вреда 111

Нобелевская премия по экономике

В. Н. Овчинников
Нобелевская премия по экономике 2019 года:
борьба с бедностью и эксперименты в экономике развития 120

Contents

Tax Policy

B.I. Alekhin
Tax Smoothing in Russia 9

Zh.A. Mingaleva, Yu.V. Starkov
The System of Emission Taxation Analyzed: An Institutional Approach 25

Monetary Policy

M.A. Shchepeleva
Modeling the Balance Sheet Channel of Monetary Transmission in Russia 39

Public Procurement

D.V. Gorokhova
Public Procurement in the Russian Federation: Retrospective and Development 57

State Financial Control

N.S. Matveeva
State Financial Control: International Experience (*Translation from Russian*) 69

Accounting

T.G. Arbatskaya
Importance of Inventory in Ensuring Accurate Presentation
of Financial Reporting by Public Sector Entities 96

Insurance Market

M.I. Kudelich
Legal Issues of Redress in Subrogation 111

Nobel Prize in Economics

V.N. Ovchinnikov
Nobel Prize in Economic Sciences 2019:
Poverty Alleviation and Experiments in Development Economics 120

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-9-24

CC BY

Сглаживание налоговой нагрузки в России

***Борис Иванович Алехин**, д. э. н., профессор кафедры финансов и кредита Российского государственного гуманитарного университета, г. Москва*
E-mail: b.i.alekhin@gmail.com, ORCID 0000-0002-9571-4836

Аннотация
Актуальность. Р. Дж. Барро предложил теорию налогового сглаживания, в которой государство наращивает долг, чтобы сглаживать налоговую нагрузку во времени и тем самым снижать убыток благосостояния из-за ее колебаний. Любая позитивная модель бюджетной политики должна использовать сглаживание в качестве эталона. Так ли это в России?
Цель исследования. Протестировать гипотезу налогового сглаживания на российских данных.
Методы. Использована выборка из статистики исполнения бюджета российского правительства с квартальной периодичностью за 2000–2019 гг. (79 наблюдений). Выполнены тесты на случайное блуждание, нестационарность, коинтеграцию и парную причинность по Грэнджеру.
Результаты. Основной результат: налоговая ставка, исчисленная по всем доходам, и постоянные расходы обнаруживают коинтеграцию только при учете структурных сдвигов в данных, а тест Грэнджера показал, что постоянные расходы — причина по отношению к этой ставке, но не наоборот. Второстепенный результат: ставка, исчисленная по нефтегазовым доходам, провалила оба теста. Эти результаты интерпретируются как свидетельство в пользу гипотезы налогового сглаживания, так как (перефразируя Барро) необнаружение коинтеграции конкретной категории налогообложения и постоянных расходов не дезавуирует центральный тезис теории.
Заключение. Данное исследование в очередной раз, теперь на статистике бюджета российского правительства, не опровергло гипотезу налогового сглаживания. Постоянные изменения расходов вызывали пересмотр налоговой ставки, а временные финансировались комбинацией займов и нефтегазовых доходов. Низкая степень коинтеграции означает, что российская экономика понесла убытки из-за неполного и непоследовательного налогового сглаживания.

***Ключевые слова:** избыточное налоговое бремя, налоговое сглаживание, коинтеграция, структурные сдвиги*

***JEL:** H60, H62, H63*

***Для цитирования:** Алехин Б. И. Сглаживание налоговой нагрузки в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 9–24. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-9-24.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-9-24

Tax Smoothing in Russia

***Boris I. Alekhin**[1]*
E-mail: b.i.alekhin@gmail.com, ORCID 0000-0002-9571-4836
[1] Russian State University for the Humanities, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract
Robert J. Barro developed a theory in which the government borrows to smooth the tax rate over time and thus reduce welfare losses due to changes in the tax rate. Any positive model of fiscal policy must use tax smoothing as a benchmark. Is this so in Russia? The author of the present paper has used a sample of official data on tax and non-tax revenues and expenditures of the Russian government

for 2000–2019 (79 quarterly observations) to test the tax smoothing hypothesis (TSH) by performing random walk, unit root, cointegration and Granger causality tests. The overall tax rate and permanent expenditures are found to be cointegrated only if structural breaks in the data are accounted for, and permanent expenditures Granger-cause the overall tax rate. An auxiliary finding is that the tax rate based on revenues from oil and gas exports are not found to be cointegrated with permanent expenditures, and permanent expenditures do not Granger-cause this rate. These results are interpreted as evidence in support of TSH, because (rephrasing Barro) the finding that a particular category of taxation is not cointegrated with permanent expenditures would not invalidate the central thesis. Overall, the Russian government seems has pursued tax smoothing. Permanent changes in expenditures were followed by tax rate revisions with transitory fiscal imbalances covered by combination of borrowed funds and oil and gas revenues. Lower level of cointegration seems to show that the Russian economy has incurred losses due to incomplete and inconsistent tax smoothing.

Keywords: *excess burden of taxation, tax smoothing, cointegration, structural breaks*

JEL: *H60, H62, H63*

For citation: *Alekhin B.I. Tax Smoothing in Russia. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 9–24 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-9-24.*

ИЗБЫТОЧНОЕ НАЛОГОВОЕ БРЕМЯ

Налоги искажают стимулы к инвестициям, производству, труду и потреблению. В результате многие виды деятельности не так развиты, как хотелось бы обществу. Кроме того, уклонение от уплаты налогов масштабнее при высоких налоговых ставках, чем при низких, а значит, и ресурсов теряется больше. Собираемость налогов снижается с ростом ставок. Все это именуется искажающим эффектом налогообложения. «Вызванное налогами снижение экономической эффективности известно как мертвый груз налогообложения, или избыточное налоговое бремя, — пишут А. Ауэрбах и Дж. Хайнс. — Создать оптимальную налоговую систему значит свести к минимуму искажения от налогов при... необходимости для государства получать доходы и сохранять справедливое налоговое бремя» [Auerbach A., Hines J., 2001].

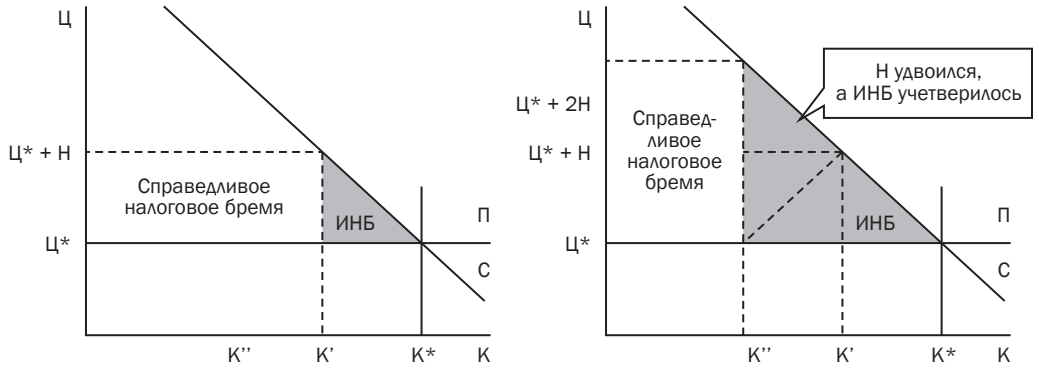
Искажающими являются 98 % налогов. В США избыточное налоговое бремя (ИНБ) оценивается в 13–24 цента на каждый доллар государственных доходов, или 5 % ВВП, а в Канаде — в 30–50 центов на каждый дополнительный доллар налоговых поступлений [Ballard Ch. et al., 1982; Dahlby B., 1994]. В США общее увеличение ставок личного подоходного налога создает мертвый груз налогообложения в размере 76 центов на каждый доллар доходов [Feldstein M., 2006].

Налог плох тем, что препятствует реализации чистой выгоды на конкурентном рынке. Для простоты оставим на рынке только потребителя, зафиксировав предложение (рис. 1). Чистая выгода потребителя — это стоимость того, что он мог бы потребить, купив товар по равновесной цене (Ц*), не будь налога (Н). Если линия спроса С — граница чистой выгоды, то ИНБ — серый треугольник, именуемый «треугольником Хаберлера»[1]. Проблема еще в том, что ИНБ растет быстрее налоговой ставки. При удвоении ставки ИНБ учетверяется. В общем, ИНБ прямо пропорционально квадрату налоговой ставки. Эта зависимость именуется «правилом квадрата». Соотношение между справедливым налоговым бременем и ИНБ меняется в пользу последнего. Чем выше ставка, тем неэффективнее ее следующий прирост с точки зрения получения дохода и тем разрушительнее ее влияние на экономику.

[1] *А. Хаберлер — американский экономист, внесший большой вклад в эмпирическое исследование ИНБ.*

Рисунок 1

Налоговое бремя / Burden of taxation



П — предложение, С — спрос, Ц — цена, К — количество, Н — налог

Источник: составлено автором / Sources: author's drawing.

ТЕОРИЯ НАЛОГОВОГО СГЛАЖИВАНИЯ

Для ослабления ИНБ Р. Дж. Барро предложил сглаживать налоговые ставки во времени: «...Если в разные периоды не происходит ничего особенного, то оптимальные государственные финансы диктуют неизменность налоговых ставок... из года в год. Мы же не хотим хаотического изменения ставок, так как этот хаос крайне осложнил бы нашу жизнь»[2]. Выражение Барро «не происходит ничего особенного» означает, что не происходит ничего такого, что требует раз и навсегда кардинально изменить расходы, а с ними и налоговую нагрузку. Тогда государство имеет дело с обычными по историческим меркам колебаниями своих расходов под воздействием временных шоков, таких как войны, деловой цикл и прочие «временные отклонения... от "нормальных" значений» [Barro R. J., 1979, p. 946].

В нашей жизни действительно наступил бы хаос, если бы на каждый временный шок приходилось бы отвечать только изменением налоговой нагрузки. Но у государства есть другие варианты, и главный — ответить на шок дефицитным бюджетом и нарастить долг. Ведь от временного шока текущая стоимость расходов не меняется или меняется незначительно. А когда шок пройдет и экономика возвратится на нормальный уровень, долг можно погасить. Налоговая нагрузка не изменится, «правило квадрата» не сработает, и мертвый груз налогообложения не станет тяжелее. Другое дело, когда шок не временный, а постоянный и расходы повышаются раз и навсегда или на долгие годы, например после изменения территории или политической системы страны. Тогда государство теряет способность занимать в ответ на шок, поскольку раз и навсегда повышается текущая стоимость будущих налогов. Тут не обойтись без повышения налоговой нагрузки.

Барро предложил теорию налогового сглаживания (*tax smoothing*), в которой «зависимость избыточного бремени от времени налогообложения задает оптимальную динамику займов» [Barro R. J., 1979, p. 940]. Пусть экономика — закрытая, без капитала, с одним работающим и потребляющим представительным агентом, а государство — благожелательный общественный плановик, максимизирующий благосостояние агента. Оба имеют один и тот же временной горизонт — бесконечный, для простоты. Теория также абстрагируется от межпоколенческих трансферов и ограниченности срока пребывания какой-либо

[2] *Interview with Robert Barro. The Region / Federal Reserve Bank of Minneapolis, September 2005. URL: https://www.minneapolisfed.org/publications/the-region/interview-with-robert-barro.*

группы политиков у власти. Пусть в каждом периоде своей бесконечной деятельности государство взимает подоходный налог, который имеет искажающий эффект из-за своего «дурного» влияния на отношение агента к труду и потреблению. Функция полезности агента зависит от его потребления и досуга, но не от предложения коллективных благ.

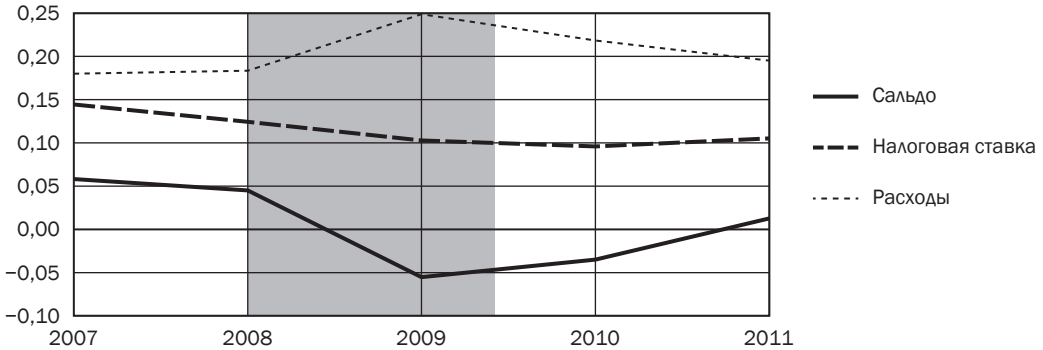
При таких допущениях государство должно в каждом следующем периоде сохранять налоговую нагрузку, а не подгонять ее под временные расходы или доходы. Сальдо бюджета становится буфером: дефицитный бюджет принимается в ответ на временно высокие расходы, профицитный — в ответ на временно низкие, так что сохраняется ожидаемое постоянство налоговой нагрузки. Иначе говоря, если государство полагается на искажающие налоги, то, как показал Барро, оно должно устанавливать уровень налогообложения на основе постоянных непроцентных расходов и финансировать заемными средствами те колебания расходов, которые оно считает временными, преходящими.

Поскольку отношение налоговой нагрузки к постоянным расходам неизменно, а ее изменения отражают только новую информацию государства о предстоящих расходах и других переменных, предполагается, что эти изменения должны быть непредсказуемыми, т. е. нечувствительными к изменениям любых носителей старой информации, таких как прошлые изменения налоговой нагрузки и расходов. «Налоговая ставка корректируется на неожиданные изменения расходов и дохода, но знак или масштаб необходимой коррекции нельзя предсказать заранее. Другими словами, налоговая ставка есть мартингал» [Barro R. J., 1986, p. 8]. То, что рост ИНБ можно сдержать, сглаживая налоговую нагрузку во времени, является основным выводом современной фискальной теории. Как нормативная теория бюджетного дефицита теория Барро исключительно ценна. Любая позитивная модель бюджетной политики должна использовать сглаживание в качестве эталона. Как позитивная теория она не универсальна. Например, она не объясняет, почему одни государства обременены долгом больше, чем другие.

Для иллюстрации налогового сглаживания ниже приведена динамика налоговой нагрузки (отношение налоговых доходов к ВВП), непроцентных расходов и первичного сальдо бюджета российского правительства в 2007–2011 гг. (рис. 2). В 2008 г. случился экономический кризис, вынудивший правительство мобилизовать значительные средства для смягчения удара кризиса по занятости и доходам россиян. Понятно, что оно не воспринимало это событие как причину повышения налоговой нагрузки раз и навсегда. Инструментом мобилизации явилось дефицитное финансирование, тогда как налоговая нагрузка оставалась сравнительно стабильной.

Рисунок 2

Налоговое сглаживание в 2008–2011 гг. / Tax smoothing in 2008–2011



Примечание: серой полосой отмечена рецессия согласно периодизации делового цикла Национальным бюро экономических исследований США / Note: the grey section of the graph shows the 2008-2009 recession according to business cycle chronology developed by the National Bureau of Economic Research of the USA.
Источник: рассчитано автором / Sources: author's calculations.

ОБЗОР ЭМПИРИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Помимо того что теория Барро содержит основной вывод современной фискальной теории, в 2019 г. ей исполнилось 40 лет. За эти десятилетия выполнено много эмпирических исследований, в которых теория сужена до тестируемой гипотезы налогового сглаживания (*tax smoothing hypothesis*, TSH[3]), или «гипотезы неизменной налоговой ставки» [Horrigan B. R., 1986, p. 12]. Из этого обилия мы выбрали 25 работ вполне случайным образом, по ключевым словам в названии работы (табл. 1)[4]. Большая часть работ приходится на развитые страны, что в значительной мере объясняется превосходством этих стран в теоретической, математической и эконометрической подготовке исследователей, качестве и доступности статистики. Обнаружить отечественные работы не удалось.

Барро не только выдвинул теорию налогового сглаживания, но и показал, как ее тестировать: «Основные эмпирические результаты соответствуют теоретическому анализу — в частности, во-первых, мало признаков дрейфа налоговых ставок, во-вторых, несущественные связи изменений налоговых ставок с их прошлыми изменениями, и, в-третьих, мало предсказательной ценности для налоговых ставок в векторе лагированных переменных, включающем расходы правительства и выпуск» [Barro R. J., 1981]. Уточним: «во-первых» — это модель чистого случайного блуждания, тесты единичного корня, «во-вторых» — одномерная авторегрессия и «в-третьих» — неограниченная векторная авторегрессия (VAR). Мы назвали этот инструментарий стандартным, потому что он стал стандартом для последующих эмпирических работ.

Барро протестировал свою теорию на данных по США и Великобритании за многие десятилетия. Как позитивная теория, она оказалась весьма успешной, ибо хорошо описывает общую динамику долгового финансирования расходов. Войны и экономические кризисы сопровождались ростом отношения долга к ВВП, а подъемы экономики — снижением [Barro R. J., 1981, 1986, 1987].

Дальнейшие исследования были не столь однозначными; они были разными. Ч. Сахасакул разработал «прямой» тест TSH, оценив регрессию предельной налоговой ставки[5] по постоянным и транзиторным расходам, инфляции и временному тренду. Налоговая ставка значимо реагировала на изменения всех регрессоров, а не только постоянных расходов, что побудило Сахасакула заявить об опровержении гипотезы на данных по США [Sahasakul C., 1986]. Использование постоянных расходов (трендовой компоненты всех расходов) было новым словом в эконометрической методологии проверки TSH. Тест Сахасакула — «прямой» в том смысле, что в соответствии с теорией Барро будущие изменения налоговой ставки ставятся в прямую зависимость от текущих изменений постоянных расходов.

Спустя два года Б. Трехан и К. Уолш опубликовали результаты коинтеграционного анализа данных по США. Правильный (в духе теории Барро) тест должен отвергнуть гипотезу коинтеграции налоговой ставки и *всех* расходов из-за присутствия в них временных расходов, которые должны покрываться дефицитным финансированием. Выполнив тест Энгла — Грэнджера, они обнаружили, что налоговая ставка и все расходы нестационарны, а ошибки регрессии ставки по расходам (и обратной регрессии) стационарны. Следовательно, ставка и все расходы коинтегрированы, что ведет к опровержению TSH. Налоговое сглаживание не просматривалось в обеспечении доходов правительства США на протяжении почти 100 лет [Trehan B., Walsh C. E., 1988].

---

[3] *TSH — стандартная аббревиатура в академической литературе.*

[4] *Эти работы легко найти по фамилии автора, стране и английскому термину tax smoothing. Результаты в табл. 1 отредактированы для краткости.*

[5] *Взвешенное среднее всех категорий предельных налоговых ставок.*

Н. Рубини и Дж. Сакс опровергли гипотезу для 12 из 15 развитых стран «прямо в зародыше», обнаружив случайное блуждание налоговой ставки с ненулевым средним. TSH была подтверждена для США, Великобритании и Финляндии. «Похоже, ранние результаты Барро... поддерживающие модель налогового сглаживания для США и Соединенного Королевства, — весьма специальные случаи» [Roubini N., Sachs J., 1989, p. 916].

В последующие десятилетия наблюдалась эскалация работ по проверке TSH. Наш обзор показал, что хотя их результаты такие же противоречивые, как в 1990-х гг., в сумме они все же свидетельствуют в пользу TSH. Некоторые работы содержат различные оговорки, например TSH подтверждена не во всех странах выборки, не во всем периоде наблюдения, не на всех уровнях управления. С учетом оговорок результаты распределились следующим образом:

— однозначное подтверждение — 8 работ,
— подтверждение с оговорками — 12 работ,
— однозначное опровержение — 5 работ,
— итого: 25 работ (табл. 1).

Таблица 1

Некоторые эмпирические работы по налоговому сглаживанию / Some empirical studies for tax smoothing

№	Авторы (год публикации)	Страна, период, частота наблюдения	Результаты
1	Sahasakul (1986)	США, 1937–1982, годовая	TSH опровергнута
2	Horrigan (1986)	США, 1953–1978, квартальная	TSH подтверждена надежнее, чем в предыдущих работах
3	Trehan, Walsh (1988)	США, 1890–1982, годовая	TSH опровергнута
4	Roubini, Sachs (1989)	15 стран ОЭСР, 1960–1986, годовая	TSH опровергнута для 12 из 15 стран
5	Bohn (1990)	США, 1954–1987, квартальная	Налоговое сглаживание как позитивная теория не может быть опровергнуто
6	Ghosh (1995)	США, Канада 1961–1998, годовая	Модель налогового сглаживания успешно объясняет динамику сальдо бюджета правительств обеих стран
7	Strazicich (1997)	США, Канада 1959–1990, годовая	TSH подтверждена на федеральном уровне и для канадских провинций
8	Cashin, Olekalns, Sahay (1998)	Индия, 1951–1997, годовая	TSH подтверждена для центра и опровергнута для штатов
9	Ashworth, Evans (1998)	32 развивающихся страны, 1951–1994, годовая	Налоговое сглаживание не было значительным фактором поведения сеньоража
10	Serletis, Schorn (1999)	Великобритания, Канада, Франция, США, 1950–1994, квартальная	TSH надежно засвидетельствована
11	Talvi, Vegh (2000)	56 стран, 1970–1994, годовая	Налоговое сглаживание подтверждено в странах G7, а бюджетная политика развивающихся стран крайне проциклическая
12	Rocha (2001)	Бразилия, 1970–1994 24	TSH опровергнута
13	Ricciuti (2001)	Италия, 1861–1998, годовая	TSH подтверждена в 1861–1998 гг., но не в 1950–1998 гг.
14	Malley, Philippopoulos, Economides (2002)	22 страны ОЭСР, 1960–1996, годовая	TSH опровергнута
15	Adler (2002)	Швеция, 1952–1999, годовая	Налоговое сглаживание объясняет 60 % вариации бюджетного профицита

№	Авторы (год публикации)	Страна, период, частота наблюдения	Результаты
16	Chen (2003)	87 стран, 1972–1992, годовая	Налоговое сглаживание — доминирующий мотив бюджетной политики в развивающихся странах, но не в индустриальных
17	Fisher, Kingston (2004)	США, 1953–2001, квартальная 192	Сглаживание налогов и потребления подтверждено
18	Reitschuler (2010)	15 стран Европейского союза, годовая	TSH опровергнута для 11 стран из 15
19	Kurniawan (2011)	Индонезия, 1970–2008, годовая	TSH не опровергнута
20	Pasten, Cover (2010)	Чили, 1973–2009, годовая	Убедительное свидетельство в пользу TSH, если доходы от экспорта меди трактуются как подконтрольные государству
21	Jayawickrama, Abeysinghe (2013)	8 стран ОЭСР, 1954–2004, годовая	Страны, кроме Новой Зеландии, следуют налоговому сглаживанию в нестрогой форме
22	Padda (2014)	Индия, Пакистан, Шри-Ланка, 1965–2007, годовая 42	Нестрогая форма налогового сглаживания в Пакистане и Шри-Ланке. В Индии бюджетная политика не соответствовала TSH
23	Karakas, Turan, Yanikkaya (2014)	Турция, 1923–2011, годовая	TSH опровергнута
24	Hananiah (2017)	Пакистан, 1976–2014, годовая	Результаты соответствуют TSH
25	Ombrane Belguith, Gasbi, Mtibaa (2018)	Тунис, 1972–2015, годовая	Налоговая ставка «случайно блуждает» и коинтегрирована с расходами

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

По мнению Х. Бона [Bohn H., 1990], А. Гоша [Ghosh A. R., 1995] и некоторых других исследователей, есть ряд причин не ограничиваться стандартным инструментарием. Опровергнуть TSH в конечных выборках трудно из-за малой мощности тестов на случайное блуждание; они часто не опровергают гипотезу единичного корня, когда она неверна. Другая причина — следование налоговой нагрузки процессу случайного блуждания не значит, что государство реально сглаживает ее. Сглаживание — лишь одно из объяснений непредсказуемости нагрузки. Государство сводит бюджет с дефицитом не только ради налогового сглаживания, оно также озабочено переносом налогов, которые предстоит собрать для погашения нынешних займов, из настоящего в будущее или «в сторону от» настоящего (*tax tilting*).

Гош протестировал TSH путем сравнения фактического сальдо бюджета правительств США и Канады с оптимальным сальдо в неограниченной VAR-модели, когда они стационарны или нестационарны, но некоинтегрированы. Вывод: теория налогового сглаживания успешно объясняет динамику сальдо бюджета правительств обеих стран.

А. Джайявикрама и Т. Абесингх [Jayawickrama A., Abeysinghe T., 2013] разработали тест, сочетающий «прямой» тест Сахасакула с коинтеграционным анализом. Не обнаружив коинтеграцию, следует отвергнуть TSH даже при случайном блуждании ставки. (По Трихану и Уолшу, не обнаружив коинтеграцию налоговой ставки и *всех* расходов, следует принять TSH.) Джайявикрама и Абесингх выделили постоянные расходы из всех расходов, приравняли их с одним лагом к налоговой ставке и проверили остатки этой регрессии на коинтеграцию. Из восьми развитых стран коинтеграция не обнаружена в Японии и Австралии, в остальных странах обнаружено слабое налоговое сглаживание.

По мнению Р. Пастена и Дж. Ковера, «тесты межвременной эффективности бюджетной политики игнорируют одну важную особенность бюджетной политики развивающихся стран — то, что тамошние правительства получают доходы не только из обычных источников, но и от эксплуатации природных ресурсов» [Pasten R., Cover J. P., 2010]. Эти авторы

показали, что налоговое сглаживание имеет место, если в анализ включены не только обычные доходы, но и рента в форме роялти, извлекаемая из экспорта меди, которой столь богато Чили. В противном случае результаты анализа вводят в заблуждение. Россия тоже крупный экспортер сырья, а бюджетная устойчивость российского правительства сильно зависит от цен на мировом рынке сырья. «Сырьевое» происхождение значительной части доходов российского правительства учтено в данном исследовании.

В четырех работах TSH протестирована на квартальных данных. Квартальные данные имеют одно явное преимущество перед годовыми (кроме того что учетверяется число наблюдений). Временные границы крупных неожиданных расходов государства и фаз делового цикла не совпадают «точь-в-точь» с календарным годом, который в России является годом финансовым. Квартальные данные точнее отражают эти существенные для теории Барро поворотные моменты [Horrigan B. R., 1986]. Этот аспект учтен в настоящей работе.

АНАЛИЗИРУЕМЫЕ ДАННЫЕ

Для тестирования TSH использована выборка из статистики исполнения федерального бюджета с квартальной периодичностью данных. Начальным периодом рядов является I квартал 2000 г., конечным — III квартал 2019 г. (n = 79). Принятый в данной работе доверительный интервал — 95 % (α = 0,05). Информационный критерий качества моделей — Akaike (AIC). Чем он меньше, тем лучше баланс точности подгонки к данным и эффективности оценивания модели.

Потребность в статистических данных определена не только желанием увеличить n, но и следующими положениями теории: «Духу теории отвечает весь пакет налогов на каждую дату, а не отдельные компоненты. Обнаружение предсказуемости изменений отдельных категорий налогообложения не дезавуирует центральный тезис теории. Поэтому анализировать надо все налоговые (и так называемые неналоговые) доходы конкретного правительства» [Barro R. J., 1981, p. 4].

Налоговая нагрузка на экономику, именуемая в зарубежной литературе и далее в настоящей работе налоговой ставкой, — это отношение всех доходов российского правительства к ВВП (прокси общей базы налогообложения)[6]. Вопреки рекомендации Барро мы выделили из всех доходов нефтегазовые доходы, чтобы выяснить роль «сырьевой» ренты, как это сделали Пастен и Ковер в работе по Чили [Pasten R., Cover J. P., 2010]. Все данные — номинальные (в текущих ценах), тем самым в ставку включен инфляционный налог. Чтобы не перегрузить текст многословными названиями ставки, использованы сокращения (табл. 2).

Таблица 2

Доходы федерального бюджета / Federal government revenues

Доходы в числителе ставки	Ставка коротко	Коды бюджетной классификации (первые 3 или 8 разрядов)	% всех доходов за 1992–2018 гг.
Все	СОД	100 + 117	100,0
Нефтегазовые	СНД	11001021 + 11001022 + 11001023	42,8
Ненефтегазовые	СНН	(100+117) – (11001021 + 11001022 + 11001023)	57,2

Примечание: до 2005 г. нефтегазовые доходы «скрывались» в «налоге на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции», переименованном позднее в «таможенные пошлины и иные таможенные сборы и платежи» / Notes: until 2005 oil and gas revenues were not shown separately. They were included in “the tax on foreign trade and foreign economic operations” and later in “customs duties and other customs revenues”.
Источник: доли рассчитаны автором по данным Федерального казначейства России / Source: author’s calculation of percentage shares (data from the Federal Treasury of Russia).

[6] *Исключены доходы с кодами от 118 до 219.*

Неналоговые доходы — это в основном доходы от использования государственного имущества, платежи за пользование природными ресурсами и доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства. Налоговые ненефтегазовые доходы представлены доходами от внутреннего производства, такими как налог на добавленную стоимость, налог на прибыль и акцизы, и доходами от импорта. Государство контролирует ненефтегазовые доходы и способно поддерживать их тесную связь с постоянными расходами в порядке налогового сглаживания.

Нефтегазовые доходы поступают от вывозных таможенных пошлин на сырую нефть, природный газ и продукты нефтепереработки. По словам министра финансов А. Г. Силуанова, нефтегазовые доходы — «это конъюнктурный фактор, и нельзя делить шкуру неубитого медведя»[7]. Если кто-то и регулирует мировой нефтегазовый рынок, то это не Россия. «...Сегодня на рынке остался только один регулятор — США. И это нужно воспринимать как данность», — заявил глава «Роснефти» И. И. Сечин, выступая на XII Евразийском экономическом форуме в октябре 2019 г.[8] Такая характеристика нефтегазовых доходов и роли России на нефтегазовом рынке сеет большие сомнения в способности российского государства влиять на СНД в духе теории налогового сглаживания.

Нормированные по ВВП номинальные расходы федерального бюджета разбиты на постоянные расходы (ПР) и временные (преходящие) колебания путем декомпозиции Бевериджа — Нельсона с лучшей, судя по AIC, моделью ARMA (1,0) и 100 допрогнозными шагами. Этот метод выдает стохастический тренд (ряд единичного корня) и стационарные остатки, которые интерпретируются как колебания расходов, выходящие за некий «нормальный» уровень [Ващелюк Н. В. и др., 2017, с. 12–13]. Он уместен, если расходы нестационарны из-за единичного корня в данных. Он лучше соответствует «духу теории» и применяется чаще других методов разложения временных рядов. Если расходы разложены на стохастический тренд и стационарные остатки, то только стохастический тренд влияет на будущую ставку, поскольку преходящие шоки по определению не влияют на будущие расходы. Коэффициент парной корреляции ПР и наблюдаемых расходов близок к положительной единице, что указывает на доминирование долгосрочных сдвигов в расходах.

ТЕСТИРОВАНИЕ ГИПОТЕЗЫ НАЛОГОВОГО СГЛАЖИВАНИЯ

Пусть расходы экзогенны и налогообложение оборачивается ИНБ для частной экономики. В соответствии с «правилом квадрата» ИНБ на единицу выпуска можно записать как

$$z(\tau_t) = \tau_t^2/2, \tag{1}$$

где τ_t — налоговая ставка.

Поскольку допускается, что для всей экономики действует единая налоговая ставка, нужно умножить выражение (1) на доход Y_t, чтобы получить общее ИНБ. Оптимальной является бюджетная политика, минимизирующая следующую целевую функцию:

$$\frac{1}{2}\sum_{i=0}^{\infty} \delta^i \, E_t \tau_{t+i}^2 Y_{t+i} \tag{2}$$

[7] *О дополнительных нефтегазовых доходах, страховых взносах в ФОМС / Пресс-центр Минфина России. URL: https://m.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=34632&area_id=4&page_id=2207&popup=Y.*

[8] *https://tass.ru/ekonomika/7039819.*

при соблюдении многопериодного бюджетного ограничения (МБО)

$$\sum_{i=0}^{\infty} \delta^i E_t G_{t+i} + D_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} \delta^i E_t T_{t+i}, \quad (3)$$

где $\delta^i = 1/(1+r)$, r — процентная ставка (константа), D_{t-1} — долг в предыдущем периоде, G_t — непроцентные расходы и T_t — налоговые и неналоговые доходы государства.

Дефлирование выражений (2) и (3) делением на Y_{t+i} и решение задачи оптимизации при МБО дает стандартный результат:

$$E_t \tau_s = \tau_t, \quad (4)$$

т. е. налоговая ставка «случайно блуждает», ее будущее непредсказуемо. Это исходный посыл теории Барро, необходимое условие налогового сглаживания. Ведь государству неизвестно, когда расходы изменятся так, что изменение придется считать постоянным, а соответствующее изменение ставки — неизбежным.

Отсюда первый стандартный тест — предположить, что изменения ставки являются белым шумом, и тогда налоговое сглаживание полное, а для альтернативы предположить, что они имеют постоянное ненулевое среднее, и тогда налоговое сглаживание частичное. Как напоминают Рубини и Сакс, «в стохастической среде эквивалентное условие оптимального налогового сглаживания состоит в том, что налоговая ставка следует процессу случайного блуждания без дрейфа и изменение ставки между периодами $t-1$ и t непредсказуемо...» [Roubini N., Sachs J., 1989, p. 911]. А если ставка «случайно блуждает», то она нестационарна.

Тест на случайное блуждание можно объединить с формальной проверкой ставки и ПР на нестационарность из-за наличия единичного корня, например в расширенном тесте Дики — Фуллера (ADF-тест), который основан на следующей регрессии:

$$\Delta\tau_t = \mu_t + \varphi\tau_{t-1} + \sum_{t=1}^{k} \alpha_t \Delta\tau_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (5)$$

где μ_t — свободный член (константа), так как данные не поддерживают включение тренда в уравнение (5); k — число лагов; ε_t — нормально распределенный остаточный член.

Нулевая гипотеза случайного блуждания без дрейфа: $\mu_t = 0$; альтернативная: $\mu_t \neq 0$. Нулевая гипотеза единичного корня: $\varphi = 0$; альтернативная: $\varphi < 0$. Нулевые гипотезы не опровергаются, если тестовая статистика для μ_t и τ_{t-1} меньше своего критического значения. Максимальное $k = 11$. Из 11 регрессий выбрана регрессия с минимальным AIC, и для нее рассчитана тестовая статистика.

Тест показал, что:

— налоговая ставка «случайно блуждает» без дрейфа, так как тестовая статистика для μ_t меньше 2,92 (критического значения для нулевой гипотезы чистого случайного блуждания);

— налоговая ставка и ПР нестационарны, так как тестовая статистика для τ_{t-1} меньше −2,92 (критического значения для нулевой гипотезы единичного корня).

Диагностический тест (AR LMF) с четырьмя лагами показал, что остатки регрессии (5) не подвержены автокорреляции (табл. 3). Это важный аспект неопровержения TSH.

Таблица 3

Статистика ADF-теста с константой / ADF-test statistic with a constant

Переменная (лаги)	μ_t	τ_{t-1}	$\Delta\tau_{t-1}$	$\Delta\tau_{t-2}$	AR (4) LM
СОД (0/11)	0,034 (2,128)	−0,074 (−2,054)	–	–	0,895 [0,471]
СНД (1/11)	0,020 (2,164)	−0,121 (−2,059)	−0,220 (−1,961)	–	0,835 [0,507]
СНН (2/11)	0,014 (1,189)	−0,049 (−1,234)	0,035 (0,304)	−0,158 (−1,351)	0,096 [0,983]
ПР (0/11)	0,067 (2,752)	−0,169 (−2,754)	–	–	0,713 [0,586]

Примечание: в круглых скобках — тестовая статистика, в квадратных — p-значение. Критическое значение тестовой статистики для нулевой гипотезы случайного блуждания без дрейфа равно 2,92, для нулевой гипотезы единичного корня равно −2,92 / Note: the coefficient t-values are given in parentheses and diagnostic p-values are given in square brackets. The ADF test critical value under null of a driftless random walk is 2,92, and under null of unit root is −2,92.
Источник: оценка автора / Source: author's estimation.

Формула (4) аккуратно отражает базовый смысл TSH, но, как отмечалось в обзоре литературы, есть причины не останавливаться на тестировании гипотезы случайного блуждания. Достаточным условием налогового сглаживания является коинтеграция налоговой ставки и ПР. Коинтеграция, теорию и методологию которой предложили К. Грэнджер и Р. Энгл, — это когда нестационарные переменные, «разбежавшись» недалеко и ненадолго после внешнего шока, со временем возвращаются в предсказанное теорией равновесие, так как их привязывает друг к другу общий стохастический тренд. Корреляция не отвечает на вопрос, какая переменная — причина, какая — следствие, а коинтеграция означает наличие хотя бы односторонней причинно-следственной зависимости. Корреляция коинтегрированных переменных всегда подлинная [Engle R., Granger C. W. J., 1987]. Не обнаружив коинтеграцию, следует отвергнуть TSH, даже если не опровергнута гипотеза случайного блуждания.

Грэнджер и Энгл показали, что переменные коинтегрированы, если они нестационарны и существует хотя бы одна их стационарная линейная комбинация, которая именуется коинтегрирующим уравнением и считается соотношением долгосрочного равновесия. Тест Энгла — Грэнджера на коинтеграцию сводится к ADF-тесту остатков регрессии, после того как установлено, что они нестационарны. Впервые этот тест использован для проверки TSH в работе Трехана и Уолша [Trehan B., Walsh C. E., 1988]. В дальнейшем достижения эконометрики придали сильный импульс развитию «коинтеграционного» направления анализа налогового сглаживания.

Следуя в этом направлении, Джайявикрама и Абесингх предложили усовершенствованный «прямой» тест TSH: «Мы можем взять все расходы государства, включая процентные, в отношении к доходу (ВВП. — *Прим. авт.*), извлечь из них компоненту единичного корня (постоянные расходы) и приравнять ее к налоговой ставке ($\tau_t = g_t^p$)... Поскольку мартингальное свойство налоговой ставки предполагает $\tau_{t+1} = \tau_t + \varepsilon_e$, можно записать $\tau_{t+1} = g_t^p + u_{t+1}$, где u_{t+1} абсорбирует временные компоненты расходов» [Jayawickrama A., Abeysinghe T., 2013, p. 2307]. В эмпирически тестируемой форме это

$$\tau_t = \beta g_{t-1}^p + u_t, \tag{6}$$

где коэффициент β в ожидании равен единице, g_{t-1}^p — ПР в предыдущем периоде, остаточный член $u_t = \rho u_{t-1} + \varepsilon_t$ и ε_t — белый шум.

Ставка и ПР нестационарны, и если остатки регрессии (6) стационарны, то ставка и ПР коинтегрированы и TSH верна. Тогда автокорреляционный коэффициент Спирмана, ρ,

процесса u_t может служить мерилом степени коинтеграции. Регрессия (6) допускает преходящие шоки, поэтому ρ можно интерпретировать трояко: 1) $\rho < 0$ — высшая степень коинтеграции, 2) $0 < \rho < 1$ — низкая степень коинтеграции и 3) $\rho = 1$ — коинтеграция отсутствует.

Результаты теста на стационарность остатков регрессии (6) во многом зависят от временных свойств ставки и ПР. В данных наблюдаются резкие, но редкие перебои. Это могут быть намеки на структурные сдвиги. Причинами структурных сдвигов являются технический прогресс, деловой цикл, новые предпочтения и поведение экономических агентов, единовременные государственные акции и институциональные реформы. Учет структурных сдвигов повышает качество анализа временных рядов. Например, А. Грегори и Б. Хансен показали, что мощь стандартных тестов на коинтеграцию снижается, если игнорировать возможные структурные сдвиги в отношениях между нестационарными переменными [Gregory A., Hansen B., 1996].

Для обнаружения структурных сдвигов использован тест Баи — Перрона, предназначенный для оцененной методом наименьших квадратов линейной модели вроде регрессии (7). Тест представляет собой последовательный поиск одного сдвига и сопоставления нулевой гипотезы $L = 1$ (сдвиг отсутствует) с альтернативной гипотезой $L + 1 = 2$, где L — число сдвигов. Поиск сдвига начинается с полной выборки. Если нулевая гипотеза опровергается в пользу альтернативной, то назначается дата сдвига, выборка делится по ней на две части, и поиск повторяется в каждой части. Выборка делится и тест повторяется до тех пор, пока во всех ее частях не будет опровергнута нулевая гипотеза, достигнуто максимально возможное число сдвигов или пригодное для теста максимальное число выборочных интервалов [Bai J., Perron P., 1998].

Разрешающая способность теста зависит от числа сдвигов, которое в свою очередь ограничено процентом усечения выборки для расчета стартовой регрессии. Повышая число сдвигов при данном проценте усечения и прочих неизменных параметрах, можно обнаружить влияние сегментации на расчетные параметры регрессии (6). При 15-процентном усечении и пяти максимально возможных для данной выборки сдвигах тест обнаружил по два сдвига у СОД и СНН и четыре сдвига у СНД. Эта разница сама по себе говорит о большей «сглаженности» СНН по сравнению с «конъюнктурной» СНД.

У регрессии (6) без сдвигов нестационарные остатки, опровергающие гипотезу коинтеграции, а с ней и TSH. Далее, с ростом числа сдвигов коэффициент детерминации R^2 повышался, AIC снижался, статистика ADF-теста упала ниже критического значения −2,90 при двух и более делениях, коэффициент регрессии β оставался статистически равным единице, авторегрессионный параметр ρ и *F*-статистика теста на некоррелируемость остатков регрессии (AR LM) снижались. Говоря подробнее:

— для СОД и СНД гипотеза коинтеграции, а с ней TSH опровергнуты в регрессии без сдвигов ($u_t - I(1)$) и не опровергнуты в регрессиях со сдвигами ($u_t - I(0)$);

— для СНД TSH почти опровергнута (опровергнута при $a = 0{,}01$) в регрессии без сдвигов, опровергнута безоговорочно в регрессиях с одним и двумя сдвигами ($u_t - I(1)$) и не опровергнута в регрессии с четырьмя сдвигами ($u_t - I(0)$);

— с ростом ПР на 1 % СОД росла примерно на 1 %, что соответствует постулату о равноценной и равнозначной реакции ставки на изменения ПР ($\beta \approx 1$), СНН росла почти на 0,8 % ($\beta \approx 0{,}8$), а СНД практически не изменилась, будучи гораздо менее чувствительной к изменениям ПР ($\beta \approx 0{,}4$), чем СОД и СНН;

— степень коинтеграции низкая ($\rho > 0{,}6$);

— остатки регрессии подвержены автокорреляции, что исключает коинтеграцию в строгой форме ($p = 0$).

Таблица 4

Результаты оценивания регрессии (6) и диагностических тестов / Regression (6) parameter estimates parameters and results for diagnostic tests

Число сдвигов при 15 %-ном усечении	Точки сдвигов	R^2	AIC	Статистика ADF-теста**	Средне-взвешенный***		AR (2) LM
					β	ρ	
СОД							
0	-	0,537	−1,767	−2,031 (0,273)	1,104	0,871	151,050 (0,000)
1	2009:1	−0,538	−2,587	−2,516 (0,116)	1,141	0,870	70,615 (0,000)
2	2005:1, 2009:1	0,147	−3,165	−3,014 (0,038)	1,147	0,646	38,998 (0,000)
5*	2005:1, 2009:1	0,147	−3,165	−3,014 (0,038)	1,147	0,646	38,998 (0,000)
СНН							
0	-	−0,793	−1,852	−1,676 (0,439)	0,724	0,928	230,132 (0,000)
1	2009:1	0,708	−3,655	−3,908 (0,003)	0,766	0,626	22,895 (0,000)
2	2005:1, 2009:1	0,781	−3,933	−4,314 (0,001)	0,770	0,605	15,810 (0,000)
5*	2005:1, 2009:1	0,781	−3,933	−4,314 (0,001)	0,770	0,605	15,810 (0,000)
СНД							
0	-	−0,085	−3,001	−2,966 (0,043)	0,377	0,832	81,158 (0,000)
1	2011:4	0,324	−3,461	−2,265 (0,186)	0,371	0,813	63,183 (0,000)
2	2011:1, 2015:1	0,434	−3,627	−2,255 (0,189)	0,372	0,679	52,744 (0,000)
5*	2005:1, 2008:2, 2011:1, 2015:1	0,690	−4,203	−4,099 (0,002)	0,379	0,661	20,335 (0,000)

** Максимум сдвигов при 15-процентном усечении / Maximum number of breaks for 15 percent truncation.*
*** В скобках — p-значение / p-values in parentheses.*
**** Коэффициенты подвыборок взвешены по числу наблюдений в подвыборке. Метод оценивания: метод наименьших квадратов. Критическое значение по МакКиннону равно 2,90 [MacKinnon J. G., 2010] / sub-sample coefficients are weighted by the number of sub-sample observations. Estimation method: ordinary least squares. MacKinnon's critical value is 2,90 [MacKinnon J. G., 2010].*
Источник: оценка автора / Source: author's estimation.

Кстати, точки сдвигов подсказывают, что главной причиной сегментации был цикл деловой активности. В 2000–2007 гг. Россия испытала экономический подъем, во многом связанный с ростом цен на углеводородное сырье. В 2008–2009 гг. Россия пережила глубокий и стремительный экономический кризис, а в 2014–2015 гг. — рецессию (с темпами падения вдвое меньше, чем в 2008–2009 гг.).

Хотя тест Энгла — Грэнджера называется «тестом одного уравнения» или «тестом остатков регрессии», его полная основа в нашем случае — VAR с двумя линейными уравнениями, где y_t — налоговая ставка, а x_t — ПР:

$$y_t = a_0 + a_1 y_{t-1} + \cdots + a_p y_{t-p} + b_1 x_{t-1} + \cdots + b_{t-p} x_{t-1} + u_t,$$

$$x_t = c_0 + c_1 x_{t-1} + \cdots + c_p x_{t-p} + d_1 y_{t-1} + \cdots + d_{t-p} y + v_t. \quad (7)$$

VAR с ее уходящей в «прошлое» правой частью — естественная среда для изучения причинно-следственных связей. Были ли изменения ПР причиной изменений ставки, или причинно-следственная связь была взаимной, или изменения ставки вызывали изменения ПР? Необычный свет на этот вопрос проливает тест Грэнджера на парную причинность. Тестируя нулевую гипотезу $b_1 = b_2 = \cdots = b_p = 0$ против альтернативной $b_1 = b_2 = \cdots = b_p \neq 0$, мы полагаем, что x — не причина y, и наоборот, тестируя нулевую гипотезу $d_1 = d_2 = \cdots = d_p = 0$ против альтернативной $d_1 = d_2 = \cdots = d_p \neq 0$, мы полагаем, что y — не причина x. Особенно интересным этот тест делает неопровержение

гипотезы коинтеграции СНД и ПР в регрессии с четырьмя сдвигами после убедительного опровержения в регрессиях с одним и двумя сдвигами.

Если x — причина и y — ее следствие, то это не значит, что существует экономический механизм, ставящий y в зависимость от x (хотя в нашем случае такой механизм имеется). Грэнджер свел определение причинности к вопросу, помогает «прошлое» x предсказывать «будущее» y или помогает только «прошлое» y? Если «прошлое» y помогает предсказывать «будущее» x, то y — причина для x, а если не помогает, то y — не причина для x или, если ограничиться линейными функциями, y линейно не информативен насчет «будущего» x. Грэнджер также разделил причинность на одностороннюю, $x \Rightarrow y$ или $x \Leftarrow y$, и двухстороннюю, $x \Leftrightarrow y$. Если $x \nRightarrow y$ и $x \nLeftarrow y$, то ряды статистически независимы.

Для большей уверенности в результатах теста задействованы три лага. Тест выдает *F*-статистику, которая показывает, что

— рост ПР — причина роста СОД и СНН, но не наоборот;

— рост ПР — не причина роста СНД, и наоборот;

— таким образом, получены аргументы в пользу TSH в отношении СОД и СНН, и аргументы против TSH в отношении СНД (табл. 5).

Таблица 5

F-статистика теста парной причинности по Грэнджеру / F-statistic for Granger pair causality test

Нулевая гипотеза	Лаг 1	Лаг 2	Лаг 3
ПР ⇏ СОД	18,764 (0,000)	11,340 (0,000)	6,841 (0,000)
СОД ⇏ ПР	0,007 (0,931)	0,600 (0,551)	1,254 (0,297)
ПР ⇏ СНН	9,527 (0,003)	4,897 (0,010)	3,414 (0,022)
СНН ⇏ ПР	0,217 (0,643)	0,596 (9,554)	0,482 (0,696)
ПР ⇏ СНД	0,018 (0,893)	0,493 (0,613)	0,433 (0,730)
СНД ⇏ ПР	0,043 (0,836)	1.097 (0,340)	0,984 (0,406)

Примечание: в скобках — p-значение / Note: p-values in parentheses.
Источник: оценка автора / Source: author's estimation.

Опровержение TSH для СНД не противоречит подтверждению TSH для общей налоговой нагрузки, так как (перефразируя Барро) необнаружение коинтеграции конкретной категории налогообложения (СНД) и постоянных расходов не дезавуирует центральный тезис теории, раз коинтеграция — достаточное условие налогового сглаживания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основной вывод современной фискальной теории — налогообложение должно устанавливаться на уровне, обеспечивающем минимизацию избыточного налогового бремени. Тогда бюджетная политика оптимальна. Так ли это в России, должно было показать тестирование гипотезы налогового сглаживания на квартальных данных об исполнении федерального бюджета за 2000–2019 гг. Обнаружить отечественные работы по налоговому сглаживанию не удалось. Если они существуют, то данная работа — одна из первых. Ее характерные черты — акцент на «сырьевом» происхождении значительной части доходов Правительства России и коинтеграционный анализ связи налоговой ставки с постоянными расходами в условиях структурных сдвигов.

В очередной раз гипотеза выдержала эконометрическую проверку. Коинтеграционный анализ показал, что в России практиковалось налоговое сглаживание. Классическая идея «не беспокоить всю налоговую систему», чтобы профинансировать «неожиданно крупный спрос», но «повысить налогообложение с самого начала <...> если возникнет

перспектива длительных расходов большего масштаба»[9], близка любому министру финансов. Российское правительство стремилось выполнять это правило «здоровых финансов» и покрывать «неожиданно крупный спрос» комбинацией заемных средств и конъюнктурных нефтегазовых доходов. Налоговая ставка и постоянные расходы коинтегрированы, но низкая степень коинтеграции означает, что российская экономика понесла убытки из-за неполного и непоследовательного налогового сглаживания.

Обнаружены эмпирические свидетельства в пользу сглаживания общей налоговой ставки и ставки, исчисленной по ненефтегазовым доходам, и против сглаживания «нефтегазовой» ставки. Тогда, допуская неподконтрольность нефтегазовых цен российскому правительству, можно утверждать, что если ожидается рост расходов или падение нефтегазовых цен, то оно должно сегодня нарастить свои сбережения на черный день, чтобы в будущем, когда черный день настанет, сохранить постоянство налоговых ставок. Механизм резервирования части нефтегазовых доходов существует давно в форме резервных фондов и бюджетных правил, но в данной работе это утверждение не тестировалось.

Список источников

Ващелюк Н. В., Зубарев А. В., Трунин П. В. Определение разрыва выпуска для российской экономики. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2017, 84 с.

Auerbach A. J., Hines J. Jr. Taxation and Economic Efficiency / NBER Working Paper 8181, March 2001.

Bai J., Perron P. Estimating and Testing Linear Models with Multiple Structural Changes // Econometrica. 1998. Vol. 66. No. 1. P. 47–78.

Ballard Ch., Shoven J., Walley J. The Welfare Cost of the United States Tax System: A General Equilibrium Approach / NBER Working Paper No. 1043, December 1982. URL: http://dx.doi.org/10.3386/w1043.

Barro R. J. Government Spending, Interest Rates, Prices and Budget Deficits in the United Kingdom, 1730–1918 // Journal of Monetary Economics. 1987. Vol. 20 (2). P. 221–247.

Barro R. J. On the Determination of Public Debt // Journal of Political Economy. 1979. Vol. 87. Iss. 5. P. 940–971. URL: http://dx.doi.org/10.1086/260807.

Barro R. J. On the Predictability of Tax-Rate Changes / NBER Working Paper No. 636, February 1981. URL: http://dx.doi.org/10.3386/w0636.

Barro R. J. U.S. deficits since World War I // Scandinavian Journal of Economics. Vol. 88. Iss. 1. March 1986. P. 195–222. URL: http://dx.doi.org/10.2307/3440285.

Bohn H. Tax Smoothing with Financial Instruments // American Economic Review. Vol. 80. Iss. 5. 1990. P. 1217–1230.

Dahlby B. The Distortionary Effect of Rising Taxes. In Deficit Reduction: What Pain, What Gain? / W. Robson and W. Scarth (eds.). C. D. Howe Institute, 1994. P. 43–72.

Engle R., Granger C. W. J. Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing // Econometrica. 1987. Vol. 55. Iss. 2. P. 251–276.

Feldstein M. The Effects of Taxes on Efficiency and Growth / NBER Working Paper No. 12201, May 2006.

Ghosh A. R. Intertemporal Tax Smoothing and Government Budget Surplus: Canada and the United States // Journal of Money, Credit and Banking. 1995. Vol. 27. Iss. 4. P. 1031–1045.

Gregory A. W., Hansen B. E. Residual-Based Tests for Cointegration in Models with Regime Shifts // Journal of Econometrics. 1996. Vol. 70. Iss. 1. P. 99–126. URL: https://doi.org/10.1016/0304-4076(69)41685-7.

Horrigan B. R. The Determinants of the Public Debt of the United States, 1953–1978 // Economic Inquiry. 1986. Vol. 24. Iss. 1. P. 11–23. URL: https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1986.tb01794.x.

Jayawickrama A., Abeysinghe T. The Experience of Some OECD Economies on Tax Smoothing // Applied Economics. 2013. Vol. 45. Iss. 16. P. 2305–2313.

MacKinnon J. G. Critical Values for Cointegration Tests / Queen's Economics Department Working Paper No. 1227, 1–2010.

Pasten R., Cover J. P. Does the Chilean Government Smooth Taxes? A Tax-Smoothing Model with Revenue Collection from a Natural Resource, 37 p. Posted 9, Feb 2010. URL: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1550257.

[9] *Bastable Ch. Public Finance. London: Macmillan and Co., Limited. 1917. Library of Economics and Liberty, Paragraph V.V.37. URL: http://www.econlib.org/library/bastable/bastbPF0.html.*

Roubini N., Sachs J. D. Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies // European Economic Review. 1989. Vol. 33. Iss. 5. P. 903–933.

Sahasakul C. The U.S. evidence on optimal taxation over time // Journal of Monetary Economics. 1986. Vol. 18. Iss. 3. P. 251–275.

Trehan B., Walsh C. E. Common Trends, the Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing // Journal of Economic Dynamics and Control. 1988. Vol. 12. Iss. 2–3. P. 425–444.

Поступила в редакцию 17 декабря 2019 г.
Принята к публикации 8 апреля 2020 г.

References

Auerbach A.J., Hines J.Jr. (2001). Taxation and Economic Efficiency. NBER Working paper 8181, March 2001.

Bai J., Perron P. (1998). Estimating and Testing Linear Models with Multiple Structural Changes. *Econometrica*, vol. 66, no. 1. pp. 47–78.

Ballard Ch., Shoven J., Walley J. (1982). The Welfare Cost of the United States Tax System: A General Equilibrium Approach. *NBER Working Paper*, no. 1043. Available at: http://dx.doi.org/10.3386/w1043.

Barro R.J. (1987). Government Spending, Interest Rates, Prices and Budget Deficits in the United Kingdom, 1730–1918. *Journal of Monetary Economics*, vol. 20, no. 2, pp. 221–247.

Barro R.J. (1979). On the Determination of Public Debt. *Journal of Political Economy*, vol. 87, iss. 5, pp. 940–971. Available at: http://dx.doi.org/10.1086/260807.

Barro R.J. (1981). On the Predictability of Tax-rate Changes. NBER Working Paper No. 636. Available at: http://dx.doi.org/10.3386/w0636.

Barro R.J. (1986). U.S. deficits since World War I. *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 88, iss. 1, pp. 193–222. Available at: http://dx.doi.org/10.2307/3440285.

Bohn H. (1990). Tax Smoothing with Financial Instruments. *American Economic Review*, vol. 80, iss. 5, pp. 1217–1230.

Dahlby B. (1994). The Distortionary Effect of Rising Taxes. In Deficit Reduction: What Pain, What Gain? W. Robson and W. Scarth (eds.). C. D. Howe Institute, pp. 43–72.

Engle R., Granger C.W.J. (1987). Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, vol. 55, iss. 2, pp. 251–276.

Feldstein M. (2006). The Effects of Taxes on Efficiency and Growth. NBER Working Paper 12201.

Ghosh A.R. (1995). Intertemporal Tax Smoothing and Government Budget Surplus: Canada and the United States. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, iss. 4, pp. 1031–1045.

Gregory A.W., Hansen B.E. (1996). Residual-Based Tests for Cointegration in Models with Regime Shifts. *Journal of Econometrics*, vol. 70, iss. 1, pp. 99–126. Available at: https://doi.org/10.1016/0304-4076(69)41685-7.

Horrigan B.R. (1986). The Determinants of the Public Debt of the United States, 1953–1978. *Economic Inquiry*, vol. 24, iss. 1, pp. 11–23. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1986.tb01794.x.

Jayawickrama A., Abeysinghe T. (2013). The Experience of Some OECD Economies on Tax Smoothing. *Applied Economics*, vol. 45, iss. 16, pp. 2305–2313.

MacKinnon J.G. (2010). Critical Values for Cointegration Tests. Queen's Economics Department Working Paper No. 1227.

Pasten R., Cover J.P. (2010). Does the Chilean Government Smooth Taxes? A Tax-Smoothing Model with Revenue Collection from a Natural Resource. 37 Pages. Posted 9 Feb. 2010. Available at: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1550257.

Roubini N., Sachs J.D. (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, vol. 33, iss. 5, pp. 903–933.

Sahasakul C. (1986). The U.S. evidence on optimal taxation over time. *Journal of Monetary Economics*, vol. 18, iss. 3, pp. 251–275.

Trehan B., Walsh C.E. (1988). Common Trends, the Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing. *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 12, iss. 2–3, pp. 425–444.

Vasheliuk N.V., Zubarev A.V., Trunin P.V. (2017). Determining the Output Gap for the Russian Economy. Moscow: Delo Publ., RANEPA, 84 p. (In Russ.).

Received 17.12.2019
Accepted for publication 08.04.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-25-38

CC BY

Механизм налогообложения вредных выбросов: анализ с позиции институционального подхода

***Жанна Аркадьевна Мингалева**, д. э. н., профессор кафедры экономики и управления промышленным производством, руководитель Центра исследований устойчивого развития и инновационных процессов Пермского национального исследовательского политехнического университета, г. Пермь*
E-mail: mingal1@pstu.ru, ORCID 0000-0001-7674-7846
***Юрий Валентинович Старков**, к. э. н., доцент кафедры экономики и управления промышленным производством Пермского национального исследовательского политехнического университета, г. Пермь*
E-mail: y-star@yandex.ru, ORCID 0000-0002-4955-400X

Аннотация
В настоящее время во всех экономически развитых странах мира активно применяется экологическое регулирование, призванное сократить объемы загрязнения окружающей среды и антропогенное воздействие на климат. За это время были разработаны различные инструменты воздействия на субъекты экономики и общества с целью сокращения объемов выбросов в окружающую среду загрязняющих веществ. Базовыми среди них являются налогообложение выбросов и торговля разрешениями на выбросы. Эти инструменты оказывают разное влияние как на успех в реализации международной и национальной экологической политики, так и на степень вовлечения бизнеса и домохозяйств в реализацию всего комплекса мероприятий по сокращению вредных выбросов в атмосферу и охране окружающей среды.
В предлагаемой статье проанализированы особенности и практическая применимость инструмента налогообложения вредных выбросов, проведен анализ его сильных и слабых сторон с учетом влияния политических, социальных, экономических факторов. Основные методы исследования — институциональный и компаративный анализы.
Результатом исследования является вывод о разной степени эффективности применения механизмов налогообложения вредных выбросов на национальном и международном уровнях, а также в отношении различных источников выбросов. Показано, что в силу различий в национальных законодательствах и базовых экономических условий развития механизм налогообложения вредных выбросов в отдельных странах не может обеспечить достижения запланированных в международных документах результатов сокращения загрязнения и нормального развития экологических механизмов. Тем не менее в современных условиях система налогообложения выбросов пока остается более эффективной в рамках отдельных стран, чем торговля выбросами, и применяется во всем мире более широко, чем механизм торговли разрешениями. Кроме того, потенциал механизма налогообложения до конца не использован.

***Ключевые слова:** «зеленые» налоги, вредные выбросы, парниковый эффект, интернализация экстерналий, ставки налога, источники загрязнения, налогообложение выбросов*

***JEL:** Q54, Q56, Q58, Q52*

Благодарности: *исследование выполнено в рамках фундаментальной части государственного задания Министерства науки и образования РФ Пермскому национальному исследовательскому политехническому университету (тема 0751-2020-0026).*

Для цитирования: *Мингалева Ж. А., Старков Ю. В. Механизм налогообложения вредных выбросов: анализ с позиции институционального подхода // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 25–38. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-25-38.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-25-38

The System of Emission Taxation Analyzed: An Institutional Approach

Zhanna A. Mingaleva[1]
E-mail: mingal1@pstu.ru, ORCID 0000-0001-7674-7846
Yurii V. Starkov[1]
E-mail: y-star@yandex.ru, ORCID 0000-0002-4955-400X
[1] *Perm National Research Polytechnic University, Perm 614990, Russian Federation*

Abstract
Environmental regulation, designed to reduce environmental pollution and improve the climate, is currently actively applied in all economically developed countries of the world. Various tools have been developed to influence economic and social entities in order to reduce emissions of pollutants into the environment. Emission taxation and trade in emission permits are basic tools of environmental regulation. These tools have different effects both on success in implementing international and national environmental policies, and on the degree to which businesses and households are involved in the implementation of the whole range of measures to reduce harmful emissions into the atmosphere and protect the environment. This article analyzes the features and practical applicability of the tax instrument for harmful emissions, and examines its strengths and weaknesses taking into account the influence of political, social, and economic factors. Institutional and comparative analysis are the main research methods used. The result of the study is the conclusion about the varying degrees of effectiveness of applying tax mechanisms for harmful emissions at the national and international levels as well as in relation to various sources of emissions. It is shown that, due to differences in national legislation and basic economic development conditions, the mechanism of taxation of harmful emissions in individual countries cannot succeed in achieving the results of pollution reduction and normal development of environmental mechanisms planned in international documents. Nevertheless, in the current context, the system of emission taxation remains more effective than trade in emissions within individual countries, and is applied more widely throughout the world than the mechanism of trade in permits. In addition, the potential of the taxation mechanism has not yet been fully utilized.

Keywords: *"Green" taxes, harmful emissions, greenhouse effect, internalization of externalities, tax rates, pollution sources, emission taxation*

JEL: *Q54, Q56, Q58, Q52*

Acknowledgements: *The present research has been carried out as per the target on fulfilment of government contractual work in the field of scientific activities within the fundamental part of a state task of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to Perm National Research Polytechnic University (topic 0751-2020-0026).*

For citation: *Mingaleva Zh.A., Starkov Yu.V. The System of Emission Taxation Analyzed: An Institutional Approach. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 25–38 (In Russ.), DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-25-38.*

ВВЕДЕНИЕ

Глобальной мировой проблемой, которая вот уже почти три десятилетия не сходит с повестки дня заседаний всех крупнейших международных организаций, различных мировых форумов, общественных движений, научных исследований, является проблема выбросов в атмосферу парниковых газов, объемы которых возрастают из года в год, несмотря на все усилия, предпринимаемые мировым сообществом по сдерживанию негативных изменений климата. Так, ежегодный рост выбросов CO_2, связанный только с ростом потребления энергии, достиг в 2018 г. нового рекордного уровня, показав увеличение объема выбросов на 1,7 %[1] вместо запланированного в рамках Парижского соглашения ежегодного снижения выбросов CO_2[2].

Отчетливо осознавая остроту проблемы развития парникового эффекта и вызванных им негативных экологических последствий, четверть века назад на международном уровне было инициировано принятие специальной программы по улучшению климата и предотвращению экологической катастрофы — так называемой Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН)[3]. В то же время площадки ООН, ОЭСР, Международного энергетического агентства, других международных организаций послужили ареной для многочисленных и до сих пор не прекращающихся дискуссий о наиболее эффективных методах борьбы с загрязнением окружающей среды.

Основные споры разворачиваются по поводу эффективности применения существующей вот уже более полувека системы налогообложения вредных выбросов, в отношении которой высказываются многочисленные претензии о ее неспособности надежного сдерживания негативных климатических изменений, и продвигаются идеи необходимости замены системы налогообложения механизмом торговли разрешениями на выбросы [Jackson R. B. et al., 2019; Юшкина И. А., 2016]. Аргументируется это в значительной степени тем, что основными субъектами, реализующими на практике экологические мероприятия, являются отдельные предприятия, особенно в «углеродоемких» отраслях и видах деятельности [Cadez S., Czerny A., 2016]. Поэтому основные меры и инструменты должны быть направлены на регулирование именно их поведения [Brouhle K., Harrington D. R., 2009; Cadez S. et al., 2019].

Несмотря на достаточно вескую аргументацию сторонников развития торговли разрешениями на выбросы в различных отчетах отдела налоговой политики и статистики Центра налоговой политики и администрирования ОЭСР, отдела экологических показателей и информации Управления по окружающей среде ОЭСР, Комитета по налоговым вопросам и Комитета по экологической политике Секретариата ОЭСР (включая последний отчет 2019 г.)[4], отмечается, что до сих пор «налоговая политика не используется эффективно для снижения вредного воздействия на здоровье выбросов парниковых газов в результате использования энергии»[5]. В то же время и исследователи, и эксперты, и специалисты в области экономики и финансов отмечают, что такие экономические инструменты для предотвращения обострения климатического кризиса, как налоги на энергию и углерод, легкодоступны [Тюрина Ю. Г., Троянская М. А., 2018], способны обеспечить изменение

---

[1] *Global Energy & CO_2 Status Report 2019. The latest trends in energy and emissions in 2018. URL: https://www.iea.org/reports/global-energy-co2-status-report-2019.*

[2] *Рамочная конвенция об изменении климата. Принятие Парижского соглашения. URL: https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/rus/10a01r.pdf.*

[3] *UNFCCC — 25 Years of Effort and Achievement. Key Milestones in the Evolution of International Climate Policy. URL: https://unfccc.int/process/the-convention/history-of-the-convention.*

[4] *Taxing Energy Use 2019. Using Taxes for Climate Action / Published OECD on October 15, 2019. URL: http://www.oecd.org/tax/taxing-energy-use-efde7a25-en.htm.*

[5] *Energy taxes misaligned with environmental impacts of energy use. URL: https://www.oecd.org/tax/energy-taxes-misaligned-with-environmental-impacts-of-energy-use.htm.*

структуры энергопотребления и достижение целей устойчивого развития на основе применения подхода экоэффективности [Мингалева Ж. А., Шпак Н. А., 2014а; Фюкс Р., 2016; Яковлев И. А. и др., 2017] и что «по-прежнему существуют значительные возможности использовать налогообложение для улучшения окружающей среды и сдерживания изменения климата»[6].

В практическом плане данный вывод особенно актуален для тех стран, которые являются основными производителями парниковых газов, но продолжают использовать неэффективные ставки налогов на энергию и углерод. Причем это происходит в странах «первого» мира, даже несмотря на развитие «зеленой» энергетики и экологичных технологий [Jackson R. B. et al., 2019]. Например, на одного жителя США приходится в три с половиной раза больше выбросов CO_2, чем в среднем по миру (4,8 т на одного человека)[7]. В связи с этим весьма важным является исследование преимуществ и недостатков механизма налогообложения вредных выбросов и выявление резервов для его более эффективного использования в области сокращения вредных выбросов и борьбы с загрязнением окружающей среды и негативными климатическими изменениями как в отдельных странах, так и в мире в целом.

СУЩНОСТЬ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ВЫБРОСОВ

Система налогообложения выбросов (*emission taxation*) применяется в мировой практике экологического регулирования уже в течение более чем полувека.

Теоретическое объяснение причин появления негативных экстерналий и механизма их влияния на экономику и общественное благосостояние было подробно обосновано и доказано еще в первой половине XX века в рамках институциональной теории (в частности, теоремы Коуза) и неокейнсианства [Aivazian V. A. et al., 1987]. В тот же период был предложен и способ воздействия на предприятия-загрязнители с целью корректировки их поведения и снижения объемов вредных выбросов — применение комплекса специальных экологических платежей, взимаемых через налоговую систему. Научное обоснование необходимости введения налогообложения негативных выбросов в рамках государственной политики было дано Артуром Пигу в рамках решения проблемы «провалов рынка» в экологической сфере[8]. Основная цель таких экологических платежей заключалась в стимулировании их плательщиков (предприятий — загрязнителей окружающей среды, других экологически опасных объектов) к позитивному с точки зрения обеспечения общественной экологической безопасности поведению. С помощью данных налогов А. Пигу предлагал перевести негативные экологические экстерналии (вредные выбросы, наносящие урон окружающей среде) во внутренние затраты предприятий[9], обеспечив тем самым устранение вредных последствий для окружающей среды. Такой корректирующий налог обеспечивает увеличение предельных частных издержек до уровня предельных социальных издержек. Тем самым интернализация экстерналий позволяет адресно наложить на предприятия-загрязнители издержки по ликвидации последствий от загрязнения, нанесенные окружающей среде их деятельностью, и, в случае если величина налога и платежа

---

[6] *Energy taxes misaligned with environmental impacts of energy use.*

[7] *Глобальные выбросы углекислого газа побьют рекорд, несмотря на замедление темпов роста. URL: https://naked-science.ru/article/sci/globalnye-vybrosy-uglekislogo-gaza-pobyut-rekord-nesmotrya-na-zamedlenie-tempov-rosta.*

[8] *Такие налоги на вредные выбросы получили широкое распространение под названием «Пигувианские налоги», или «корректирующие налоги».*

[9] *Механизм перевода внешних эффектов во внутренние затраты предприятий носит название интернализация экстерналий (internalization of externalities).*

достаточно большая, побуждает таких загрязнителей к осуществлению превентивных мер в отношении будущих загрязнений.

Простота, понятность и четкая экономическая зависимость между регулирующим институтом и поведением субъектов, загрязняющих окружающую среду, привели к тому, что система налогообложения выбросов быстро распространилась в мире и в настоящее время является наиболее широко применяемым инструментом природоохранного и экологического регулирования.

Сегодня применяется два основных вида налоговых платежей за вредные выбросы, исторически возникшие друг за другом. Это:

1) налог на сами вредные выбросы;

2) налог на продукцию, производство которой сопровождается загрязнением (так называемые зеленые налоги).

Схема применения первого вида налога — **налога на вредные выбросы** — достаточно проста. Центральный регулирующий орган страны определяет ежегодный объем совокупного национального загрязнения окружающей среды от всех источников загрязнения, а также отдельно объемы загрязнения по видам, по секторам национальной экономики, по типам источников загрязнения и по отдельным самым крупным объектам (промышленным и энергетическим предприятиям, другим стационарным и передвижным объектам загрязнения и пр.). Далее устанавливаются конкретные ставки налога за единицу выбросов, исходя из их вреда для окружающей среды и людей. Эти ставки доводятся до конкретных налогоплательщиков — предприятий-загрязнителей. В течение года загрязнители оплачивают свои выбросы по установленным ставкам, исходя из фактически произведенного загрязнения. В случае превышения объемов выбросов (например, при увеличении объемов производства конечной продукции, производимой на экологически грязных установках, при внеплановых выбросах вредных веществ вследствие аварий и т. д.) предприятие-загрязнитель выплачивает дополнительные штрафы и обеспечивает устранение последствий загрязнения за свой счет. Во многих странах предусмотрены штрафы, взыскиваемые в возмещение ущерба, причиненного нарушением природоохранного законодательства.

Государственные контрольные органы при такой системе обязаны контролировать реальный объем выбросов, начисление суммы налога, полноту и своевременность его уплаты. С этой целью в экономически развитых странах мира существует реестр (перечень) предприятий и субъектов, являющихся основными загрязнителями окружающей среды, по которым ведется жесткий и постоянный мониторинг. Кроме того, такой реестр создается в настоящее время в рамках реализации РКИК ООН и охватывает наиболее крупных загрязнителей воздуха в странах ЕС и присоединившихся к Парижскому соглашению государствах.

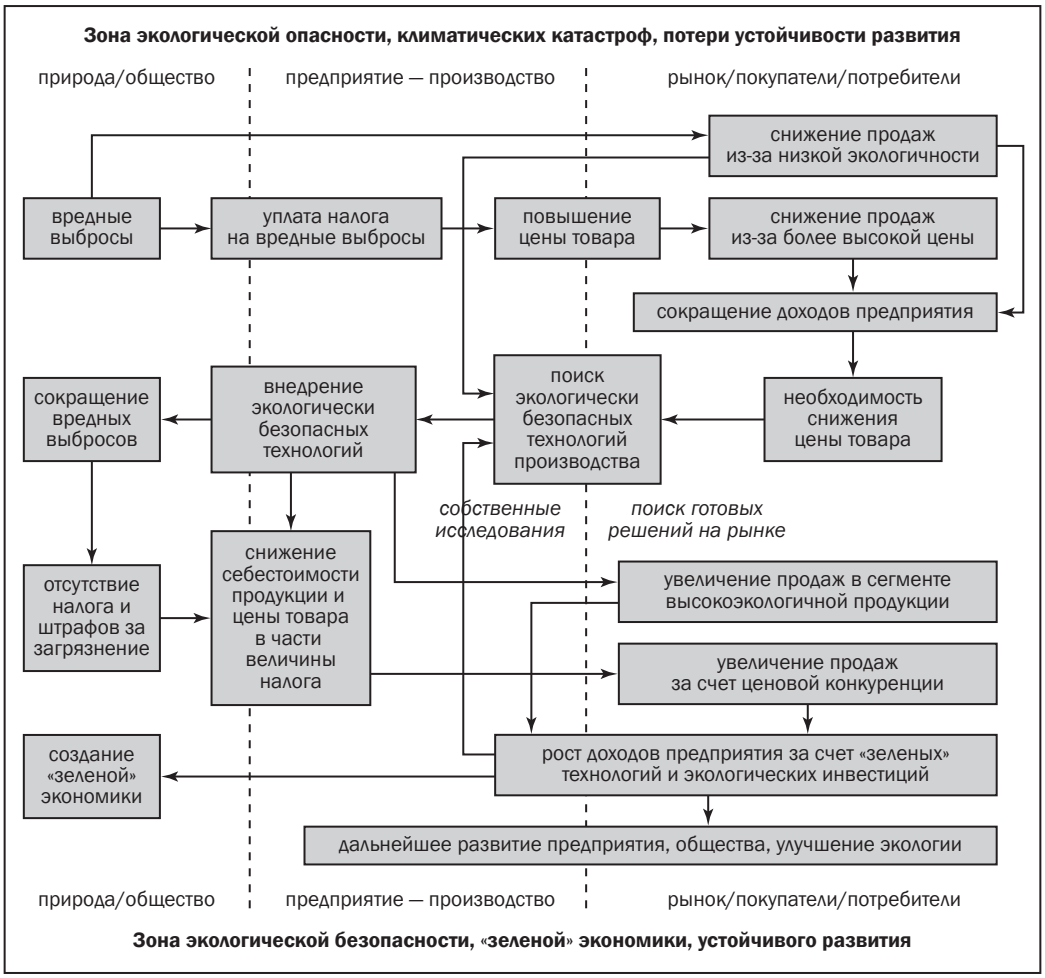
Второй вид налоговых экологических платежей — **экологические («зеленые») налоги**. Их смысл заключается в том, что вместо установления платы за негативное воздействие на окружающую среду (налог на выбросы), рассчитываемой и оплачиваемой по фиксированным ставкам независимо от объема производства продукции, вводится налог на выпуск (или потребление) товара, при производстве которого возникают какие-либо экологические издержки. При таком подходе налог сразу же закладывается в цену товара и повышает ее на соответствующую величину. В этом случае предприятие вынуждено самостоятельно искать способы снижения вредных выбросов и уменьшения суммы налога для снижения цены продукции до конкурентного уровня. Что касается способа определения величины «зеленого» налога, то для достижения общественно эффективного выпуска ставка налога должна равняться предельным внешним издержкам. При этом нужно учитывать «углеродоемкость» отраслей и предприятий, устанавливая более низкие налоги для «зеленых» бизнесов и повышенные — для «углеродоемких» [Бокарев А. А. и др., 2017, с. 41].

В случае если реальная ставка окажется меньше эффективных ставок налога по конкретным видам вредных выбросов, то «зеленый» налог, так же как и обычный, потеряет свое стимулирующее воздействие.

Алгоритм действия «зеленых» налогов с точки зрения стимулирования принятия инновационных решений предприятиями в области внедрения экологически безопасных технологий вплоть до сведения вредных выбросов к нулю представлен на рис. 1.

Рисунок 1

Алгоритм влияния «зеленых» налогов на экологическую инновационную политику / Algorithm for the impact of green taxes on the environmental innovation policy of enterprises



Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Нужно отметить, что механизм действия «зеленых» налогов считается более эффективным для развития экономики и осуществления природоохранных мероприятий по сравнению с традиционными налогами на вредные выбросы. Ключевая идея «зеленых» налогов опирается на современные подходы к развитию эколого-социо-экономических систем в контексте теории устойчивого развития и модернизации экономики [Мингалева Ж. А., Шпак Н. А., 2014b;

Кабир Л. С., 2016]. «Зеленые» налоги обеспечивают стимулирование действий самих предприятий-загрязнителей в области поиска новых способов сокращения вредных выбросов, внедрения инновационных решений в области охраны окружающей среды, создания и применения природоохранных технологий. Именно поэтому «зеленые» налоги получают в настоящее время все большую поддержку на государственном уровне в отдельных странах и все большее распространение в мире в целом.

Достаточно простая, логически стройная и понятная всем схема влияния «зеленых» налогов на стимулирование действий по улучшению окружающей среды, предотвращению изменения климата, обеспечению устойчивого развития мира в целом тем не менее не смогла пока реализоваться в полной мере. Объясняется это тем, что у системы налогообложения выбросов существуют и серьезные недостатки, которые в значительной степени нивелируют ее положительные стороны и которые, по сути, привели к широкому распространению на международном уровне идеи отказа от системы налогов и создания механизма торговли выбросами.

Более того, при занижении или завышении налога добиться цели — интернализации внешних эффектов с учетом достижения общественной эффективности — становится трудным или вообще невозможным. А именно: при занижении ставки и, соответственно, суммы налога предприятие — источник вредных выбросов не испытывает серьезных трудностей при его уплате и практически не ощущает влияния на конечные результаты своей деятельности (если налог платится из прибыли) или на цену своей продукции (если применяется вариант «зеленого» налога), особенно в тех случаях, когда объемы производства большие, а спрос устойчивый и слабо реагирует на небольшое повышение цены. В этом случае предприятие не заинтересовано в модернизации своего производства на основе экологически безопасных технологий и в улучшении очистных сооружений.

Не происходит стимулирование процесса поиска, создания и внедрения экологически безопасных технологий и в ситуации повышения ставки и объема налога, но уже по другой причине — на производителей/потребителей накладывается дополнительная нагрузка, что также не способствует оптимизации производства и рациональному использованию ресурсов.

Таким образом, стимулирующая функция налога не проявляется, а остается только фискальная функция, которая не способна оказать серьезного влияния на предотвращение вредных выбросов, а в лучшем случае может только обеспечить компенсацию затрат на устранение загрязнения.

НЕДОСТАТКИ В СИСТЕМЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ВЫБРОСОВ

Отрицательные моменты системы налогообложения вредных выбросов связаны с невыполнением ею основной функции — интернализации экстерналий. В свою очередь это может происходить (и происходит в реальной жизни) по нескольким причинам, влияющим на ключевые области применения системы налогов на выбросы и на процедуру и точность расчетов ставок налогов. Это следующие причины:

1) информационная недостаточность (отсутствие надежной статистической и технической базы для реального правильного расчета общественно эффективных ставок налогов);

2) наличие огромной дифференциации ставок на один и тот же вид загрязняющих веществ в разных странах, определяемых социальными и внутренними экономическими причинами, что не позволяет обеспечить общую эффективность в мировом (планетарном) объеме;

3) наличие сильно дифференцированных ставок для разных ситуаций, определяемых социальными и внутренними экономическими причинами, что стимулирует экологически

безответственное поведение и препятствует переходу к более эффективным источникам энергии и экологически безопасным технологиям;

4) слабый контроль за исполнением налогового законодательства, что позволяет многим предприятиям-загрязнителям избежать всех причитающихся им выплат (прежде всего в виде штрафов за нарушение законодательства) и стимулирует экологически безответственное поведение.

В основе первого блока причин находится такой базовый элемент системы налогообложения выбросов, как отсутствие надежного, точного и прозрачного механизма расчета величины налога с точки зрения общественной эффективности. Согласно институциональному подходу, полная интернализация экстернальных эффектов с помощью налогов Пигу возможна, если у центрального и контролирующего органа, определяющего ставки налога, имеется полная информация о:

1) величине экстернальных эффектов от загрязнения, производимого всеми источниками вредных выбросов;

2) функциях предельных издержек применительно к отдельным источникам выбросов.

Только в этом случае может быть получен правильный расчет величины предельных социальных издержек, а корректирующий налог сможет обеспечить увеличение предельных частных издержек до уровня предельных социальных издержек.

Реальная жизнь показывает, что получение такой информации в полном объеме в современных условиях пока невозможно. Это представляет трудность даже в рамках одной страны или небольшой территории. В ситуации же отсутствия такой информации эффективность практического применения системы налогообложения вредных выбросов, включая «зеленые» налоги, значительно снижается. Это подтверждается как мировой практикой регулирования вредных выбросов с помощью системы экологических налогов, так и различными научными исследованиями, посвященными анализу эффективности налогообложения и его способности обеспечить достижение целей устойчивого развития и предотвращения необратимых климатических изменений по отдельным странам [Karapinar B. et al., 2019].

Обращаясь к официальным источникам, нужно отметить следующее. В последнем отчете OECD за 2019 г., посвященном вопросам налогообложения использования энергии и углеродных выбросов[10], приводятся следующие цифры, отражающие соотношение между расчетными оптимальными ставками налогов на углерод (CO_2), которые могут и должны обеспечить сокращение его производства от всех источников загрязнения, и реальной средневзвешенной ставкой налога за 1 тонну углекислого газа, полученной по данным о национальных ставках налогов в 41 стране мира[11].

Согласно методике расчета, применяемой OECD, величина оценочного уровня социальных издержек на использование энергии составляет 30 евро за тонну углекислого газа. В то же время реальная средневзвешенная эффективная ставка налога за тонну углекислого газа составила только 14,8 евро[12]. Таким образом, реальная величина ставок ниже оптимального расчетного значения более чем в два раза. В результате, несмотря на весь комплекс принимаемых мер по уменьшению концентрации парниковых газов в атмосфере, глобальный объем выбросов углекислого газа в 2019 г. продолжил возрастать и достиг к концу года около 37 млрд т[13].

---

[10] *Taxing Energy Use 2019. Using Taxes for Climate Action.*

[11] *В состав 41 страны, включенной в анализ и расчет, входят 34 страны — члены OECD и семь стран G20: Аргентина, Бразилия, Китай (первое место в мире по объемам выбросов CO_2), Индия, Индонезия, Россия и Южная Африка. В совокупности эти страны производят 80 % мирового объема выбросов углерода.*

[12] *Energy taxes misaligned with environmental impacts of energy use.*

[13] *Taxing Energy Use 2019. Using Taxes for Climate Action.*

Далее, если обратиться к расчетам уровня цен на CO_2, которые необходимо установить для успешной реализации целей Парижского соглашения, то они оказываются значительно выше, чем базовый уровень налога за 1 тонну углекислого газа в 30 евро. Так, согласно расчетам Комиссии высокого уровня по углеродным ценам[14] было установлено, что для достижения целей Парижского соглашения к текущему 2020 г. цены на углерод должны были бы составить примерно 40–80 долл. за 1 тонну углекислого газа, а для того чтобы достигнуть запланированного к 2030 г. сокращения выбросов CO_2, необходимо установить цену за 1 тонну углерода в размере 50–100 долл.[15] Несмотря на то что расчеты комиссии имеют весьма большой интервал вариации, даже нижний порог ставки налога значительно превышает реально существующий.

Однако определенный оптимизм в этой области все же существует. Так, в 20 странах OECD, из которых большая часть является странами Евросоюза, реальная ставка налога на углерод в 2018 г. соответствует оптимальной ставке, требуемой Парижским соглашением, а у пяти стран даже превышает ее (см. рис. 2). Также нужно отметить, что в последние годы в контексте доработки методики оценки прогресса в достижении показателей Парижского соглашения, определения объемов внедрения «зеленых» технологий, обеспечения нулевых выбросов CO_2 и реального создания «зеленой» экономики, в отдельных странах начинают появляться статьи, отражающие результаты научных исследований в данной области, что определенным образом может способствовать решению ряда методических вопросов [Davis S. J. et al., 2018; Peters G. P. et al., 2017; Vukovic N. et al., 2019].

Вторая группа причин низкой эффективности системы налогообложения вредных выбросов с точки зрения воздействия на парниковые газы и управления климатическими изменениями тесно связана с первой. Невозможность точного и обоснованного установления оптимальных социальных ставок налогов на вредные вещества, а также желание использовать различные политические и социальные аргументы при формировании ставок налогов привели к их огромной дифференциации между странами. Наиболее наглядным примером являются официально утвержденные национальные ставки налога на углерод, приведенные в отчете OECD за 2019 г.[16]

Как показали исследования OECD, в 2018 г. разброс ставок налога за 1 тонну углекислого газа по отдельным странам и группам стран составляет более чем 1000-кратную (!!) величину (рис. 2). Так, существует достаточно большой блок стран, где величина налога составляет менее 1 евро за тонну углекислого газа: это, например, ставка, равная 0,002 евро за тонну в Индонезии, 0,006 евро за тонну в России и 0,62 евро за тонну в Бразилии. На другом конце шкалы находятся страны с величиной ставки налога около 100 евро за тонну и выше. Это 88 евро за тонну в Нидерландах, 93 евро в Норвегии и Люксембурге и 107 евро за тонну в Швейцарии[17].

Третьим серьезным недостатком в существующей системе налогообложения вредных выбросов является наличие сильно дифференцированных ставок для разных ситуаций, определяемых социальными и внутренними экономическими причинами. В частности, речь идет о предельно низких и даже нулевых ставках налогов для отдельных видов топлива, являющихся наиболее вредными с точки зрения загрязнения окружающей среды, но поддерживаемых на государственном уровне в силу социальных и политических причин [Aidt T. S., 1998].

---

[14] *Комиссия высокого уровня по углеродным ценам (High-Level Commission on Carbon Prices, World Bank) — инициатива, поддерживаемая CPLC (Carbon Pricing Leadership Coalition, группой Всемирного банка), к числу задач которой относится расчет так называемой социальной стоимости углерода, отражающей экологический, медицинский, экономический и социальный ущерб, нанесенный миру в результате загрязнения углеродом.*

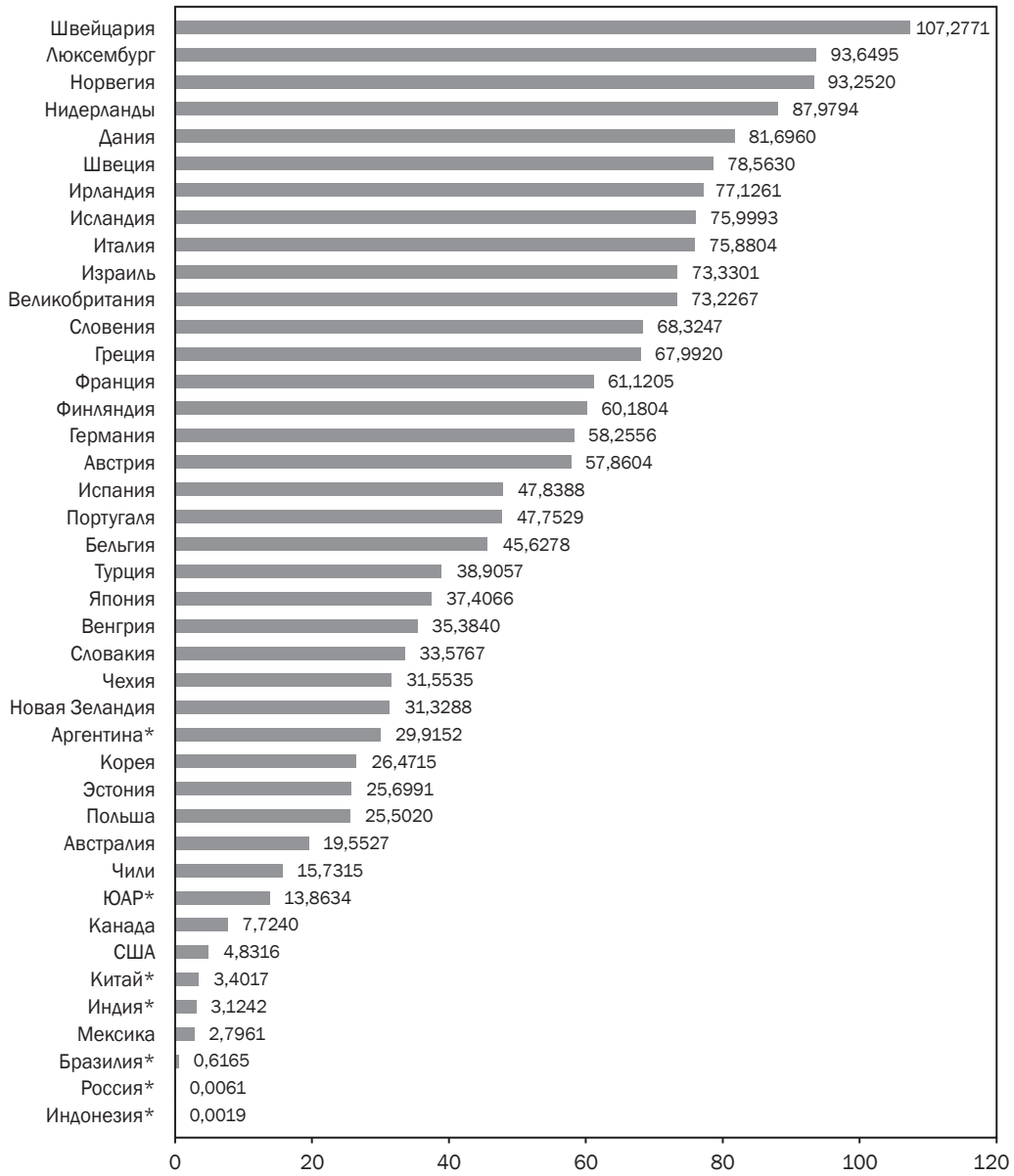
[15] *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices. Washington, DC: World Bank, 2017.*

[16] *Taxing Energy Use 2019. Using Taxes for Climate Action.*

[17] *Energy taxes misaligned with environmental impacts of energy use.*

Рисунок 2

Ставки налога на CO_2 от энергоносителей в 2018 г. (евро за 1 тонну CO_2) / Tax rates for CO_2 from energy in 2018 (EUR per tonne of CO_2)



Примечание: «» обозначены 7 стран G20, включенные в анализ помимо 34 стран — членов OECD / Note: "*" indicates 7 countries out of G20, that were included in the analysis in addition to 34 OECD member. Источник: составлено авторами по Energy taxes misaligned with environmental impacts of energy use / Source: compiled by the authors according to Energy taxes misaligned with environmental impacts of energy use.*

Например, использование угля приводит к весьма серьезному загрязнению воздуха (и, соответственно, значительному вкладу в изменение климата). Однако уголь является основным источником энергии во многих регионах и странах — на его долю приходится 27 % всего энергопотребления в мире. В результате в 2019 г. 80 % годового прироста

выбросов CO_2 (400 млн т) пришлось именно на страны Азии, где спрос на уголь продолжает увеличиваться[18]. Что касается 34 стран — членов OECD и семи анализируемых стран G20, то и в них 85 % угля, используемого для отопления и технологических целей, вообще не облагается налогом, а средняя ставка налога по 42 стране составляет менее 2 евро на тонну CO_2[19].

В качестве альтернативного примера можно привести порядок налогообложения нефтепродуктов, которые облагаются налогом на углерод в размере 49 евро за тонну CO_2 (в среднем по 41 стране), а также налогом на энергию.

Наконец, как уже отмечалось, ставки налогов на вредные выбросы в большинстве стран также существенно различаются и по критерию целевого использования топлива. Так, например, как бы это парадоксально ни выглядело с экологической точки зрения, но, несмотря на то что дизельное топливо приносит значительно больший вред окружающей среде, чем бензин, тем не менее в 39 странах из 41 за использование бензина в транспортных целях применяются более высокие ставки налога на углерод, чем для дизельного топлива. Кроме того, и сам сектор транспорта облагается более высокими ставками налога на вредные выбросы, чем такие направления использования топлива, как отопление, технологическое использование и производство электроэнергии. Для сравнения, эффективная ставка налога в транспортном секторе 41 анализируемой страны составляет в среднем 70 евро за тонну CO_2 против 3 евро за тонну CO_2 в секторах производства электроэнергии, отопления и использования в технологических целях.

Таким образом, на практике оказалось, что налоги для некоторых наиболее вредных видов топлива являются значительно более низкими или вообще нулевыми по социальным или политическим причинам. В конечном счете это делает такие источники энергии чрезмерно привлекательными для конечных пользователей и совершенно не способствует реализации мер по внедрению экологически безопасных технологий или переходу на более экологичные, но более дорогостоящие в суммарном выражении виды энергии. Особенно сильно это препятствует развитию альтернативных источников энергии, производство которых на первых этапах требует значительных инвестиций [Мингалева Ж. А., Шпак Н. А., 2014с]. В результате 60 % выбросов углекислого газа во всех странах вовсе не облагаются какими-либо платежами и лишь около 10 % выбросов всех стран мира в атмосферу облагаются платежом более чем 30 евро за тонну[20].

Четвертым серьезным недостатком существующей в настоящее время системы налогообложения вредных выбросов является слабый контроль за исполнением налогового законодательства, что позволяет многим предприятиям-загрязнителям избежать всех причитающихся им выплат, в том числе и в виде штрафов за нарушение законодательства. В значительной степени это связано с тем, что издержки по осуществлению контроля за исполнением норм природоохранного законодательства полностью ложатся на государство, а не оплачиваются загрязнителями. Однако стандартная экономическая логика предполагает, что если расходы на администрирование какого-либо налога высокие, то его эффективность резко снижается.

Например, в России сегодня установлены и применяются ставки платы за сбросы 318 видов загрязняющих веществ в атмосферу (159 видов) и в водные объекты (159 видов), а также ставки платы при размещении отходов различных классов опасности (всех пяти классов). При этом разброс ставок колеблется от максимальных 5 472 968,7 руб. (за 1 тонну бензпирена) до 0,1 руб. (за 1 тонну углеводородов предельных групп С6–С10)

---

[18] *Глобальные выбросы углекислого газа перестали расти в 2019 году. URL: https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/02/11/822790-vibrosi-co2-2019.*

[19] *Energy taxes misaligned with environmental impacts of energy use.*

[20] *Там же.*

или 0,5 руб. (за 1 тонну дифторхлорметана (фреон 22))[21]. Учитывая количество промышленных объектов, реально производящих выбросы и представляющих потенциальную опасность с точки зрения загрязнения окружающей среды разными видами и классами отходов, а также общее количество и номенклатуру загрязняющих веществ, сложно надеяться на реальный учет всех объемов выбросов и получение реального и надежного расчета как самого ущерба от выбросов, так и определения эффективной платы за них, способной компенсировать обществу в целом нанесенный ущерб.

Нужно отметить, что такой огромный спектр разбросов ставок налогов на вредные выбросы существует не только в России, но и в других странах мира [Троянская М. А., Тюрина Ю. Г., 2018]. Кроме того, множественные данные подтверждают неэффективность применяемых в настоящее время в большинстве стран мира ставок налогообложения вредных выбросов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из наиболее распространенных элементов глобальной политики в области борьбы с парниковыми газами является механизм налогообложения негативных выбросов от производственных и бытовых (прежде всего от автотранспорта) источников, загрязняющих атмосферный воздух, ухудшающих условия жизни людей, а также создающих парниковый эффект. На основании результатов, полученных в ходе проведения исследования, было выявлено, что институт налогообложения вредных выбросов обладает как преимуществами, так и недостатками, что отражается на эффективности его применения.

Главным и сущностным преимуществом института налогообложения вредных выбросов является заложенный в его основу механизм перевода внешних эффектов от загрязнения окружающей среды во внутренние издержки предприятий и других субъектов, производящих загрязнение, — механизм интернализации экстерналий. Налоги на вредные выбросы непосредственно восполняют пробел в рыночном механизме, который позволяет (в своем «чистом» виде свободной конкуренции) игнорировать воздействие на окружающую среду. Хорошо продуманный экологический налог увеличивает цену товара или деятельности, становясь частью рыночной цены производителя. Это гарантирует, что фирмы будут брать во внимание эти расходы при принятии решений.

Второе преимущество института налогообложения вредных выбросов — возможность установления конкретных плательщиков налога и обеспечения контроля за их действиями. Например, для предприятий топливно-энергетического сектора установлен налог за 1 тонну углекислого газа, для автомобилей — налог за количество вредных выбросов CO_2 при езде, для предприятий химии, нефтехимии, целлюлозно-бумажной промышленности и многих других производств — налоги на конкретные виды промышленных вредных выбросов и т. д., которые в экономически развитых странах жестко контролируются со стороны государства и за нарушение которых назначаются серьезные штрафы и уголовная ответственность.

Таким образом, механизм налогообложения вредных выбросов обладает важной общественной значимостью, позволяя в большей или меньшей степени интернализировать экологические экстерналии.

С другой стороны, практическое применение института налогообложения вредных выбросов сталкивается с рядом проблем и недостатков, среди которых наиболее значимыми являются:

— невозможность правильного расчета общественно эффективных ставок налогов;

---

[21] *Постановление Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 (ред. от 24.01.2020) «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204671/.*

— необоснованная дифференциация ставок на один и тот же вид загрязняющих веществ в разных странах;

— необоснованная дифференциация ставок для разных секторов экономики и целей использования энергетических ресурсов;

— слабый национальный контроль за исполнением налогового законодательства.

Поскольку до настоящего времени система налогообложения вредных выбросов относится к юрисдикции национального права, постольку в процессе ее использования в конкретных странах она сталкивается с рядом национальных особенностей в подходах к расчету и применению налоговых норм. И пока национальные преференции оказываются более значимыми. В конечном счете это оказывает отрицательное влияние на достижение международных целей в области устойчивого развития, борьбы с климатическими изменениями и парниковым эффектом. Тем не менее перечисленные выше и другие недостатки преодолимы, поэтому необходимо совершенствование механизма налогообложения, а не отказ от него в пользу института торговли квотами на загрязнение.

Список источников

Бокарев А. А., Яковлев И. А., Кабир Л. С. «Зеленые» инвестиции в России: поиск приоритетных направлений // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6 (40). С. 40–49.

Кабир Л. С. Государственное стимулирование модернизации на основе «зеленых» технологий как ответ на вызовы российской экономике // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 3. С. 58–63.

Мингалева Ж. А., Шпак Н. А. Особенности применения подхода эко-эффективности к формированию сценариев развития эколого-социо-экономических систем // Экономика и предпринимательство. 2014. № 5-1 (46). С. 285–288.

Мингалева Ж. А., Шпак Н. А. Оценка потенциала развития альтернативной биоэнергетики в регионах России на основе перехода к национальной модели «зеленой» экономики // Аграрный вестник Урала. 2014. № 9 (127). С. 85–89.

Мингалева Ж. А., Шпак Н. А. Особенности развития эколого-социо-экономических систем на основе альтернативных источников энергии // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 5.

Троянская М. А., Тюрина Ю. Г. Налоги на выбросы в атмосферный воздух: зарубежный опыт // Международный бухгалтерский учет. 2018. Т. 21. № 6 (444). С. 670–682.

Тюрина Ю. Г., Троянская М. А. Зарубежный опыт налогообложения выбросов в атмосферный воздух: экономическое значение и направления реформирования // Финансы и кредит. 2018. Т. 24. № 5 (773). С. 1005–1015. URL: https://doi.org/10.24891/fc.24.5.1005.

Фюкс Р. Зеленая революция: Экономический рост без ущерба для экологии / Р. Фюкс. Пер. с нем. М.: Альпина нон-фикшн, 2016. 330 с.

Юшкина И. А. Экономические меры защиты окружающей среды: квотирование и налогообложение / Актуальные тенденции развития мировой экономики. Сб. материалов международной научно-практической конференции. 2016. С. 422–429.

Яковлев И. А., Кабир Л. С., Никулина С. И. и др. Финансирование «зеленого» экономического роста: концепции, проблемы, подходы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3 (37). С. 9–21.

Aidt T. S. Political internalization of economic externalities and environmental policy // Journal of Public Economics. 1998. Vol. 69. Iss. 1. P. 1–16. URL: https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00006-1.

Aivazian V. A., Callen J. L., Lipnowski I. The Coase Theorem and Coalitional Stability // Economica. 1987. Vol. 54. No. 216. P. 517–520.

Brouhle K., Harrington D. R. Firm Strategy and the Canadian Voluntary Climate Challenge and Registry (VCR) // Business Strategy and the Environment. 2009. Vol. 18. Iss. 6. P. 360–379. URL: https://doi.org/10.1002/bse.604.

Cadez S., Czerny A. Climate change mitigation strategies in carbon-intensive firms // Journal of Cleaner Production. 2016. Vol. 112. Part 5. P. 4132–4143. URL: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.099.

Cadez S., Czerny A., Letmathe P. Stakeholder pressures and corporate climate change mitigation strategies // Business Strategy and the Environment. 2019. № 28 (1). P. 1–14. URL: https://doi.org/10.1002/bse.2070.

Davis S. J. et al. Net-zero emissions energy systems // Science. 2018. Vol. 360. Iss. 6396. URL: https://doi.org/10.1126/science.aas9793.

Jackson R. B., Friedlingstein P., Andrew R. M. et al. Persistent fossil fuel growth threatens the Paris Agreement and planetary health // Environmental Research Letters. 2019. Vol. 14. Paper 121001. URL: https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab57b3.

Karapinar B., Dudu H., Geyik O. et al. How to reach an elusive INDC target: macro-economic implications of carbon taxation and emissions trading in Turkey // Climate Policy. 2019. Vol. 19 (9). P. 1157–1172. URL: https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1635875.

Peters G. P., Andrew R. M., Canadell J. G. et al. Key indicators to track current progress and future ambition of the Paris Agreement Nature // Climate Change. 2017. № 7. P. 118–122. URL: https://doi.org/10.1038/NCLIMATE3202.

Vukovic N., Pobedinsky V., Mityagin S. et al. A Study on Green Economy Indicators and Modeling: Russian Context // Sustainability. 2019. № 11. Paper 4629. URL: https://doi.org/10.3390/su11174629.

Поступила в редакцию 16 марта 2020 г.
Принята к публикации 8 апреля 2020 г.

References

Aidt T.S. (1998). Political internalization of economic externalities and environmental policy. *Journal of Public Economics*, vol. 69, iss. 1, pp. 1–16. Available at: https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00006-1.

Aivazian V.A., Callen J.L., Lipnowski I. (1987). The Coase Theorem and Coalitional Stability. *Economica*, vol. 54, no. 216, pp. 517–520.

Bokarev A.A., Yakovlev I.A., Kabir L.S. (2017). Green Investments in Russia: Search for Priority Areas. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, no. 6, pp. 40–49 (In Russ.).

Brouhle K., Harrington D.R. (2009). Firm Strategy and the Canadian Voluntary Climate Challenge and Registry (VCR). *Business Strategy and the Environment*, vol. 18, iss. 6, pp. 360–379. Available at: https://doi.org/10.1002/bse.604.

Cadez S., Czerny A. (2016). Climate change mitigation strategies in carbon-intensive firms. J*ournal of Cleaner Production*, vol. 112, part 5, pp. 4132–4143. Available at: https://doi.org/10.1016 /j.jclepro.2015.07.099.

Cadez S., Czerny A., Letmathe P. (2019). Stakeholder pressures and corporate climate change mitigation strategies. *Business Strategy and the Environment*, no. 28, iss. 1, pp. 1–14. Available at: https://doi.org/10.1002/bse.2070.

Davis S.J. et al. (2018). Net-zero emissions energy systems. *Science*, vol. 360, iss. 6396. Available at: https://doi.org/10.1126/science.aas9793.

Fücks R. (2013). Intelligent Wachsen. Die Grüne Revolution. Heinrich-Böll-Stiftung.

Jackson R.B., Friedlingstein P., Andrew R.M. et al. (2019). Persistent fossil fuel growth threatens the Paris Agreement and planetary health. *Environmental Research Letters*, vol. 14, paper 121001. Available at: https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab57b3.

Kabir L.S. (2016). Government Stimulus Package to Help Modernization Through "Green" Technology as a Measure to Meet the Challenges to the Russian Economy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economics. Taxes. Right*, no. 3, pp. 58–63 (In Russ.).

Karapinar B., Dudu H., Geyik O. et al. (2019). How to reach an elusive INDC target: macro-economic implications of carbon taxation and emissions trading in Turkey. *Climate Policy*, vol. 19|, iss. 9, pp. 1157–1172. Available at: https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1635875.

Mingaleva Zh.A., Shpak N.A. (2014a). Features of the Application of the Eco-Efficiency Approach to the Formation of Scenarios for the development of Environmental, Socio-Economic Systems. *Ekonomika i predprinimatel'stvo — Economics and Entrepreneurship*, no. 5-1 (46), pp. 285–288 (In Russ.).

Mingaleva Zh.A., Shpak N.A. (2014b). Assessment of Development Potential of Alternative Bio-energetics in Russian Regions on the Base of Transition to the National Model of Green Economy. *Agrarnyyi vestnik Urala — Agrarian Bulletin of the Urals*, no. 9 (127), pp. 85–89 (In Russ.).

Mingaleva Zh.A., Shpak N.A. (2014c). Features of the Development of Environmental, Socio-economic Systems on the Basis of Alternative Energy Sources. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya — Modern Problems of Science and Education*, no. 5, p. 310 (In Russ.).

Peters G.P., Andrew R.M., Canadell J.G. et al. (2017). Key indicators to track current progress and future ambition of the Paris Agreement Nature. *Climate Change*, no. 7, pp. 118–122. Available at: https://doi.org/10.1038/NCLIMATE3202.

Troyanskaya M.A., Tyurina Yu.G. (2018). Atmospheric Emission Tax: International Experience. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet — International Accounting*, vol. 21, no. 6 (444), pp. 670–682 (In Russ.).

Tyurina Yu.G., Troyanskaya M.A. (2018). Foreign Experience in Air Emissions Taxation: Economic Value and Areas for Reforming. *Finansy i kredit — Finance and Credit*, vol. 24, no. 5 (773), pp. 1005–1015 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24891/fc.24.5.1005.

Vukovic N., Pobedinsky V., Mityagin S. et al. (2019). A Study on Green Economy Indicators and Modeling: Russian Context. *Sustainability*. no. 11, paper 4629. Available at: https://10.3390/su11174629.

Yakovlev I.A., Kabir L.S., Nikulina S.I. et al. (2017). Financing Green Economic Growth: Conceptions, Problems, Approaches. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, no. 3 (37), pp. 9–21 (In Russ.).

Yushkina I.A. (2016). Economic Measures to Protect the Environment: Quotas and Taxation. Actual Current in the Development of the World Economy. Compilation of Materials of the international scientific-practical conference, pp. 422–429 (In Russ.).

Received 16.03.2020
Accepted for publication 08.04.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-39-56

CC BY

Эмпирический анализ балансового канала денежно-кредитной трансмиссии для России

***Мария Александровна Щепелева**, к. э. н., старший преподаватель Департамента теоретической экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва*
E-mail: mshchepeleva@hse.ru, ORCID 0000-0001-9107-3173

Аннотация
Актуальность. После глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. возрос интерес исследователей к анализу влияния финансовых переменных на показатели реального сектора. Согласно теории денежно-кредитной трансмиссии изменение краткосрочной процентной ставки воздействует на объем инвестиций не только напрямую, но и опосредованно, через изменение показателей баланса кредиторов (канал банковского кредитования) и компаний-заемщиков (балансовый канал денежно-кредитной трансмиссии). Изучение механизма работы различных каналов трансмиссии представляет важную информацию для регулятора, позволяющую ему точнее оценивать последствия от проводимой политики.
Цель статьи состоит в выявлении особенностей функционирования балансового канала денежно-кредитной трансмиссии для России в период с 2010 по 2017 г. Сопоставление результатов модели для микро- (панельной векторной авторегрессии) и макроданных (байесовской векторной авторегрессии) указывает на наличие признаков балансового канала в российской экономике, однако полного соответствия классической трансмиссионной цепочке найти не удается. На основе проведенного анализа выявлены статистически значимые взаимосвязи между процентной ставкой и объемом инвестиций.
Взаимосвязи между прочими звеньями балансового канала остаются противоречивыми. Дальнейшие направления исследования состоят в уточнении количественных характеристик выявленных взаимосвязей и сравнении «мощи» балансового канала с другими каналами денежно-кредитной трансмиссии.

***Ключевые слова:** балансовый канал, финансовый акселератор, денежно-кредитная трансмиссия, панельная VAR-модель, байесовская VAR-модель*

***JEL:** E52, E58*

***Для цитирования:** Щепелева М. А. Эмпирический анализ балансового канала денежно-кредитной трансмиссии для России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 39–56. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-39-56.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-39-56

Modeling the Balance Sheet Channel of Monetary Transmission in Russia

Mariya A. Shchepeleva[1]
E-mail: mshchepeleva@yandex.ru, ORCID 0000-0001-9107-3173
[1] *National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation*

Abstract
Topicality. After the global financial crisis of 2008–2009, research on the impact of financial variables on the real sector has intensified. According to the theory of monetary transmission, a change in the short-term interest rate affects the volume of investment in both direct and indirect ways, through a change in the balance sheet indicators of creditors (bank lending channel) and borrowers (balance sheet channel of monetary transmission). Analysis of various transmission channels provides relevant information for the regulator, allowing for a more accurate estimation of monetary policy's consequences.
This paper aims to assess the extent to which the balance sheet channel was at work in Russia throughout 2010–2017. By applying both micro- (panel dataset) and macroapproaches (time series), we establish that there are certain signs of the balance sheet channel in the Russian economy, though it is not fully compatible with the traditional transmission chain. Our analysis provides evidence that there is a statistically significant link between short-term interest rate and investment. Still, we do not find robust empirical support for the remaining linkages in the transmission chain. Further research is needed to provide more precise quantitative estimates of the linkages within the balance sheet channel and compare its significance with other channels of monetary policy transmission.

Keywords: *balance sheet channel, financial stress, monetary transmission, panel VAR, Bayesian VAR*

JEL: *E52, E58*

For citation: *Shchepeleva M.A. Modeling the Balance Sheet Channel of Monetary Transmission in Russia. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 39–56 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-39-56.*

ВВЕДЕНИЕ

Данная статья посвящена изучению особенностей функционирования балансового канала трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики (ТМ ДКП) в России. Его суть заключается в том, что импульсы от денежно-кредитной политики приводят к изменению цены финансовых активов, которые являются составной частью «чистого богатства» компаний-заемщиков. При выдаче кредитов банки рассматривают «чистое богатство» фирм как индикатор залога, который компании могут предоставить для гарантии своих кредитных обязательств: в условиях роста «чистого богатства» банки снижают оценки рисков заемщиков (снижается премия за риск кредитования) и увеличивают кредитование фирм, что в конечном счете ведет к росту инвестиций. При снижении «чистого богатства» цепочка разворачивается в противоположном направлении.

$$M\uparrow \rightarrow Pequity\uparrow \rightarrow NW\uparrow \rightarrow Rp\downarrow \rightarrow L\uparrow \rightarrow I\uparrow \rightarrow Y\uparrow,$$

где M — предложение денег,
Pequity — цены финансовых активов,
NW — «чистое богатство» компаний-заемщиков,
Rp — премия за риск внешнего финансирования,
L — объем полученных кредитов,
I — инвестиции,
Y — ВВП.

Описанные в теории зависимости могут отличаться для разных стран по масштабам взаимовлияния переменных, а также по временному интервалу, в течение которого импульс от ДКП сказывается на реальном секторе. Эта информация представляет интерес для монетарных властей и органов, ответственных за макропруденциальную политику (которые должны принимать во внимание информацию о том, в какой степени процентная ставка может влиять на цену активов).

Особенность данной работы состоит в том, что анализ трансмиссионного механизма проводится как на микро-, так и на макроуровне.

Анализ на микроуровне реализуется с использованием модели панельной векторной авторегрессии на основе выборки из 632 крупнейших промышленных компаний. В состав выборки включались компании, публикующие квартальную отчетность. Главным результатом стали функции импульсов-откликов, выявляющие значимые звенья балансового канала.

Анализ на макроуровне проводился путем перехода от соответствующих панельных балансовых показателей к агрегированным временным рядам. При оценке применялась байесовская модель векторной авторегрессии, часто используемая для анализа данных, характеризующихся малым количеством наблюдений при большом количестве переменных. По функциям импульсов-откликов так же, как и на предыдущем шаге, определялся характер взаимосвязей исследуемых показателей.

Работа структурирована следующим образом: во второй части представлен обзор литературы, посвященной балансовому каналу ТМ ДКП в России и за рубежом. После этого проводится анализ на микроуровне, включающий описание данных, методологии и основных результатов, а затем по тому же принципу строится анализ на макроуровне. В конце проводится сопоставление результатов микро- и макромоделей, делается вывод о силе функционирования балансового канала в России, определяются направления дальнейшего исследования.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Трансмиссионный механизм денежно-кредитной политики — это механизм передачи импульсов от политики, проводимой центральным банком, к реальному сектору экономики. Впервые характеристика всех каналов ТМ ДКП — от традиционных каналов процентной ставки, валютного курса, каналов цен на активы (иначе, каналов в рамках «денежного взгляда» на ТМ ДКП) до широкого кредитного канала («кредитный взгляд») — была дана в работе [Mishkin F. S., 1996].

Широкий кредитный канал связан с проблемами асимметрии информации на финансовых рынках. Он подразделяется на два вида [Holmstrom B., Tirole J., 1997]: канал банковского кредитования, который демонстрирует, каким образом происходит трансмиссия импульсов ДКП на реальные экономические показатели через финансовое положение банков, то есть рассматривает сторону предложения кредитных ресурсов (исследования по России представлены в [Егоров А. В., Борзых О. А., 2018; Мамонов М. Е., 2018]), и балансовый канал, изучающий трансмиссию ДКП через финансовое положение заемщиков, то есть сторону спроса на кредитные ресурсы [Дробышевский С. М. и др., 2008; Иванченко И. С., 2010].

Количество эмпирических исследований по каналам ТМ ДКП, особенно в зарубежных странах, устойчиво растет, но полного понимания того, как работает «черный ящик» денежно-кредитной трансмиссии, до сих пор нет.

Проведенный обзор литературы показал, что для большинства зарубежных стран подтверждаются взаимосвязи, характерные для отдельных звеньев балансового канала (табл. 1). Тем не менее есть и противоположные точки зрения: ряд недавних исследований свидетельствует о том, что в последние пять лет этот канал себя не проявлял.

Таблица 1

Обзор зарубежных исследований, посвященных балансовому каналу ТМ ДКП / Research review on the balance-sheet channel of monetary transmission

Исследование	Методология Временной период исследования	Результат
Bondt G. (2004) ЕС	VAR Последовательное построение регрессий 1999:01–2001:06	**Подтверждается** Балансовый канал, функционирующий через цены корпоративных облигаций, значим для зоны евро Корпоративные облигации реагируют на шоки ДКП и передают эти импульсы в реальный сектор
Poddar T. et al. (2006) Иордания	VAR 1996Q1–2005Q1	**Не подтверждается** Взаимосвязи между монетарными шоками и ценами на акции нет. Цены на акции не являются значимым каналом денежной трансмиссии
Angelopoulou E. et al. (2007) Великобритания	Панельная регрессия с фиксированными эффектами 1970–1991	**Подтверждается** Фирмы сокращают инвестиции в условиях жесткой монетарной политики. Этот эффект проявляется сильнее для малых фирм со слабыми балансами
Shibamoto M. et al. (2014) Япония	Модели панельных данных 1989:08–2001:03	**Подтверждается** Увеличение процентной ставки на 1 % приводит к росту цен акций компаний на 3 % в среднем (результат варьируется в зависимости от размера компании и других характеристик)
Cambazoglu B. (2013) Турция	VAR 2003:01–2010:08	**Подтверждается** H1: Сжатие денежной массы приводит к увеличению премии за риск H2: Увеличение премии за риск снижает выпуск
Campagne B. et al. (2015) Франция	TVAR с двумя режимами условий кредитования 1987–2013	**Не подтверждается** Балансовый канал денежной трансмиссии в классической трактовке не подтверждается для Франции в период 1980–2013 гг.
Erdogdu A. (2017) Турция	VAR с включением дамми-переменных для кризисных лет 1990–2011	**Не подтверждается** Работоспособными для Турции оказываются канал процентной ставки и валютного курса. Широкий кредитный канал не работает
Igan D. et al. (2013) США	FAVAR 1990Q1–2008Q2	**Подтверждается** Основным является процентный канал ДКП, кредитный канал усиливает его действие
Jiménez G. et al. (2012) Испания	Панельная регрессия с фиксированными эффектами для фирм и банков 2002–2010	**Подтверждается** Состояние балансов банков не влияет на процесс кредитования в благоприятный экономический период, но имеет значение в кризис Состояние балансов корпораций имеет значение для процесса кредитования как в кризисные, так и в стабильные периоды развития экономики
Shokr M. et al. (2016) Египет	Панельная регрессия 2001–2012	**Подтверждается** Для экономики Египта работают процентный канал и кредитный канал Малые фирмы сильнее реагируют на шоки ДКП
Mitra A. et al. (2016) Индия	VAR 1997:Q1–2014:Q4	**Подтверждается** Канал процентной ставки — наиболее сильный, кредитный канал — самый слабый

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

В ЕС одна из первых эмпирических работ, посвященных теме денежно-кредитной трансмиссии через рынок корпоративных облигаций, была опубликована в 2004 г.

[Bondt G., 2004]. В ней проверяется гипотеза об увеличении премии за риск по корпоративным облигациям после эпизодов ужесточения ДКП, а также последующее влияние возросшей премии за риск на индекс промышленного производства. В результате оказывается, что балансовый канал, функционирующий через цены корпоративных облигаций, значим для зоны евро.

Аналогичные результаты были получены для Турции и представлены в статье [Cambazoglu B., 2013]. Для тестирования гипотезы о влиянии монетарных шоков на премию за риск и впоследствии на выпуск была построена модель векторной авторегрессии, проведена процедура декомпозиции волатильности для переменной выпуска, а также построены функции импульсных откликов.

Среди исследований по балансовому каналу ТМ ДКП отдельно стоит рассмотреть работы, посвященные моделированию разнородной реакции фирм на шоки ДКП. В них проверяется гипотеза о том, что монетарные шоки «больнее бьют» по чистому богатству малых и средних фирм и вызывают у них значительные трудности с получением банковских кредитов в периоды рецессии.

Одной из таких работ является статья [Shibamoto M., Tachibana M., 2014], где исследуется влияние монетарных шоков в Японии на стоимость акций компаний, попавших в выборку. Результаты анализа подтверждают наличие разнородного влияния шоков ДКП на фирмы с разными характеристиками: неожиданное снижение краткосрочной процентной ставки увеличивает доходности акций в среднем на 3 %, но этот эффект гораздо сильнее проявляется для небольших фирм с высоким уровнем левериджа.

К этой же группе исследований относится работа [Masuda K., 2015], где на основе регрессионного анализа автор находит подтверждение асимметричного влияния монетарных шоков на инвестиционную активность крупных и малых фирм.

Среди тенденций последних лет в области эмпирических исследований ТМ ДКП можно выделить совместное тестирование различных каналов и выявление среди них наиболее мощного.

В работе по Испании [Jiménez G. et al., 2012] удалось выявить среди показателей, детерминирующих объем кредитования экономики, факторы, относящиеся к предложению (канал банковского кредитования) и спросу (балансовый канал). Оказалось, что состояние балансов компаний (фактор спроса) является значимым фактором, влияющим на объем кредитования в любые периоды развития экономики, в то время как канал банковского кредитования имеет значение только в кризис. Автор также показывает, что канал банковского кредитования по своей силе уступает балансовому каналу. Это можно рассматривать как свидетельство в пользу увеличения объемов субсидирования нефинансового сектора по сравнению с банками в кризисные периоды. Однако такой вывод оказывается верным только для Испании; для Индии [Mitra A. et al., 2016] и США [Igan D. et al., 2013], где также проводилось сравнение силы воздействия разных каналов, балансовый канал оказался менее значим по сравнению с традиционными каналами ТМ ДКП.

Важно также обсудить работы, в которых наличие балансового канала не подтверждается.

Так, статья [Poddar T. et al., 2006] посвящена анализу каналов денежно-кредитной трансмиссии в Иордании. Автор приходит к выводу о том, что центральный банк с помощью инструментов ДКП имеет возможность регулировать ставки по банковским кредитам и величину международных резервов, но при этом не оказывает влияния на экономическую активность в стране. Последующий импульс от банковских ставок не передается в реальный сектор: спрос на кредиты в Иордании оказывается неэластичным по процентной ставке; автору не удается найти взаимосвязи между объемом кредитования и ростом экономики. Что касается фондового рынка, то цены акций и облигаций вообще

не реагируют на импульсы ДКП. Тем не менее в исследовании отмечается, что окончательные выводы об отсутствии влияния ДКП на реальный сектор в Иордании делать преждевременно: для анализа использовался короткий временной промежуток, в течение которого в стране происходили серьезные структурные реформы — это привнесло много «шума» в используемые статистические данные и могло исказить причинно-следственные связи.

Основной целью исследования [Campagne et al., 2015] была проверка асимметричного действия финансового акселератора во Франции. За исследуемый период 1987–2013 гг. автором было выделено два режима функционирования экономики — период «нейтральных» условий кредитования и «стрессовый» период, связанный с ужесточением условий кредитования. В результате проведенный анализ не позволил выявить асимметричности действия финансового акселератора в разные периоды — более того, автор пришел к выводу о том, что изменение условий и объемов кредитования слабо сказывается на темпах роста ВВП. Автор предупреждает, что эти выводы не надо воспринимать буквально и, возможно, они отчасти связаны с несовершенством используемой эконометрической методологии (VAR/TVAR) для описания столь сложного экономического феномена, как финансовый акселератор, а также с неадекватными прокси-индикаторами для кредитных условий[1].

Вывод об отсутствии трансмиссии через канал валютного курса и кредитный канал также делается в работе [Erdogdu A., 2017] по Турции. Как и в предыдущих исследованиях, автор с большой осторожностью говорит о низкой эффективности кредитного канала, обращая внимание на связь периода исследования с началом процесса реформирования банковского сектора в Турции и связанным с этим возможным «зашумлением» статистических данных.

В российской литературе работы, посвященные балансовому каналу, представлены в гораздо меньшей степени (автору известны всего два исследования), чем те, которые анализируют процентный канал и канал банковского кредитования.

Одна из первых работ, посвященных исследованию денежно-кредитной трансмиссии в России, была опубликована С. М. Дробышевским [Дробышевский С. М. и др., 2008]. В результате анализа для всех каналов денежной трансмиссии были получены отрицательные результаты. Автор связывает отрицательные результаты с короткими временными рядами и недостаточным развитием финансового сектора России.

В статье [Иванченко И. С., 2010], опубликованной два года спустя, осуществляется попытка проверить работоспособность балансового канала для России через цены акций. Схематически структуру данного канала автор описывает следующим образом:

$$M\uparrow \rightarrow Ps\uparrow \rightarrow c\downarrow \rightarrow I\uparrow \rightarrow Y\uparrow,$$

где M — денежная масса;
Ps — стоимость акций компаний реального сектора;
c — процентная ставка по кредитам компаниям нефинансового сектора;
I — объем инвестиций;
Y — ВВП.

Автор использовал метод последовательного построения регрессий для каждого звена представленной выше цепочки. Окончательный вывод состоит в том, что индекс РТС напрямую, минуя переменные банковского сектора, влияет на уровень инвестиций.

---

[1] *В статье условия кредитования аппроксимируются волатильностью индекса CAC40 и спредом банковских ставок по кредитам крупным и мелким компаниям.*

Проведенный обзор литературы показывает, что однозначного ответа о функционировании балансового канала как для России, так и для других стран дать невозможно. Противоречивые результаты отчасти могут быть связаны с использованием разных методов анализа, разных временных периодов, частоты данных, переменных, аппроксимирующих звенья балансового канала. Единственное, в чем наблюдается единогласие, — разнородная реакция компаний реального сектора на шоки ДКП. Многие исследователи [Bernanke B., Gertler M., 1989; Chirinko R. et al., 1999; Chatelain J.-B. et al., 2003] отмечают, что для анализа каналов ТМ ДКП лучше использовать панельные данные. Для отдельных компаний эффект балансового канала проявляется отчетливо, для других — может отсутствовать вовсе, и в результате совокупный эффект от изменения процентной ставки на агрегированном уровне не всегда удается отследить.

АНАЛИЗ БАЛАНСОВОГО КАНАЛА В РОССИИ НА МИКРОУРОВНЕ

Данные

Для анализа использовались квартальные данные бухгалтерской отчетности предприятий из базы «БизнесИнфоРус» и «Руслана». Были отобраны промышленные компании (ОКВЭД 10-33), публикующие квартальную отчетность. Объем исходной выборки составил 632 юридических лица, причем более 70 % отобранных предприятий можно классифицировать как крупные и очень крупные.

Таблица 2

Основные статистические характеристики промышленных компаний, вошедших в панель, млрд руб. / Descriptive statistics for the panel of industrial companies, billion rubles

	Кол-во наблюдений	Среднее	Мин.	Макс.	p50	p5	p95	Станд. отклонение
Активы	2704	19,4	-	837	1,1	0,02	81,7	75,5
Долгосрочные займы	2087	4,9	-	373	0,1	0	5,7	26,2

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

В конце 2017 г. «средняя» компания по выборке имела следующие характеристики:

— объем долгосрочных и краткосрочных финансовых вложений, которые могли быть использованы фирмой в качестве залога и входили в состав ее «чистого богатства», составлял незначительную часть от совокупных активов — около 11 % от валюты баланса;

— средняя фирма, входящая в выборку, имела достаточно высокий коэффициент финансовой независимости[2] — около 60 %;

— имела положительный уровень рентабельности активов и капитала;

— демонстрировала достаточно высокие темпы прироста выручки (около 15 %), совокупных активов (10 %) и капитала (5 %) в последние годы.

В целом выборка получилась достаточно однородной, однако большое отличие между средним и медианным значениями (табл. 2) балансовых показателей в панели говорит о высокой разреженности данных.

Для тестирования значимости балансового канала на микроуровне помимо балансовых показателей компаний также использовались другие переменные. Полный их список представлен ниже.

[2] *Коэффициент, равный отношению собственного капитала и резервов к совокупным активам предприятия. Чем выше значение коэффициента, тем лучше финансовое состояние компании.*

1. Ставка MIACR по однодневным межбанковским кредитам. Заметим, что в классической трактовке (в период, когда основу политики центральных банков составляло регулирование предложения денег в экономике) первым звеном балансового канала выступало предложение денег. Именно изменение денежной базы было индикатором состояния денежно-кредитной политики, проводимой центральным банком: расширение денежного предложения отражало «мягкую» ДКП, сужение же, напротив, являлось индикатором «жесткой» политики. Современный взгляд на ДКП предполагает, что основным инструментом воздействия центральных банков на экономику является краткосрочная процентная ставка. Именно поэтому в нашей модели в качестве прокси для шоков ДКП использовалась ставка MIACR.

2. Индекс цен на финансовые активы[3] — прокси-индикатор для цен финансовых активов.

3. Совокупные активы предприятий, попавших в выборку, — прокси-переменная для «чистого богатства» (панельные данные).

4. Спред между ставкой по банковским кредитам и бескупонным ОФЗ (пять лет) — прокси-индикатор для премии за риск по банковским кредитам.

5. Объем долгосрочных займов, полученных предприятиями из сформированной выборки (панельные данные).

6. Объем инвестиций в основной капитал.

Описательные статистики рассматриваемых временных рядов демонстрируют большое различие между минимальным и максимальным показателями (наряду с большими значениями стандартных отклонений) используемых переменных. Это говорит о разноплановости исследуемого периода, наличии в нем нескольких подпериодов. Тест Харке — Бера (и в большинстве своем значения эксцесса и асимметрии) указывает на нормальность распределения исследуемых рядов.

Таблица 3

Описательные статистики переменных, используемых в модели / Descriptive statistics for variables used in the model

	MIACR	Индекс цен финансовых активов	Совокупные активы	Индекс реальных инвестиций в основной капитал	Спред между ставкой по кредитам и ОФЗ	Объем задолженности промышленных предприятий
Среднее	7,42	0,00	23,91	54,79	8,37	15,70
Медиана	6,47	−0,47	23,92	51,01	7,80	15,81
Максимум	15,66	3,34	24,50	68,40	13,91	16,18
Минимум	2,61	−1,83	23,31	38,30	6,27	14,96
Стандартное отклонение	3,37	1,61	0,38	10,75	1,68	0,42
Асимметрия	0,41	0,75	0,00	0,12	1,51	−0,49
Эксцесс	2,42	2,24	1,60	1,36	5,15	1,83
Тест Харке — Бера	1,35	3,77	2,61	3,65	18,39	3,10
Вероятность	0,51	0,15	0,27	0,16	0,00	0,21
Количество наблюдений	32	32	32	32	32	32

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

[3] *Индекс представляет собой первую главную компоненту из трех показателей — индекс ММВБ, ценовой индекс корпоративных облигаций (IFX-Cbonds) и динамика цен на жилье в России.*

По результатам проведенных тестов на единичный корень было выявлено, что используемые в модели переменные имеют разный порядок интегрирования. По результатам теста Фишера для несбалансированных панелей была отвергнута нулевая гипотеза о нестационарности панельных данных (совокупные активы и объем займов предприятий); судя по расширенному тесту Дики — Фуллера, временные ряды — ставка MIACR и индекс цен финансовых активов — имеют единичный корень, а показатель премии за риск оказался стационарным рядом. Было решено включить в модель временные ряды в виде первых разностей, а панельные данные — в виде первых разностей логарифмов, так как именно такое преобразование переменных позволило достичь стабильности модели[4].

Период исследования охватывает последние семь лет, с 2010 по 2017 г., — промежуток времени, который характеризовался различными режимами функционирования экономики, а также изменениями в политике регулятора (главным образом переходом к свободно плавающему валютному курсу).

Во-первых, на данном временном горизонте можно выделить период относительно стабильного развития экономики (2010–2013 гг.), в течение которого регистрировалось увеличение инвестиций в основной капитал и объемов кредитования банками нефинансовых организаций. Рост кредитной активности банков, характерный для этого периода, был связан как с увеличением спроса на заемные средства со стороны организаций, так и с техническими (рефинансирование ранее выданных кредитов) и внешними факторами (кризис суверенного долга в Европе, повлекший за собой затруднения с получением внешнего финансирования для российских корпораций). Во-вторых, 2014–2015 гг., ознаменовавшиеся ростом геополитических рисков, развертыванием кризисных явлений в экономике, а также существенным замедлением кредитной активности банков. И, наконец, третий период (2016–2017 гг.) — восстановление экономики после шоковых событий 2014–2015 гг.

Принимая во внимание тот факт, что шок 2014–2015 гг. мог привести к изменению взаимосвязей между исследуемыми переменными, в качестве основного метода анализа была выбрана неструктурная панельная VAR-модель, позволяющая налагать минимум теоретических ограничений на взаимодействие показателей.

Методология

Панельная VAR-модель отражает одновременно статические и динамические взаимосвязи, то есть характеризует зависимости между рассматриваемыми переменными во времени и одновременно учитывает кросс-секционные различия между объектами в выборке.

Панельная VAR-модель с *k*-переменными с лагом порядка *p* с фиксированными эффектами в общем виде описывается следующей системой уравнений:

$$Y_{it} = Y_{it-1}A_1 + Y_{it-2}A_2 + \cdots + Y_{it-p+1}A_{p-1} + Y_{it-p}A_p + X_{it}B + u_i + e_{it},$$
$$i \in \{1,2,\dots,N\}, t \in \{1,2,\dots,T_i\},$$

где Y_{it} — вектор $(1xk)$ эндогенных переменных;
X_{it} — вектор $(1xl)$ экзогенных переменных;
u_i и e_{it} — векторы фиксированных эффектов и идиосинкратических ошибок, соответственно;
$A_1, A_2, \dots A_{p-1}, A_p$ и B — матрицы параметров.

---

[4] *В соответствии с рекомендациями разработчиков пакета оценки панельных векторных авторегрессий в Stata [Abrigo M., Love I., 2016].*

В качестве метода оценивания модели применялся обобщенный метод моментов (*Generalised Method of Moments*, GMM) с использованием лагов самих переменных в качестве инструментов. Этот метод оценивания рекомендуется в статье [Abrigo M., Love I., 2016]. Альтернативные процедуры оценивания (с фиксированными эффектами, применение OLS без фиксированных эффектов для каждого из уравнений системы) дают смещенные оценки. Использование GMM с инструментальными переменными позволяет избежать смещения, особенно в случае с большим количеством объектов в панели и малым количеством наблюдений.

Оценивание модели было реализовано в пакете PanelVar для Stata.

На первом шаге был выбран лаг модели и необходимое количество инструментов на основе принципа минимизации информационных критериев. Судя по результатам табл. 4, наименьшее значение основных информационных критериев (MBIC, MAIC, MQIC) наблюдается для первого лага.

В качестве инструментов в модель были включены четвертые лаги переменных (выбор осуществлялся стандартной командой в пакете PVAR для Stata).

Таблица 4

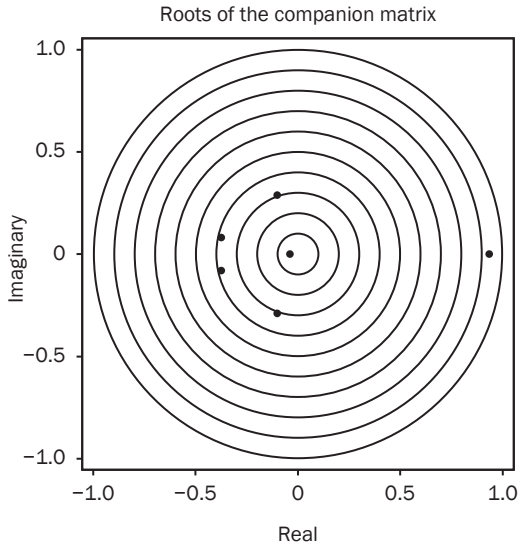
Значения информационных критериев (байесовского, Акаике, Ханнана — Куина) для выбора лага панельной векторной авторегрессии / Information criteria (Schwarz, Akaike, Hannan-Quinn) for lag selection in the panel vector autoregression

lag	CD	J	J pvalue	MBIC	MAIC	MQIC
1	0,98	163,23	0,00	−388,21	−52,77	−188,94
2	1,00	154,13	0,00	−213,50	10,13	−80,65
3	1,00	136,47	0,00	−47,34	64,47	19,08

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Рисунок 1

Проверка панельной векторной авторегрессии на стабильность / Stability diagnostics of the panel vector autoregression



Источник: рассчитано с помощью пакета Stata / Sources: calculated using the Stata package.

После оценивания модели[5] и проверки ее стабильности (рис. 1) для анализа динамических взаимосвязей между переменными были построены обобщенные функции импульса-отклика.

Основные результаты

На рис. 2 представлены функции импульса-отклика, которые отражают реакцию соответствующих переменных на положительный шок MIACR, то есть на ужесточение ДКП. Видно, что увеличение краткосрочной процентной ставки ведет к росту премии за риск и снижению инвестиций в основной капитал. Попробуем проанализировать, работают ли взаимосвязи, характерные непосредственно для трансмиссионной цепочки балансового канала[6].

MIACR↑ → Pequity↑. Положительный шок MIACR (ужесточение политики), судя по функции импульса-отклика, не оказывает значимого влияния на цены активов.

Pequity↑ → NW↑. Изменение цен на активы влияет на балансовые показатели компаний в краткосрочном периоде, что соответствует теории.

NW↑ → Rp↓. Изменение балансовых показателей компании влечет за собой изменение премии за риск. При положительном шоке переменной «Совокупные активы компаний, попавших в выборку» (при росте балансовых показателей) премия за риск, которую требуют банки при выдаче кредитов, снижается.

Rp↓ → L↑. Премия за риск оказывается несущественным фактором для определения динамики объема выданных банками кредитов. Вероятно, это связано с несовершенством переменной, аппроксимирующей премию за риск в модели, — спредом между ставкой по банковским кредитам и бескупонными ОФЗ. Очевидно, на практике банки берут этот индикатор как первоначальный ориентир для премии за риск, но затем корректируют его в зависимости от разных рисковых факторов для каждого отдельного клиента. В результате для всей выборки взаимосвязь между самой «базовой» премией за риск и объемом полученных кредитов может не наблюдаться.

L↑ → I↑. Наконец, данные показывают отсутствие зависимости между объемом выданных кредитов и инвестициями в основной капитал. Возможное объяснение заключается в том, что в последние годы финансирование инвестиций за счет заемных средств в российских компаниях росло медленнее, чем за счет собственных средств.

Для наглядности полученные результаты сведены в таблицу (табл. 5). В первой строке показана схематически трансмиссионная цепочка балансового канала, во второй — статистическая значимость/незначимость соответствующего звена.

Таблица 5

Результаты анализа функций импульса-отклика на микроуровне / Main results from the panel vector autoregression

Балансовый канал	MIACR↑	→	Pequity↓	→	NW↑	→	Rp↓	→	L↑	→	I↑
Значимость взаимосвязи		незначима		значима		значима		незначима		незначима	

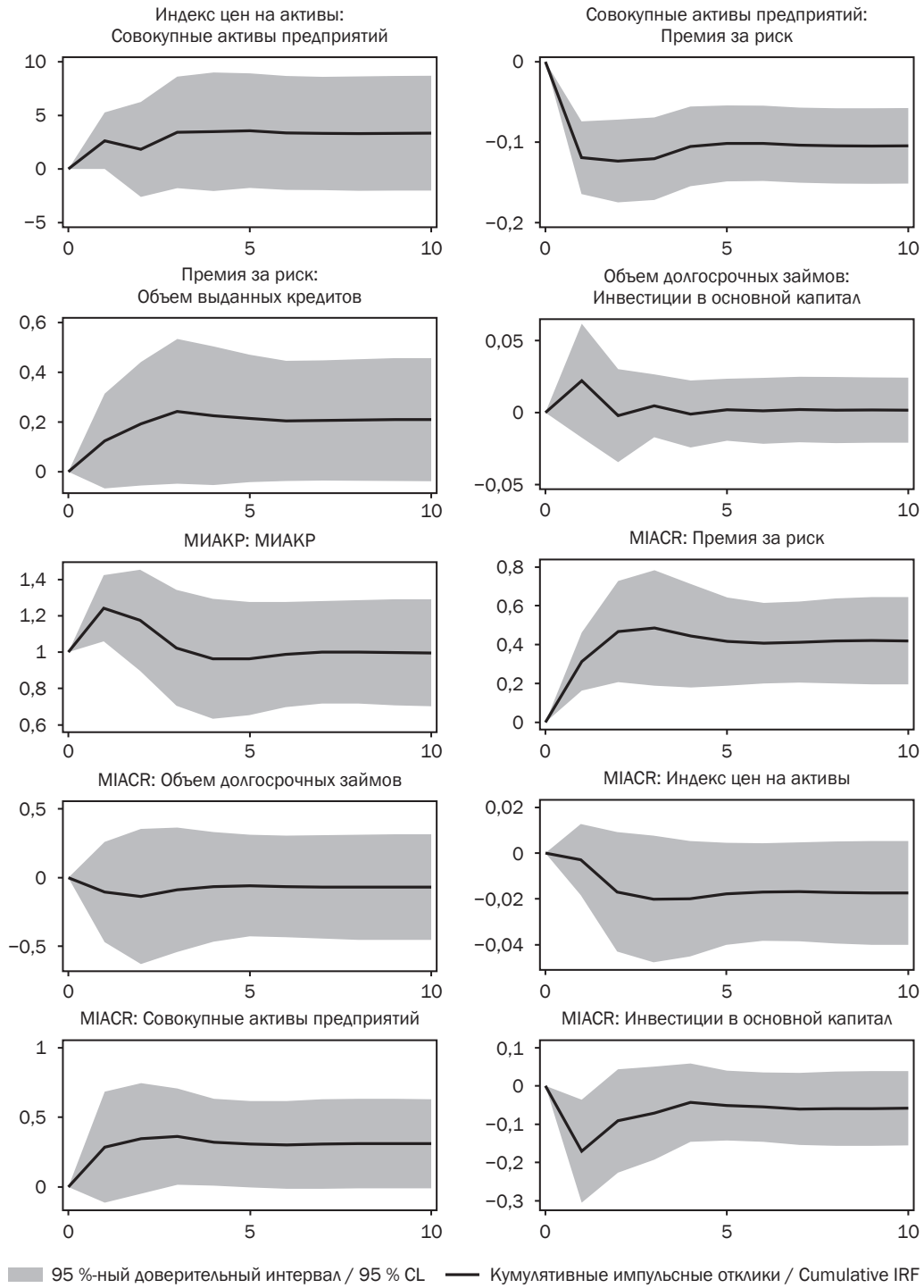
Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

[5] *Таблица с оценками параметров может быть предоставлена по запросу. Далее в тексте автор интерпретирует только импульсные отклики и направление взаимосвязей.*

[6] *Последовательный анализ функций импульсов-откликов на шоки предыдущих звеньев в трансмиссионной цепи проводится по аналогии с работами [Dabla-Norris E., Floerkemeier H., 2006; Poddar T. et al., 2006; Iacoviello M., Minetti M., 2008).*

Рисунок 2

Функции импульса-отклика для панельной модели векторной авторегрессии / Impulse-response functions for the panel vector autoregression



Источник: рассчитано автором / Sources: author's calculations.

Итак, по результатам микроанализа можно сделать вывод о том, что в российской экономике присутствуют взаимосвязи, характерные для отдельных звеньев балансового канала, однако полного соответствия классической трактовке не наблюдается[7].

АНАЛИЗ БАЛАНСОВОГО КАНАЛА НА МАКРОУРОВНЕ

Данные

Для анализа балансового канала на макроуровне используемые в предыдущем подходе панельные показатели (совокупные активы и долгосрочные займы, полученные предприятиями) были заменены соответствующими агрегированными временными рядами[8]. Период исследования остался неизменным — с 2010 по 2017 г. (квартальные данные).

Все переменные (за исключением MIACR и индекса цен на активы) были предварительно логарифмированы и включались в модель в уровнях.

Методология

В соответствии с характером исходных данных — малое количество наблюдений при большом количестве переменных — для анализа была выбрана BVAR-модель.

Байесовский подход позволяет решить проблему проклятия размерности (*curse of dimensionality*), которая возникает при оценке моделей с большим количеством переменных и лагов, когда число оцениваемых параметров значительно превышает число доступных наблюдений. Решение проблемы «проклятия размерности» становится возможным за счет использования априорных предположений относительно коэффициентов VAR-модели, их дисперсии и ковариации, что позволяет снизить число оцениваемых параметров [Шевелев А. А., 2017]. Априорное распределение задает первоначальное представление о поведении коэффициентов в модели.

Модель была построена по 32 наблюдениям шести переменных с лагом 1. В качестве априорного было выбрано распределение Миннесоты, которое предполагает, что переменные модели являются независимыми случайными блужданиями [Ломиворотов Р. В., 2015].

В общем виде оцениваемое уравнение выглядело следующим образом:

$$y_t = \beta_0 + y_{t-1}\beta_1 + \cdots + y_{t-p}\beta_p + e_t, \quad e_t \sim \mathcal{N}(0, \Sigma),$$

где y_t — вектор исходных переменных размера $(1x\mathcal{M})$;
β_0 — вектор констант размера $(1x\mathcal{M})$;
$\beta_{1,} \ldots \beta_p$ — матрицы оцениваемых параметров размера $(\mathcal{M}x\mathcal{M})$ и для различных временных лагов $l = 1, 2 \ldots p$;
e_t — вектор ошибок.

Согласно априорному распределению Миннесоты, параметры модели предполагаются нормально распределенными с нулевым математическим ожиданием и убывающим среднеквадратическим отклонением, за исключением параметра при первом лаге зависимой переменной, у которого математическое ожидание приравнивается к единице. Стандартные отклонения параметров модели задаются по следующему правилу:

---

[7] *Результаты оказывались робастными, когда в модель включалась дополнительная контрольная переменная в виде цены на нефть.*

[8] *Данные Росстата по внеоборотным активам промышленных предприятий (разделы C и D) и данные Банка России по объему кредитов, предоставленных юридическим лицам по видам экономической деятельности (добыча полезных ископаемых и обрабатывающие производства). Использовались сезонно скорректированные переменные.*

$$\frac{\lambda_1}{l^{\lambda_3}}, \text{ если } i = j,$$

$$\frac{\sigma_i \lambda_1 \lambda_2}{\sigma_j l^{\lambda_3}}, \text{если } i \neq j,$$

где λ_1, λ_2, λ_3 — постоянные коэффициенты, которые равны: λ_1 = 0,1[9]; λ_2 = 0,5; λ_3 = 1 (в соответствии с рекомендациями эмпирической литературы о выборе этого гиперпараметра для нестационарных рядов);
i — номер i-й переменной в i-м уравнении модели;
j — номер j-й переменной в j-м уравнении модели;
σ_i, σ_j — стандартные отклонения ошибок модели векторной авторегрессии первого порядка для i-й и j-й переменных соответственно.

Матрица Σ является фиксированной. Это предположение существенно ускоряет вычислительную процедуру по сравнению с другими априорными распределениями:

$$\Sigma = \begin{pmatrix} \delta_1^2 & \cdots & 0 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ 0 & \cdots & \delta_M^2 \end{pmatrix}.$$

Матрица Σ является диагональной, причем в качестве элементов на главной диагонали используются коэффициенты при первых лагах зависимой переменной в модели авторегрессии первого порядка (AR (1)), тогда как параметры для остальных лагов приравниваются к нулю (идея в том, что при увеличении временного лага модели оцениваемые параметры обнуляются).

Для оценки параметров использовался метод максимизации апостериорной плотности.

Основные результаты

Для анализа причинно-следственных взаимосвязей были построены функции импульсов-откликов (рис. 3). Как и в предыдущем варианте, мы видим, что результатом ужесточения политики становится снижение объемов инвестиций в основной капитал, а восстановление происходит в течение трех кварталов. Изменение ставки MIACR также незамедлительно сказывается на премии за риск и объемах кредитования. Что касается самого балансового канала, то все звенья трансмиссионного механизма оказываются незначимыми.

Итоговые результаты по макроподходу в компактном виде представлены в табл. 6.

Таблица 6

Результаты анализа функций импульса-отклика на макроуровне / Main results for analysis of impulse-response functions at the macrolevel

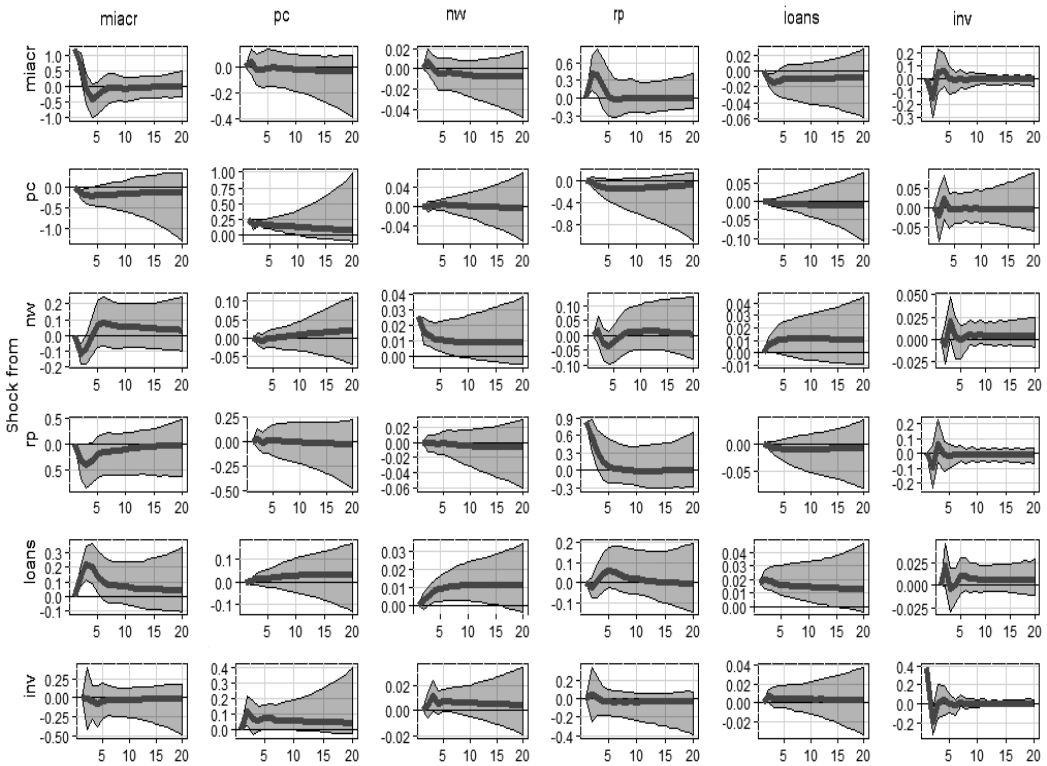
Балансовый канал	MIACR↑	→	Pequity↓	→	NW↑	→	Rp↓	→	L↑	→	I↑
Значимость взаимосвязи		незначима		незначима		незначима		незначима		незначима	

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

[9] *Есть некоторые рекомендации по выбору значений этого гиперпараметра: если модель включает около десяти показателей, то рекомендуемое значение составляет 0,2; для случая 20 переменных — 0,05; для случая 30 переменных — 0,01. При этом излишнее сжатие в сторону априорного распределения (близкие к нулю значения λ1) на практике приводит к достаточно широким доверительным интервалам и неинформативным результатам.*

Рисунок 3

Функции импульса-отклика для байесовской модели векторной авторегрессии / Impulse-response functions for Bayesian vector autoregression



Источник: рассчитано автором / Sources: author's calculations.

СРАВНЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ МИКРО- И МАКРОПОДХОДА

Результаты анализа, проведенные на микро- и макроуровне с использованием одних и тех же переменных и для одного временного промежутка, различаются по степени значимости откликов, длительности восстановления динамики переменных после шока.

Для обоих случаев была зафиксирована статистически значимая взаимосвязь между изменением ставки MIACR и объемами инвестиций. Остальные взаимосвязи в рамках балансового канала проявились не так четко.

Далее, на микроуровне удалось также отследить взаимосвязь между ценами на активы и «чистым богатством» компаний, а также «чистым богатством» и премией за риск. Таким образом, по результатам микроанализа можно сделать вывод о существовании отдельных звеньев балансового канала в российской экономике. Однако даже на панельных данных не наблюдается точного соответствия трансмиссионной цепочке балансового канала, связывающего импульсы денежно-кредитной политики с инвестициями. Это свидетельствует об ограниченных возможностях монетарных властей влиять на показатели реального сектора посредством данного канала.

На макроуровне ни одно из промежуточных звеньев трансмиссионной цепи не оказалось значимым. Подобные различия в микро- и макроанализе соответствуют соображениям, изложенным в литературе, о высокой гетерогенности компаний реального сектора и о предпочтительности использования панельных данных для анализа ТМ ДКП.

Очевидно, чтобы представить более точные количественные оценки рассматриваемых взаимосвязей, необходимы дополнительные исследования. В части микроанализа развитие возможно со стороны расширения выборки, использования альтернативных показателей «чистого богатства» компаний (в частности, операционного денежного потока). На макроуровне в первую очередь необходимо накопить «хорошую» статистику (прежде всего по инвестициям, совокупным активам предприятий) и работать с более длинными временными рядами. Также для обоих подходов было бы правильнее учесть возможности замещения банковских кредитов другими источниками финансирования, например облигационными займами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной статье на основе анализа на микро- и макроуровнях был сделан вывод о наличии признаков балансового канала в российской экономике. В то же время описанные в статье взаимосвязи и длительность их проявления нуждаются в дальнейшей верификации.

Изучение балансового канала в России открывает широкие перспективы для исследователей. Многие аспекты, связанные с этим каналом ТМ ДКП, остаются нераскрытыми. Во-первых, по-прежнему актуально для России сравнение реакции балансовых показателей различных фирм на изменение ДКП (в статье изучалось влияние ДКП только на сегмент крупных фирм). Во-вторых, интерес представляет взаимодействие канала банковского кредитования и балансового канала, выявление роли факторов спроса и предложения на изменение объемов кредитования экономики. Усиливают ли в России эти два канала друг друга, например за счет того, что корпорации-заемщики со слабыми балансами чаще кредитуются в банках, имеющих шаткое финансовое положение? Или они могут действовать разнонаправленно? В зависимости от ответа на этот вопрос и того эффекта, которого хотят добиться экономические власти, можно будет четко определить первоочередных получателей финансовой помощи от государства — финансовый сектор или реальный. В-третьих, необходимо тестировать относительную «мощь» балансового канала по сравнению с традиционными каналами ТМ ДКП, количественно определить, насколько сильно балансовый канал может сглаживать/усиливать действие традиционных. Все эти аспекты представляют важную информацию для регулятора, позволяют ему точнее оценивать последствия проводимой политики.

Список источников

Дробышевский С. М., Трунин П. В., Каменских М. В. Анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики в российской экономике. М.: ИЭПП, 2008.

Егоров А. В., Борзых О. А. Асимметрия процентного канала денежной трансмиссии в России // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 92–121. URL: https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-04.

Иванченко И. С. Воздействие монетарных импульсов на рыночные цены фондовых активов // Банковское дело. 2010. № 3. С. 50–55.

Ломиворотов Р. В. Использование байесовских методов для анализа денежно-кредитной политики России // Прикладная эконометрика. 2015. Т. 38. № 2. С. 41–63.

Мамонов М. Е. Кредитный канал монетарной политики в России: микроэкономические оценки для розничного и корпоративного сегмента кредитного рынка // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 1 (37). С. 112–145.

Шевелев А. А. Байесовский подход к оценке воздействия внешних шоков на макроэкономические показатели России // Мир экономики и управления. 2017. Т. 17. № 1. С. 26–40.

Abrigo M., Love I. Estimation of panel vector autoregression in Stata // Stata Journal. 2016. Vol. 16. No. 3. P. 778–804.

Angelopoulou E., Gibson H. D. The Balance Sheet Channel of Monetary Policy Transmission: Evidence from the UK / Bank of Greece Working Paper No. 53. 2007.

Bernanke B., Gertler M. Agency Costs, Net Worth, and Business Fluctuations // American Economic Review. 1989. Vol. 79. No. 1. P. 14–31.

Bondt G. The balance sheet channel of monetary policy: first empirical evidence for the euro area corporate bond market // International Journal of Finance & Economics. 2004. Vol. 9. Iss. 3. P. 219–228. URL: https://doi.org/10.1002/ijfe.246.

Cambazoglu B. The External Finance Premium and the Financial Accelerator: the Case of Turkey // International Journal of Economic Sciences and Applied Research. 2013. Vol. 6. No. 1. P. 103–121.

Campagne B., Alhenc-Gelas V., Bernard J.-B. No evidence of financial accelerator in France / Institut National De La Statistique et Des Études Économiques Working Paper. 2015. No. 2015/07.

Chatelain J.-B., Generale A., Hernando I. et al. New Findings on Firm Investment and Monetary Policy Transmission in the Euro Area // Oxford Review of Economic Policy. 2003. Vol. 19. No. 1. P. 73–83.

Chirinko R., Fazzari S., Meyer A. How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data // Journal of Public Economics. 1999. Vol. 74. No. 1. P. 53–80.

Dabla-Norris E., Floerkemeier H. Transmission mechanisms of monetary policy in Armenia: evidence from VAR analysis / IMF Working Paper. 2006. WP 06/248.

Erdogdu A. Functioning and Effectiveness of Monetary Transmission Mechanisms: Turkey Applications // Journal of Finance and Bank Management. 2017. Vol. 5. No. 1. P. 29–41. URL: https://doi.org/10.15640/jfbm.v5n1a3.

Holmstrom B., Tirole J. Financial Intermediation, Loanable Funds, and the Real Sector // The Quarterly Journal of Economics. 1997. Vol. 112. No. 3. P. 663–691. URL: https://doi.org/10.1162/003355397555316.

Iacoviello M., Minetti R. The Credit Channel of Monetary Policy: Evidence from the Housing Market // Journal of Macroeconomics. 2008. Vol. 30. No. 1. P. 69–96.

Igan D. et al. Monetary Policy and Balance Sheets // IMF Working Paper. 2013. WP 13/158.

Jiménez G., Ongena S., Peydró J.-L. et al. Do Demand or Supply Factors Drive Bank Credit, In Good and Crisis Times? // European Banking Center Discussion Paper. 2012. No. 2012-003.

Masuda K. Fixed investment, liquidity constraint, and monetary policy: evidence from Japanese manufacturing firm panel data // Japan and the World Economy. 2015. Vol. 33 (C). P. 11–19.

Mishkin F. S. The Channels of Monetary Transmission: Lessons for Monetary Policy // NBER Working Paper. 1996. No. 5464. URL: https://doi.org/10.3386/w5464.

Mitra A., Bhoi B., Singh J. et al. Effectiveness of alternative channels of monetary policy transmission: some evidence for India // Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies. 2016. Vol. 10. No. 1. P. 19–38. URL: https://doi.org/10.1080/17520843.2016.1188837.

Poddar T., Sab R., Khachatryan H. The Monetary Transmission Mechanism in Jordan / IMF Working Paper. 2006. WP 06/48.

Shibamoto M., Tachibana M. Individual Stock Returns and Monetary Policy: Evidence from Japanese Data // The Japanese Economic Review. 2014. Vol. 65. No. 3. P. 375–396.

Shokr M., Karim Z., Zaidi M. The balance sheet channel of monetary policy: the panel evidence of Egypt // Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies. 2016. Vol. 10. No. 3. P. 1–20. URL: https://doi.org/10.1080/17520843.2016.1252409.

Поступила в редакцию 31 октября 2019 г.
Принята к публикации 8 апреля 2020 г.

References

Abrigo M., Love I. (2016). Estimation of panel vector autoregression in Stata. *Stata Journal*, vol. 16, no. 3, pp. 778–804.

Angelopoulou E. and Gibson H.D. (2007). The Balance Sheet Channel of Monetary Policy Transmission: Evidence from the UK. Working Papers No. 53, Bank of Greece.

Bernanke B. and Gertler M. (1989). Agency Costs, Net Worth, and Business Fluctuations. *American Economic Review*, vol. 79, no. 1, pp. 14–31.

Bondt G. (2004). The balance-sheet channel of monetary policy: first empirical evidence for the euro area corporate bond market. *International Journal of Finance & Economics*, vol. 9, iss. 3, pp. 219–228. Available at: https://doi.org/10.1002/ijfe.246.

Cambazoglu B. (2013). The External Finance Premium and the Financial Accelerator: the Case of Turkey. *International Journal of Economic Sciences and Applied Research*, vol. 6, no. 1, pp. 103–121.

Campagne B., Alhenc-Gelas V., Bernard J.-B. (2015). No evidence of financial accelerator in France. Institut national de la statistique et des études économiques, Working Paper no. 2015/07.

Chatelain J.-B., Generale A., Hernando I. et al. (2003). New findings on firm investment and monetary policy transmission in the Euro Area. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, iss. 1, pp. 73–83.

Chirinko R., Fazzari S. and Meyer A. (1999). How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data. *Journal of Public Economics*, vol. 74, iss. 1, pp. 53–80.

Dabla-Norris E. and Floerkemeier H. (2006). Transmission mechanisms of monetary policy in Armenia: evidence from VAR analysis. IMF Working Paper, no. 06/248.

Demeshev B.B., Malakhovskaya O.A. (2016). BVAR Mapping. *Prikladnaya ekonometrika — Applied Econometrics*, vol. 43, pp. 118–141 (In Russ.).

Drobyshevsky S.M., Trunin P.V., Kamenskikh M.V. (2008). Analysis of Transmission Mechanisms of Money and Credit Policy in Russia's Economy. Moscow: Institute for the Economy in Transition (In Russ.).

Egorov A.V., Borzykh O.A. (2018). Asymmetric Interest Rate PassThrough in Russia. *Ekonomicheskaya politika*, vol. 13, no. 1, pp. 92–121 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-04.

Erdogdu A. (2017). Functioning and Effectiveness of Monetary Transmission Mechanisms: Turkey Applications. *Journal of Finance and Bank Management*, vol. 5, no. 1, pp. 29–41. Available at: https://doi.org/10.15640/jfbm.v5n1a3.

Holmstrom B. and Tirole J. (1997). Financial Intermediation, Loanable Funds, and the Real Sector. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, iss. 3, pp. 663–691. Available at: https://doi.org/10.1162/003355397555316.

Iacoviello M. and Minetti R. (2008). The Credit Channel of Monetary Policy: Evidence from the Housing Market. *Journal of Macroeconomics*, vol. 30, no. 1, pp. 69–96.

Igan D. et al. (2013). Monetary Policy and Balance Sheets. IMF Working Paper, no. 13/158.

Ivanchenko I.S. (2010). Impact of Monetary Impulses on Prices of Assets on the Stock Market. *Bankovskoe Delo — Banking*, no. 3, pp. 50–55 (In Russ.).

Jiménez G., Ongena S., Peydró J.-L. et al. (2012). Do Demand or Supply Factors Drive Bank Credit, In Good and Crisis Times? *European Banking Center Discussion Paper*, no. 2012–003.

Lomivorotov R.V. (2015). The Dynamics of Total Factor Productivity and Its Components: Russian Plastic Production. *Prikladnaya ekonometrika — Applied Econometrics*, vol. 38, no. 2, pp. 41–63 (In Russ.).

Mamonov M.Ye. (2018). Lending Channel of Monetary Policy in Russia: Microeconomic Estimates for Retail and Corporative. *Journal of the New Economic Association*, vol. 1, no. 1 (37), pp. 112–145 (In Russ.).

Masuda K. (2015). Fixed investment, liquidity constraint, and monetary policy: evidence from Japanese manufacturing firm panel data. *Japan and the World Economy*, vol. 33 (C). pp. 11–19.

Mishkin F.S. (1996). The Channels of Monetary Transmission: Lessons for Monetary Policy. NBER Working Paper, no. 5464.

Mitra A., Bhoi B., Singh J. et al. (2017). Effectiveness of alternative channels of monetary policy transmission: some evidence for India. *Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies*, vol. 10, no. 1, pp. 19–38.

Poddar T., Sab R., Khachatryan H. (2006). The Monetary Transmission Mechanism in Jordan. IMF Working Papers, no. 06 (48).

Shevelev A.A. (2017). Bayesian Approach to Evaluate the Impact of External Shocks on Russian Macroeconomic Indicators. *Mir ekonomiki i upravleniya — World of Economics and Management*, vol. 17, no. 1, pp. 26–40 (In Russ.).

Shibamoto M. and Tachibana M. (2014). Individual Stock Returns and Monetary Policy: Evidence from Japanese Data. *The Japanese Economic Review, Japanese Economic Association*, vol. 65, no. 3, pp. 375–396.

Shokr M., Karim Z. and Zaidi M. (2016). The balance sheet channel of monetary policy: the panel evidence of Egypt. *Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies*, vol. 10, iss. 3, pp. 1–20. Available at: https://doi.org/10.1080/17520843.2016.1252409.

Received 31.10.2019
Accepted for publication 08.04.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-57-68

CC BY

Государственные закупки в Российской Федерации: ретроспектива и развитие

***Дарья Викторовна Горохова**, к. э. н., старший преподаватель кафедры «Государственный финансовый контроль» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва*
E-mail: dgorochova@yandex.ru, ORCID 0000-0002-0564-7319

Аннотация
Сфера государственных и муниципальных закупок является одной из самых динамично развивающихся сфер государственного управления. С 2013 г. было принято более 50 федеральных законов, которые вносили изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, и более 100 подзаконных актов. Существенные изменения в законодательство о контрактной системе, связанные с требованиями реализации национальных проектов, были внесены в 2019 г. Очевидно, что нормы нормативного правового регулирования государственных и муниципальных закупок требуют систематизации, критического взгляда и выработки дальнейших направлений совершенствования. С этой целью в статье рассматриваются новации Федерального закона № 44-ФЗ и его подзаконных актов во взаимосвязи и развитии и предлагаются направления его дальнейшего совершенствования. При написании статьи использовались правовые, сравнительные и статистические методы анализа. Результаты исследования показали, что сложившаяся система государственных и муниципальных закупок не в полной мере отвечает требованиям эффективности, является не очень комфортной для организаций коммерческого сектора экономики России, требует дальнейшей процедурной и кадровой оптимизации. По указанным направлениям даны предложения по дальнейшему развитию.

Ключевые слова: *государственные закупки, Федеральный закон № 44-ФЗ, эффективность закупок, контрактная система, законодательство о закупках*

JEL: *H8*

Для цитирования: *Горохова Д. В. Государственные закупки в Российской Федерации: ретроспектива и развитие // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 57–68. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-57-68.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-57-68

Public Procurement in the Russian Federation: Retrospective and Development

Darya V. Gorokhova[1]
E-mail: dgorochova@yandex.ru, ORCID 0000-0002-0564-7319
[1] *Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation*

Abstract
The sphere of state and municipal procurement is one of the most dynamically developing areas of state regulation. Since 2013, 46 Federal laws have been adopted, which amended Federal Law No. 44-FZ, and more than 100 by-laws. Significant changes in the sphere of state and municipal procurement

related to the requirements for the implementation of national projects were made in 2019. It is obvious that the norms of legal regulation of the 44-FZ require systematization, a critical look and development of further directions for improvement. To this end, the article discusses the innovations of Federal Law 44-FZ and its by-laws in the relations and development and offers directions for further improvement of the Law. Legal, comparative and statistical methods of analysis were used in writing the article. The results of the study show that the current system of state and municipal procurement does not fully meet the requirements of efficiency, is not convenient for supplier organizations, and requires further procedural and personnel optimization. Proposals for further development are given in these areas.

Keywords: *public procurement, 44-FZ, procurement efficiency, contract system, procurement legislation*

JEL: *H8*

For citation: *Gorokhova D.V. Public Procurement in the Russian Federation: Retrospective and Development. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 57–68 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-57-68.*

ВВЕДЕНИЕ. ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Система государственных закупок в Российской Федерации имеет многовековую историю. К числу первых документов, содержащих сведения о закупках для нужд Российского государства, может быть отнесен казенный подряд «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости» 1595 г. — при царе Федоре Иоанновиче. Еще один из примеров — указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г. «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей», согласно которому за перевоз определенного объема груза купцы получали вознаграждение. Указанные примеры свидетельствуют о том, что уже во времена царской России формировался государственный заказ, выбирались подрядчики, оговаривались и устанавливались договорные отношения, то есть закладывались основы современной системы государственных закупок.

Дальнейшее развитие системы государственных закупок в России связано с именами Петра I, Анны Иоанновны, Екатерины Великой, Александра II. Так, во времена закупок для государственных нужд при Петре I подрядчик определялся как лицо, предложившее наименьшую цену за подряд и имевший поручителя из числа уважаемых горожан. При Анне Иоанновне объявления о закупках стали печататься в государственных центральных газетах. Екатерина Великая создала Казенную палату, на которую были возложены полномочия по определению подрядчиков и заключению договоров[1].

Контрактная система тех времен характеризовалась четкой правовой регламентацией, усиленным контролем со стороны государства, но при этом низким уровнем конкуренции и неравноправным конкурентным положением поставщиков частной формы собственности по сравнению с казенной. Казенные заводы, имея льготы и преференции от государства, предлагали более низкую цену, а значит, чаще становились подрядчиками для государства.

Построенная в царской России система государственных закупок прекратила свое существование в 20-е годы XX в. в связи с переходом к плановой экономике и государственному распределению.

Одним из первых законов современной России, регулирующих деятельность системы государственных закупок, являлся Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г.

[1] *Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археологической экспедицией Императорской академии наук. СПб, 1836. Т. 1. С. 450.*

№ 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Его значимость заключается в том, что в нем впервые было закреплено понятие и сущность государственного контракта.

Система государственных закупок постсоветского периода, как и в период царской России, характеризовалась низким уровнем конкуренции, однако по сравнению с последним отсутствовало должное нормативное правовое обеспечение и контроль со стороны государства за государственными закупками. Эти и многие другие факторы приводили к низкой эффективности не только самих закупок, но и использования бюджетных средств в целом.

В связи с этим на рубеже XX и XXI вв. была поставлена задача по созданию системы государственных и муниципальных закупок, соответствующей международным принципам прозрачности и открытости и обеспечивающей эффективное и результативное использование бюджетных средств. В рамках этой задачи принятие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» становится началом нового этапа развития контрактной системы в Российской Федерации. Данный федеральный закон упорядочил и описал процедуры организации закупок, положил начало электронным процедурам, установил требования к рассмотрению и оценке заявок участников, определил порядок досудебного урегулирования конфликтных ситуаций, ввел контроль в сфере закупок и др.

В то же время происходит разработка и внедрение специализированного информационного пространства для размещения информации о государственных закупках, что позволило не только сконцентрировать информацию о проводимых закупках в одном месте, но и сделать процедуру закупки более открытой и общедоступной, а значит, более контролируемой и менее коррупционной.

Одной из значимых вех становления и развития государственной контрактной системы можно считать 2014 г., что связано с вступлением в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ). Данный закон пришел на смену Федеральному закону № 94-ФЗ и усилил правовое регулирование вопросов планирования закупок, расширил количество способов размещения заказов, установил порядок приемки товаров, работ, услуг, ввел институт общественного контроля в сфере закупок, нормирование закупок и др.

Значительные изменения Федеральный закон № 44-ФЗ внес в отношении контроля в сфере закупок. В частности, был расширен состав и полномочия органов, осуществляющих контроль в сфере закупок. К числу таких органов отнесены федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по осуществлению контроля в сфере закупок, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований наделены полномочиями по проведению аудита в сфере закупок.

Таким образом, контрактная система России имеет многовековую историю становления и развития, в которой можно выделить как периоды прогресса, так и периоды застоя. Однако, как показано выше, во все времена целью регулирования контрактной системы было достижение результативности закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в совокупности с обеспечением эффективности использования бюджетных средств.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В настоящее время сложилась система государственных и муниципальных закупок, которая характеризуется высоким уровнем открытости и прозрачности, что обеспечивается применением Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС). Законодательно закреплено 11 способов осуществления закупок, которые в 100-процентном объеме переведены в электронный формат[2]. Следует отметить также высокий уровень регламентации закупочного цикла — от планирования закупок до отчетности, четкое закрепление правил действия участников закупок. Несмотря на высокий уровень открытости государственных и муниципальных закупок, большое внимание уделяется автоматизации всего цикла закупочных процедур и реализации контрактов и их дальнейшего перевода в электронный формат.

Вместе с тем, несмотря на явные сильные стороны современной контрактной системы, она не лишена недостатков, к которым можно отнести ее маломобильность, процедурную перегруженность, длительность процедур. Так, к примеру, длительность проведения открытого конкурса с момента размещения извещения о закупке до подписания контракта составляет около 50 дней. Ряд вопросов имеет признаки избыточного законодательного регулирования, при котором не обеспечивается должный уровень маневренности участникам закупок. Много вопросов выявляется в части ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе и др.

Учитывая стратегическую важность государственных закупок с позиции не только обеспечения деятельности государства, но и развития экономики страны, реформирование системы закупок выделено в числе приоритетных направлений, способствующих повышению эффективности бюджетных расходов в среднесрочной перспективе, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.».

В связи с этим в 2019 г. был принят пакет поправок, ставший значительным шагом к упрощению процедур планирования закупок и исключения их цикличности (табл. 1).

Таблица 1

Новации Федерального закона № 44-ФЗ / Innovations of federal law no. 44-FZ

Планирование и проведение закупок	— Планирование закупок после 1 октября 2019 г. осуществляется посредством ведения плана-графика закупок (план закупок ликвидирован) — Сокращен с десяти дней до одного дня интервал между изменениями плана-графика закупок и размещением извещений о них — До 300 млн руб. увеличено значение начальной (максимальной) цены контракта, при которой допускается проведение электронного аукциона, с сокращением сроков подачи заявок (для закупок в сфере строительства — 2 млрд руб.) — Участникам закупок с дополнительными требованиями необходимо наличие документов, подтверждающих соответствие таким требованиям, в реестре участников закупок, аккредитованных на электронной площадке — Заказчику дано право определять начальную (максимальную) цену единицы товара, работы, услуги при условии невозможности определения их объема на момент закупки — С 01.10.2019 извещение об осуществлении закупки должно содержать информацию о размере аванса, если он предусмотрен условиями контракта — С 1 января 2020 г. участник должен указывать страну происхождения товара (включая товар, который поставляется для выполнения закупаемых работ (оказания закупаемых услуг), если такое требование есть в извещении — С 1 июля 2020 года будет введен новый порядок проведения запроса котировок в электронной форме: с Н(М)ЦК до 3 млн руб., сроком подачи заявок от четырех рабочих дней

[2] *По состоянию на 1 апреля 2020 г.*

Заключение контракта	— Заказчику предоставлено право заключать контракт с участником закупки, которому присвоен второй номер, в случае расторжения контракта с победителем такой закупки — Введен запрет на выплату авансов при заключении контрактов с участниками закупки, предложившими цену контракта, которая ниже на 25 % начальной и более 25 % максимальной цены контракта — Сократились сроки заключения контракта для электронного запроса котировок, у победителя и заказчика будет по одному рабочему дню на подписание и размещение контракта. При этом заключение такого контракта может быть не ранее чем через два рабочих дня со дня размещения итогового протокола в ЕИС — Информация о стране происхождения товара обязательно должна быть включена в проект контракта на основании сведений из заявки соответствующего участника и направляться в реестр контрактов
Обеспечение заявки, исполнения контракта и гарантийных обязательств	— Обеспечение заявки вновь возможно осуществлять в виде банковской гарантии (ранее эта норма закона была приостановлена) — Поставщику разрешено изменять способ обеспечения гарантийных обязательств — Определен предельный срок возврата обеспечения контракта, который составляет 30 дней с даты исполнения обязательств поставщиком; для СМП и СОНКО — 15 дней — При закупках у СМП и СОНКО размер обеспечения контракта рассчитывается исходя из цены контракта, а не Н(М)ЦК — Вводятся требования по обеспечению исполнения гарантийных обязательств, если они (гарантийные обязательства) установлены условиями контракта
Закупка у единственного поставщика	— Увеличена сумма закупок малого объема со 100 тыс. руб. до 300 тыс. руб. — При осуществлении закупки у единственного поставщика не требуется размещать извещение о проведении закупки, а также отчет с обоснованием выбора такого способа и существенных условий контракта — Отменена внешняя экспертиза исполнения контрактов — С 1 июля 2020 г. заказчику необходимо согласовывать с контрольным органом заключение контракта по итогам несостоявшихся закупочных процедур для закупок с Н(М)ЦК, превышающей размер, установленный Правительством РФ (к примеру, 1 млрд руб. — при осуществлении закупки для обеспечения федеральных нужд путем проведения электронного аукциона; 100 млн руб. — при осуществлении закупки для обеспечения нужд субъекта РФ, муниципальных нужд путем проведения электронного аукциона и др.) — До 3 млн руб. увеличивается сумма малых закупок товаров, если они осуществляются в электронной форме
Контроль в сфере закупок	— Предусмотрено утверждение Правительством Российской Федерации единого порядка осуществления контроля в сфере закупок — Возможность ОИВ субъектов РФ осуществлять полномочия находящихся на их территории ОМСУ в части контроля в сфере закупок на основании соглашения — Предусмотрено утверждение Правительством Российской Федерации порядка оценки эффективности деятельности органов контроля, в т. ч. показатели такой оценки — Установлен запрет на возложение функций по централизации закупок на органы контроля
Иное	— Сократились с десяти до пяти дней сроки обжалования итогов закупки и до пяти дней — срок принятия решения о внесении участника в Реестр недобросовестных поставщиков — Подтверждение дополнительных требований, если они предусмотрены в закупке, направляется участником оператору электронных площадок — С начала 2020 г. в тестовом режиме заработал функционал ЕИС в части подписания документов о приемке товаров, работ, услуг в электронной форме — С 1 января 2020 г. начал работать «Независимый регистратор», который отслеживает работоспособность ЕИС и фиксирует действия участников контрактной системы

Источник: составлено автором на основании Федерального закона от 01.04.2019 № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”», Федерального закона от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”», Федерального закона от 27.12.2019 № 449-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» / Source: compiled by the author.

Анализируя табл. 1, сложно не согласиться с тем, что в действительности нормы о возможности публикации извещения о закупке по истечении одного дня после внесения изменений в план-график закупок, об увеличении порога начальной (максимальной) цены контракта, при которой допускается проведение электронного аукциона с сокращением сроков подачи заявок, о возможности заключения контракта с участником закупки, которому присвоен второй номер, в случае расторжения контракта с победителем такой

закупки, о сокращении сроков обжалования результатов закупки упрощают и ускоряют процессы осуществления государственных и муниципальных закупок.

Упорядочивают и совершенствуют контрактное законодательство нормы, определяющие срок возврата обеспечения исполнения контракта, упрощается процедура принятия товаров, работ, услуг отменой требования об обязательной внешней экспертизе исполнения контрактов, заключенных с единственным поставщиком.

Следует отметить постоянное функциональное и эргономическое совершенствование Единой информационной системы в сфере закупок. Значительной вехой 2020 г. является переход к электронному актированию (приемке) товаров, работ и услуг. Удобство повышает не только сам факт использования электронных документов, но и то, что сформированные в ЕИС документы о приемке товаров, работ и услуг (в т. ч. счет-фактуры) будут признаваться Федеральной налоговой службой[3].

Здесь же следует коротко осветить планы по совершенствованию Федерального закона № 44-ФЗ в 2020 г. Согласно законопроекту, представленному Минфином России в конце февраля 2020 г., ожидается вторая волна изменений 44-ФЗ. Так, к примеру, планируется исключить такие способы закупок, как двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, запросы предложений, оставив только конкурс, аукцион (включая открытые, закрытые и электронные их способы) и запрос котировок в электронной форме. Законопроектом планируется ввести электронную форму подачи жалоб при конкурентных и малых электронных закупках, продолжится совершенствование запроса котировок в электронной форме — проводить его можно будет без ограничений по совокупному годовому объему закупок. Проект закона снимает с заказчика обязанность составлять документацию для проведения закупок открытым конкурентным способом, вся необходимая информация будет включаться в извещение о закупке, которое будет формироваться в ЕИС, и др.[4]

Вместе с тем, непрерывно совершенствуя законодательство о контрактной системе, законодатель по-прежнему рассматривает его только с позиции заказчиков, повышая его удобство и эффективность для государственной сферы. О том, какие недостатки и направления совершенствования Федерального закона № 44-ФЗ имеются с позиции реального сектора экономики, рассмотрено в статье далее.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ 44-ФЗ

Обратной стороной медали современной контрактной системы Российской Федерации является ее низкая привлекательность для поставщиков — организаций коммерческого сектора экономики России.

Из года в год наблюдаются невысокие показатели по количеству поставщиков товаров, работ и услуг для государственной и муниципальной сферы, на что неоднократно обращала внимание Счетная палата Российской Федерации. Так, по данным ведомства, уровень конкуренции за последние четыре года практически не изменился и составляет в среднем 2,5–3 заявки на лот[5]. При этом в 40 % случаев конкурсная процедура признается несостоявшейся в силу отсутствия заявок поставщиков[6].

---

[3] *Письмо Федерального казначейства от 18.12.2019 № 14-00-06/27476 и Федеральной налоговой службы от 18.12.2019 № АС-4-15/26126@ «Об электронном документообороте документов о приемке товаров (выполнении работ, оказании услуг), сформированных с использованием ЕИС в сфере закупок».*

[4] *Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”». URL: https://base.garant.ru/56823347/.*

[5] *Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год». URL: http://audit.gov.ru/promo/goszakupki-2018/report.pdf.*

[6] *Материалы Московского финансового форума-2019. URL: https://mff.minfin.ru/program/12-sentyabrya/optimizatsiya-mekhanizmov-gosudarstvennykh-zakupok/.*

Нежелание коммерческих организаций выходить на рынок государственных и муниципальных закупок значительно снижает эффективность контрактной системы. Данный вывод подтверждается данными экспертного доклада Высшей школы экономики. Так, показатель конкуренции по закупкам товаров, работ, услуг, осуществляемым по Федеральному закону № 44-ФЗ, сократился с 2,7 заявки на лот в 2017 г. до 2,3 заявки на лот в 2018 г., и при этом с 7,6 до 4,8 % в 2017 и 2018 гг., соответственно, сократилась экономия на торгах[7].

Остановимся поподробнее на факторах, снижающих привлекательность государственных и муниципальных закупок для реального сектора экономики, а именно: рассмотрим имеющиеся финансовые обременения для участников закупок.

Согласно действующему законодательству к финансовым обременениям участников закупок может быть отнесено следующее.

1. Обеспечение заявки на участие в конкурсе, размер которой определяется заказчиком самостоятельно в рамках 0,5–1 % от Н(М)ЦК для контрактов с Н(М)ЦК до 20 млн руб. и 0,5–5 % от Н(М)ЦК для контрактов с Н(М)ЦК свыше 20 млн руб.

2. Плата оператору электронных площадок за проведение электронной процедуры, размер которой составляет 1 % от Н(М)ЦК, но не более чем 5 тыс. руб. без учета НДС (для участников закупки, являющихся СМП или СОНО, — 1 % от Н(М)ЦК, но не более чем 2 тыс. руб.).

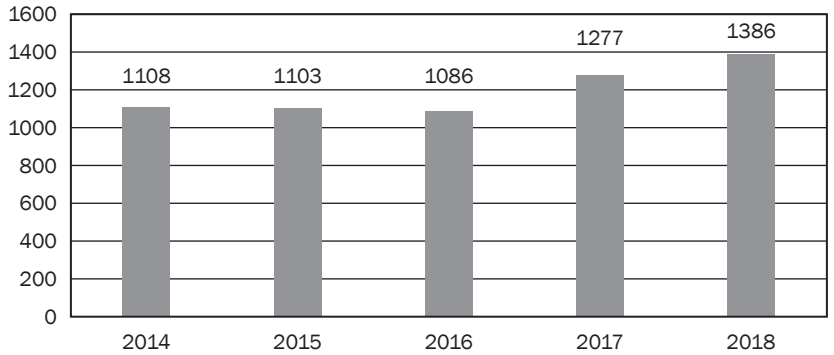
3. Обеспечение исполнения контракта, сумма определяется заказчиком самостоятельно в пределах от 5 до 30 % Н(М)ЦК.

4. Обеспечение гарантийных обязательств контракта. Размер обеспечения также определяется заказчиком самостоятельно в пределах 10 % Н(М)ЦК.

Основываясь на критерии величины обременения, на взгляд автора, наиболее весомыми являются суммы обеспечения исполнения контракта и обеспечения гарантийных обязательств. Очевидно, что для данного обеспечения денежные средства организаций-исполнителей извлекаются из финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующего субъекта и являются своего рода дополнительным финансовым бременем (рис. 1).

Рисунок 1

Расчетная (максимально возможная) сумма обеспечения исполнения контракта, млрд руб. / The estimated amount of security for the performance of the contract, billion rubles



Источник: составлено автором по данным официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок. Расчет осуществлен исходя из Н(М)ЦК, размещенных на ЕИС, и максимального размера обеспечения исполнения контракта (30 % Н(М)ЦК) / Source: compiled by the author.

[7] *Система закупок в Российской Федерации: доклад / ВШЭ, 2018. URL: https://fcs.hse.ru/data/2019/04/01/1190217413/doklad-2018.pdf.*

Несомненно, что альтернативой выведения средств из оборота являются банковские гарантии, однако, во-первых, их предоставление и обслуживание является также платной услугой и при недорогих контрактах обеспечение их выполнения путем предоставления банковской гарантии будет невыгодным инструментом, а во-вторых, процедура оформления и предоставления банковской гарантии — процесс длительный и трудоемкий.

По длительности обременения обеспечение исполнения контракта возвращается исполнителю в течение 30 дней с даты завершения работ (услуг) и их принятия заказчиком, обеспечение исполнения гарантийных обязательств — в течение 30 дней с даты завершения гарантийного срока. При этом срок реализации государственных и муниципальных контрактов может достигать трех лет, а гарантийные обязательства согласно гражданскому законодательству составляют два года, если иное не установлено условиями государственного или муниципального контракта.

Таким образом, можно констатировать, что требования по обеспечению исполнения контракта, как и требования по обеспечению гарантийных обязательств, являются для организаций коммерческого сектора отвлечением денежных средств в значительном объеме и на длительные сроки.

Вместе с тем целесообразность механизма обеспечения исполнения контракта с позиции минимизации рисков неисполнения договорных обязательств является дискуссионным вопросом. Денежное или банковское обеспечение исполнения контракта вовсе не дает гарантий в успешности его реализации. По своей сути обеспечение нацелено на компенсацию государству издержек от недобросовестных поставщиков. При этом остается открытым вопрос о достаточности и неизбыточности размера обеспечения исполнения контракта с точки зрения компенсации данных издержек, ведь неисполнение контракта — это не только финансовые потери государства, но и его временн*ые*, репутационные и социальные риски.

Кроме того, много споров вызывает тот факт, что определение величины обеспечения исполнения контракта и гарантийных обязательств устанавливается в процентном отношении к начальной (максимальной) цене контракта, а не к цене контракта. Ведь в результате закупочных процедур цена контракта может быть значительно ниже начальной (максимальной) цены. Следовательно, организация — исполнитель контракта должна нести ответственность в рамках сложившейся, а не начальной (максимальной) цены контракта. С учетом изложенного в качестве одного из направлений совершенствования контрактной системы Российской Федерации может быть предложен пересмотр состава и величины организационных расходов поставщиков, связанных с заключением государственного контракта.

В целях соблюдения интересов и государства, и реального сектора экономики может быть предложено установление дифференцированного размера обеспечения исполнения контракта, как и размера обеспечения гарантийных обязательств. В развитие данного направления совершенствования контрактного законодательства автором предлагаются два подхода к определению дифференцированного размера обеспечения исполнения контракта и обеспечения гарантийных обязательств.

Первый подход основывается на системе критериев, которые разносторонне характеризуют надежность и добросовестность поставщиков. Для каждого критерия определяется удельный вес, на основании чего рассчитывается интегральный показатель, и на его базе осуществляется дифференциация размера обеспечения. В качестве примера критериев градации поставщиков могут выступать показатели доли рынка, длительности пребывания на рынке, количество аналогичных контрактов, реализованных без нареканий и нарушений, и другие параметры, характеризующие надежность и добросовестность поставщика.

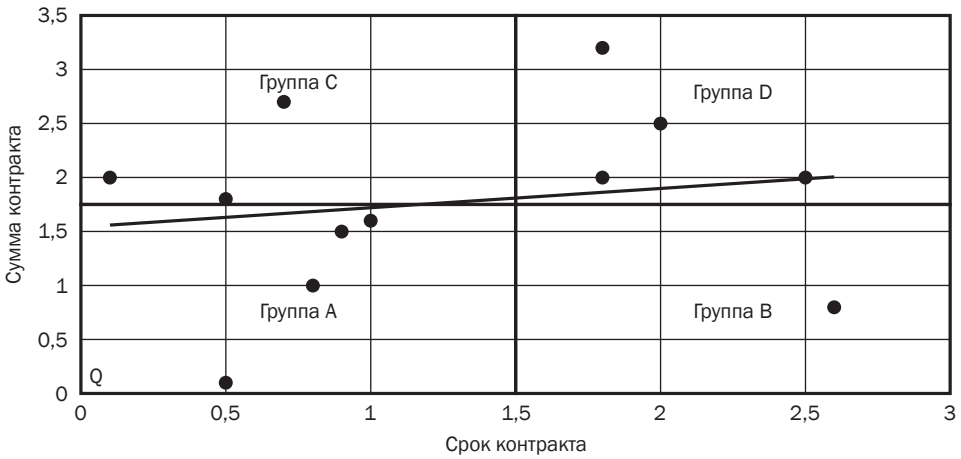
Сущность такого подхода заключается в том, что если исполнитель государственного контракта, который, к примеру, более пяти лет осуществляет свою деятельность на рынке, имеет большой опыт работы в требуемой сфере, определенное количество выполненных без нареканий и нарушений аналогичных контрактов, демонстрирует бóльшую надежность, то для него могут устанавливаться более низкие проценты обеспечения исполнения контракта и (или) гарантийных обязательств или же не устанавливаться вовсе. И наоборот, малоопытный и недолго работающий в требуемой сфере поставщик несет большие риски невыполнения или ненадлежащего выполнения обязательств по государственному контракту.

Второй подход основывается на модели позиционирования закупок (*Supply positioning, SPM-model*).

Так, все государственные и муниципальные закупки можно ранжировать в зависимости от срока и суммы контракта (рис. 2).

Рисунок 2

Модель позиционирования государственных закупок / Public procurement positioning model



Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Группа A (рутинные закупки) — закупки, характеризуемые небольшим бюджетом и коротким сроком реализации.

Группа B — закупки, характеризуемые небольшим бюджетом и длительным сроком реализации.

Группа C — закупки со значительным бюджетом и коротким сроком реализации.

Группа D (стратегические закупки) — закупки со значительным бюджетом и длительным сроком реализации.

Очевидно, что чем больше бюджет закупки и длиннее срок реализации контракта, тем рискованнее закупка с точки зрения потерь государства. И наоборот, чем меньше бюджет закупки и короче сроки реализации контракта, тем меньший риск несет заказчик.

На основе изложенного дифференциацию размера обеспечения исполнения контракта и (или) обеспечения гарантийных обязательств предлагается определять с учетом того, к какой группе относится закупка, вплоть до того, что для закупок группы A, находящихся максимально близко к точке Q, обеспечение исполнения контракта может не устанавливаться вовсе, так как риски потерь в данной точке минимальные.

Следует отметить, что автором статьи предлагается канва, каждый из подходов требует более детальной проработки, определения более конкретных показателей,

методик ранжирования, пороговых значений, чему может быть посвящено не одно исследование.

Однако применение указанных подходов будет способствовать снижению нагрузки на реальный сектор экономики — поставщиков товаров, работ и услуг для государственных нужд, а также упорядочиванию процессов определения размера обеспечения исполнения контракта и гарантийных обязательств, т. к. в настоящее время этот вопрос носит субъективный характер.

Следующим фактором, снижающим привлекательность сферы государственных закупок для организаций реального сектора экономики, является низкий порог добросовестной конкуренции. Иначе говоря, речь идет о сговоре между участниками закупок или между участниками и заказчиками. Несмотря на то что Федеральный закон № 44-ФЗ декларирует создание равных условий для обеспечения добросовестной конкуренции между участниками закупок, на практике нередко складываются теневые отношения между заказчиком и поставщиком или сговор между поставщиками, не позволяющий участвовать в закупке «сторонним» поставщикам.

Данная проблематика с позиции оппортунистического поведения заказчиков достаточно полно описана в работах О. Уильямсона [Юрченко Е. В., Юрченко А. А., 2015]. Но, обозначая масштаб проблемы, хотелось бы отметить, что сговор заказчиков и поставщиков имеет место даже при проведении электронных аукционов, которые, по мнению многих ведущих экономистов, являются наименее коррупционными. Прежде всего это проявляется в «затачивании» требований аукционной документации под конкретного поставщика. И указанные выше показатели несостоявшихся закупок и их переведение в ранг закупки у единственного поставщика подчеркивают справедливость такого вывода.

В итоге не достигается не только принцип добросовестной конкуренции, но и принцип эффективного использования бюджетных средств.

Современной экономической науке известно немало методов борьбы с оппортунистическим поведением, среди которых, по мнению автора, в отечественном контрактном законодательстве могут быть рассмотрены такие, как:

— развитие неформальных методов борьбы с нарушением законодательства, таких как освещение в СМИ, общественное порицание, формирование профессиональной этики, репутация гражданского служащего. Не последнее место в этом вопросе занимает ротация государственных и муниципальных гражданских служащих;

— внедрение в российское законодательство четких критериев эффективности государственных закупок. К сожалению, в настоящее время эффективность закупок отождествляется с экономией бюджетных средств на торгах [Шмелева М. В., 2018]. И при этом абсолютно не учитываются такие важные аспекты, как качество поставленного товара (оказанных работ, услуг), уровень удовлетворенности заказчика и населения от выполненных работ (оказанных услуг) и др. Полагаем, что внедрение качественных показателей в оценку эффективности государственных и муниципальных закупок позволит сместить акцент в сторону результативности закупок, при котором будет важна не только экономия денежных средств, но и получаемый, в т. ч. социальный, эффект;

— максимальная типизация закупочной документации, а именно разработка библиотеки технических заданий. Библиотека технических заданий в совокупности с внедряемым в настоящее время каталогом товаров, работ и услуг поможет ликвидировать возможные сговоры между поставщиками и поставщиками и заказчиками.

В отношении типизации закупок в Российской Федерации сделаны первые шаги, в частности, разработан единый Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в котором содержится описание и требования к товарам, работам и услугам. Однако описаны далеко не все возможные закупки, меньше всего

охваченными остаются услуги и работы. Вопрос представляется масштабным, однако его результат позволит исключить сговор между заказчиком и поставщиком.

Таким образом, резюмируя все вышеизложенное, повышение привлекательности государственных закупок для реального сектора экономики — это вектор, по которому, по мнению автора, необходимо дальнейшее совершенствование контрактной системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги вышесказанному, хотелось бы отметить следующее. Сфера государственных и муниципальных закупок постоянно совершенствуется. Минфин России уже более двух лет проводит масштабную реформу контрактной системы, направленную на процедурное упрощение закупок, с одной стороны, и повышение эффективности использования бюджетных средств, с другой стороны. Кроме того, в настоящее время значимым вектором развития системы государственных и муниципальных закупок является ее цифровизация, все чаще говорят об электронных контрактах (смарт-контракты) [Косян Н. Г., Милькина И. В., 2019]. В публичном пространстве появились высказывания о внедрении технологий блокчейн в систему закупок [Изутова О. В., 2019] и др.

Несомненно, развитие цифровых закупок необходимо, т. к. мировой опыт свидетельствует о том, что наиболее эффективными и наименее коррумпированными являются закупки, проводимые с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Но в то же время, по мнению автора, в вопросах совершенствования контрактной системы необходимо уделить должное внимание такому важному направлению, как повышение привлекательности системы государственных и муниципальных закупок для поставщиков — организаций реального сектора экономики. В связи с этим в статье обоснован вывод о дополнительном бремени поставщиков через отвлечение денежных средств на длительное время в связи с необходимостью обеспечения исполнения контракта и (или) обеспечения гарантийных обязательств. В качестве меры совершенствования предложено установление дифференцированного подхода к определению размера обеспечения исполнения контракта (гарантийных обязательств).

Во-вторых, обозначена проблема реализации на практике при осуществлении государственных и муниципальных закупок принципа добросовестной конкуренции. Предложены направления борьбы с оппортунистическим поведением заказчика, среди которых можно выделить развитие неформальных методов борьбы с нарушением законодательства о контрактной системе и уточнение подхода к определению эффективности государственных и муниципальных закупок.

Увеличение количества потенциальных поставщиков товаров, работ и услуг для государственной сферы будет способствовать росту конкуренции, а при соблюдении принципа ее добросовестности повысит эффективность не только самих закупок, но и эффективность использования бюджетных средств.

Список источников

Изутова О. В. Новое видение контрактной системы // Бюджет. 2019. № 4. URL: http://bujet.ru/article/375095.php.

Косян Н. Г., Милькина И. В. Блокчейн в системе государственных закупок // E-Management. 2019. № 1. С. 33–41.

Паулов П. А., Сотникова В. А. Опыт управления закупками в США // Бюллетень науки и практики. 2018. № 11. Т. 4. С. 401–404.

Савченко В. В. Анализ зарубежного опыта управления государственными и корпоративными закупками // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 2. С. 166–172. URL: https://doi.org/10.18184/2079-4665.2016.7.2.166.172.

Спирчагов Г. С., Нуретдинова Ю. В. Контрактная система в государственных закупках: проблемы правового регулирования и создания единой организационной структуры // Московский экономический журнал. 2018. № 4. С. 625–631.

Шмелева М. В. Эффективность осуществления закупок как важнейшая цель российской контрактной системы // Правовая парадигма. 2018. № 1. С. 79–83. URL: https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.1.13.

Юрченко Е. В., Юрченко А. А. Государственные закупки: современные проблемы // Вестник Финансового университета. 2015. № 4. С. 16–23.

Поступила в редакцию 10 октября 2019 г.
Принята к публикации 8 апреля 2020 г.

References

Izutova O.V. (2019). New Vision of the Contract System. *Byudzhet — Budget*, no. 4 (In Russ.). Available at: http://bujet.ru/article/375095.php.

Kosyan N.G., Milkina I.V. (2019). Blockchain in the Public Procurement System. *E-Management*, no. 1, pp. 33–41 (In Russ.).

Paulov P.A., Sotnikova V.A. (2018). Experience of Management of Purchases in the USA. *Byulleten' nauki i praktiki — Science and Practice Bulletin*, vol. 4, no. 11, pp. 401–404 (In Russ.).

Savchenko V.V. (2016). Analysis of Foreign Experience of State and Corporate Procurement Management Experience. *MIR (Modernization. Innovation. Research)*, vol. 7, no. 2, pp. 166–172 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.18184/2079-4665.2016.7.2.166.172.

Spirchagov G.S., Nuretdinova Yu.V. (2018). The Contract System in Public Procurement: Problems of Legal Regulation and Creation of a Single Organizational Structure. *Moskovskiy ekonomicheskiy zhurnal — Moscow Economic Journal*, no. 4, pp. 625–631 (In Russ.).

Shmeleva M.V. (2018). The Effectiveness of Procurement As a Key Goal of the Russian Contract System. *Pravovaya paradigma — Legal Concept*, no. 1, pp. 79–83 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.1.13.

Yurchenko E.V., Yurchenko A.A. (2015). Management of Governement Procurements: Modern Problems. *Bulletin of the Financial University*, no. 4, pp. 16–23 (In Russ.).

Received 10.10.2019
Accepted for publication 08.04.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-69-95

CC BY

Международный опыт осуществления государственного финансового контроля

***Наталья Сергеевна Матвеева**, младший научный сотрудник Центра финансового менеджмента в государственном секторе НИФИ Минфина России, г. Москва*
E-mail: natalia.matveeva@inbox.ru, ORCID 0000-0002-8353-5638

Аннотация
Финансовый контроль является важной частью системы управления финансами, повышение значимости которого в современном мире отражено в том числе в Лимской декларации руководящих принципов контроля, согласно которой финансовый контроль представляет собой неотъемлемый компонент управления общественными финансами. Актуальность темы исследования обусловлена усилением роли финансового контроля в развитых странах мира и поиском путей повышения эффективности его осуществления.
Цель данной статьи заключается в выявлении основных направлений развития государственного финансового контроля и анализе процесса стандартизации. Несмотря на то что принципы построения системы государственного финансового контроля разнятся в зависимости от сложившихся исторических, экономических и нормативно-правовых традиций определенной страны, общие тенденции к децентрализации осуществления контроля, а также стандартизации контрольной деятельности определяют дальнейшие направления развития данной сферы. Кроме того, описывается текущий уровень развития государственного финансового контроля в Российской Федерации и возможности адаптации международного опыта в нашей стране с целью повышения эффективности осуществления финансового контроля.
В настоящей статье анализ зарубежного опыта проводился по трем направлениям — общий контроль над государственными финансами, парламентский и правительственный контроль, а также внутренний контроль и внутренний аудит как особые области финансового контроля. В части стандартизации было установлено, что стандарты внешнего государственного контроля формируются и утверждаются национальными контрольно-счетными органами соответствующей страны, как правило, с учетом требований стандартов ИНТОСАИ. При этом в национальных стандартах обязательно отражаются особенности организации финансового контроля в соответствующей стране, установленные законодательно, и сложившаяся национальная практика осуществления государственного аудита. Требования к организации и функционированию внутреннего финансового контроля могут устанавливаться как высшими органами государственного аудита, так и министерствами финансов. А требование организовать и осуществлять внутренний финансовый аудит устанавливается, как правило, законодательно.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, система управления финансами, высшие органы финансового контроля, внутренний контроль, внутренний аудит, контрольные органы, зарубежный опыт*

JEL: *E62, H11, H83*

Для цитирования: *Матвеева Н. С. Международный опыт осуществления государственного финансового контроля // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 69–95. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-69-95.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-69-95

State Financial Control: International Experience

Natalia S. Matveeva[1]
E-mail: natalia.matveeva@inbox.ru), ORCID 0000-0002-8353-5638
[1] *Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
Financial control is a major part of the financial management system. Its increasing importance in the contemporary world is reflected in the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, according to which financial control is an integral component of public finance management. The relevance of the topic is also associated with the strengthening of the role of financial control in developed countries and the search for ways to increase the effectiveness of its implementation.
The article aims to identify the main development trends of state financial control in advanced countries and to analyze the standardization process. Despite the fact that the system of state financial control is based on different principles in different countries, depending on the prevailing historical, economic and regulatory traditions of a particular country, further directions for the development of this sphere are determined by general trends toward decentralization of control and the standardization of control activities. In addition, the current level of development of state financial control in the Russian Federation and the possibility of adapting international experience in our country in order to increase the effectiveness of financial control are described.
In this article, the analysis of foreign experience has been carried out at three levels: general control over public finance; government and parliamentary control; and internal control and internal audit as special areas of financial control. In regards to standardization, the standards of external state control have been found to be formed and approved by the national control and accounting bodies of the country, taking into account the requirements of INTOSAI standards. At the same time, national standards include legally established features of the state financial control organization in a given country as well as the national practice of conducting state audit. Requirements for the organization and implementation of internal financial control can be set by supreme audit bodies or ministries of finance, whereas requirements to organize and carry out internal financial audit are often provided by law.

Keywords: *state financial control, financial management system, Supreme Audit Institution, internal control, internal audit, regulatory authorities, international experience*

JEL: *E62, H11, H83*

For citation: *Matveeva N.S. State Financial Control: International Experience. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 69–95 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-69-95.*

ВВЕДЕНИЕ

Принципы функционирования органов государственного финансового контроля зависят от модели финансового контроля, сформированной в конкретной стране. С целью выявления лучших практик был проанализирован опыт развитых стран в сфере государственного финансового контроля, включая правовые акты государств, а также официальные сайты органов финансового контроля. Для исследования выбраны страны, накопившие значительный опыт в сфере государственного финансового контроля и продолжающие активно развивать процесс стандартизации в данной сфере. При этом сравнение опыта проводилось по нескольким уровням: общий контроль над государственными финансами, парламентский и правительственный государственный финансовый контроль, а также внутренний контроль и внутренний аудит в правительственных органах.

ОБЩИЙ КОНТРОЛЬ НАД ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Общий контроль над государственными финансами осуществляется высшим органом финансового контроля. Эта функция может быть возложена на Счетную палату, как, например, в Германии и Франции. В странах с монархической формой правления, при которой основная политическая роль принадлежит парламенту, центральным контрольным органом является независимый от правительства и подотчетный непосредственно парламенту орган, например Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании. В президентских республиках также осуществляется парламентский контроль, например, в США это подчиненное конгрессу Главное контрольно-финансовое управление.

Так, Счетная палата **Франции** (*Cour des Comptes*) является высшим органом внешнего контроля и обладает широкими полномочиями. Она независима от парламента и правительства. Счетная палата состоит из семи палат и Генеральной прокуратуры. Каждая палата, как правило, контролирует деятельность определенного министерства, а также отчетность государственных предприятий, учреждений и иных организаций, относящихся к контролируемой сфере. Контроль, требующий взаимодействия нескольких палат, проводится межколлегиальными органами[1]. Основной задачей Генеральной прокуратуры является предоставление консультаций по вопросам применения законодательства Франции. Кроме того, генеральный прокурор участвует в деятельности всех палат Счетной палаты и осуществляет проверку отчетов по результатам проведенного аудита.

Согласно Кодексу о финансовых и судебных учреждениях (*Code des juridictions financières*) Счетная палата проверяет финансовую отчетность государственных учреждений и рассматривает апелляции на решения, принятые региональными и территориальными счетными палатами [Самойлова Л. М., 2010]. В соответствии с кодексом создан Суд бюджетной и финансовой дисциплины, который контролирует деятельность распорядителей бюджетных средств и обладает правом привлекать должностных лиц к ответственности.

Контроль над текущими финансовыми операциями осуществляют сотрудники Министерства финансов, Счетная палата проводит контроль только по завершенным финансовым операциям [Ибрагимова Т. С., 2016]. Помимо содействия парламенту и правительству в сфере контроля за исполнением бюджетного законодательства, Счетная палата также оказывает помощь парламенту в осуществлении контроля исполнения законов о финансировании социального обеспечения. Счетная палата осуществляет контроль экономности, эффективности и результативности осуществляемых органом или учреждением мероприятий. Она также осуществляет проверку отчетности, составляемой государственными бухгалтерами (государственными служащими или служащими, аккредитованными для управления государственными средствами), в том числе проверяя правильность учета доходов и расходов.

Счетная палата вправе проверять и оценивать все счета государства, осуществляемые бухгалтериями государственных организаций и администраций, издавать постановления, в которых зафиксированы недостатки работы всех объектов государства и даны варианты решения проблем, связанных с возмещением потерь, причиненных государству. По результатам проверок формируются доклады, которые Счетная палата Франции ежегодно уполномочена представлять президенту республики, а также печатать эти результаты в прессе [Зайцева М. А., 2016].

Новой компетенцией Счетной палаты является сертификация, конечная цель которой заключается в обеспечении общественности надежным источником ясной, более

---

[1] *Официальный сайт Счетной палаты Франции. URL: https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes.*

понятной финансовой и бухгалтерской информации и более прозрачной картиной финансового состояния государства и социального обеспечения. Сертификация счетов — это гарантия прозрачности, надежности счетов и качества процедур финансового, учетного и внутреннего контроля[2].

В своей работе Счетная палата руководствуется принципами, гарантирующими качество и беспристрастность: независимость (при составлении программ и проведении ревизий и выборе последующих мер), коллегиальность и состязательность.

Региональные и территориальные счетные палаты являются независимыми органами, которые проверяют отчетность государственных бухгалтеров, а также управление и бюджетные операции региональных органов власти и их государственных учреждений. В своей деятельности они стремятся способствовать повышению качества местного государственного управления, проверяя сбалансированность финансов региональных органов власти и надежность местных счетов. Региональные и территориальные счетные палаты обладают широкими полномочиями, в том числе по информированию общественности, а также по принуждению к исправлению нарушений и управленческих ошибок, тем самым способствуя прозрачности государственного управления.

Согласно Кодексу финансовой юрисдикции (*Financial Jurisdictions Code*) члены Счетной палаты и региональных и территориальных счетных палат обязаны при выполнении своих обязанностей соблюдать установленные профессиональные стандарты с учетом мнения консультативных советов Счетной палаты и региональных счетных палат. Кроме того, свою деятельность Счетная палата осуществляет с учетом стандартов, принятых Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).

Профессиональные стандарты разрабатываются для достижения следующих целей:

— описать деятельность Счетной палаты и региональных счетных палат;

— предоставить необходимые методологические разработки;

— сформировать единую структуру в соответствии с международными стандартами высших органов финансового контроля, изданными ИНТОСАИ.

В дополнение к общим стандартам каждое из основных направлений деятельности Счетной палаты (аудит исполнения бюджета, аудит соответствия и эффективности, оценка государственной политики, аудит финансовой отчетности) регулируется конкретными профессиональными стандартами.

В **Германии** государственный финансовый контроль осуществляется Федеральной счетной палатой (*Bundesrechnungshof*) и региональными (земельными) счетными палатами. Федеральная счетная палата состоит из одиннадцати отделов: девять отделов аудита, охватывающих 51 подразделение аудита, одно подразделение по международной работе и президентское подразделение по поддержке. Счетные палаты земель действуют параллельно с Федеральной счетной палатой и являются независимыми и самостоятельными органами финансового контроля.

Федеральная счетная палата независима в своей деятельности и «контролирует как бюджетное финансирование и управление экономикой федерации и федеральными объектами особой важности, так и деятельность государственных предприятий, организаций социального страхования, получающих государственные дотации». [Пашенцев Д. А., 2012]. Как правило, члены счетных палат назначаются законодательным органом власти соответствующей территории, при этом они независимы в вопросах своей деятельности.

Федеральная счетная палата осуществляет проверку расчетов, рентабельности и правильности ведения бюджета, а также проверяет отчет федерального министра финансов

---

[2] *Официальный сайт государственного института независимых аудиторов. URL: https://cdn.cncc.fr/download/plaquette-secteur-public.pdf.*

о всех доходах и расходах, о состоянии государственного имущества и государственного долга за текущий финансовый год, представляемого федеральным правительством в бундестаг и бундесрат [Гусева Д. Е., 2016].

Федеральная счетная палата осуществляет федеральный финансовый менеджмент. Аудиторские миссии охватывают годовые федеральные доходы и расходы на сумму более 600 млрд евро. Федеральная счетная палата обходится налогоплательщику примерно в 150 млн евро, т. е. всего около 0,05 % от общих федеральных расходов. В свою очередь рекомендации Счетной палаты приводят к экономии и дополнительным доходам от 1 млрд до 2 млрд евро в год[3].

Функции аудита, предметы и критерии аудита, а также процедуры аудита изложены в Федеральном бюджетном кодексе (ст. 88 и др.), в Законе о бюджетных принципах (ст. 53 и др.) и в других законодательных актах, например в немецком Законе о реформе железных дорог и федеральном Законе о радио и телевидении. Кроме того, в правилах ревизии Счетной палаты предусмотрены единые критерии и процедуры аудита. Обычно Счетная палата проводит более 1200 ревизионных миссий каждый год.

Федеральная счетная палата ежегодно составляет отчет по результатам проведенных проверок и предоставляет его правительству, бундестагу и бундесрату. Кроме того, для информирования общественности о результатах отчета проводится пресс-конференция.

Государственный финансовый контроль федеральной и земельных счетных палат охватывает проверки правильности ведения счетов, экономической эффективности всех показателей, а также соответствия законодательству. С этой целью сравниваются суммы, указанные в бухгалтерских книгах, с отчетными данными об исполнении бюджета. Еще одной важной функцией Федеральной счетной палаты является предоставление консультаций в отношении учреждений, контролируемых парламентом. Чаще всего консультации Счетной палаты используются Бюджетным комитетом бундестага при рассмотрении различных законодательных проектов в сфере финансов.

В **США** высшим органом финансового контроля на федеральном уровне является Главное контрольно-финансовое управление (U.S. GAO). Главное контрольно-финансовое управление является независимым, внепартийным агентством, которое работает на конгресс. Работа Главного контрольно-финансового управления осуществляется в соответствии с законами, докладами комитетов конгресса или по запросам его комитетов и подкомитетов. Управление также проводит исследования под руководством генерального контролера и осуществляет надзор следующим образом:

— через аудит деятельности агентств, с целью определения, эффективно ли расходуются федеральные средства;

— расследуя обвинения в незаконной и неправомерной деятельности;

— информируя о том, насколько правительственные программы и политика соответствуют поставленным задачам;

— путем вынесения юридически обязывающих решений и заключений.

Проверки документов и информации, а также ревизии являются основными формами контрольно-ревизионной деятельности Главного контрольно-финансового управления. Главное контрольно-финансовое управление также учитывает информацию, полученную по телефонам горячей линии. При этом «информатору гарантируется конфиденциальность как с помощью юридических средств, что установлено в локальных политиках Главного контрольно-финансового управления, так и техническими способами (шифрование каналов связи)» [Корф Д. В., 2009].

---

[3] *Официальный сайт Федеральной счетной палаты Германии. URL: https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/booklet.*

Генеральный контролер США вправе публиковать мнения по любым, но в первую очередь финансовым законам. Он ежегодно представляет конгрессу отчет об эффективности управления за год. Этот отчет открыт для общественности и средств массовой информации. Кроме того, ежегодно публикуется отчет о рекомендациях, которые были даны руководству и не утверждены [Зудилин А. П., Ахмедов Ф. Н., 2000].

Стандарты государственного финансового контроля включают:

1. Общепринятые стандарты государственного аудита — «Желтая книга» (*Generally Accepted Government Auditing Standards — Yellow Book*)[4]. Они содержат требования к аудиторским отчетам, профессиональной квалификации аудиторов и контролю качества аудиторской организации. Аудиторы используют данные стандарты для проведения аудитов и подготовки отчетов на всех уровнях — федеральном, местном и уровне штатов. Аудиторы используют общепринятые стандарты государственного аудита в сочетании с профессиональными стандартами, выпущенными Главным контрольно-финансовым управлением и другими органами, уполномоченными выпускать стандарты. Главное контрольно-финансовое управление также выпускает руководства по внедрению и соблюдению стандартов.

2. Принципы формирования и утверждения федеральных законов об ассигнованиях — «Красная книга» (*Principles of Federal Appropriations Law — Red Book*)[5]. «Красная книга» является практическим руководством, описывающим правовые вопросы, возникающие в процессе выполнения генеральным контролером своих обязанностей по принятию решений и вынесению заключений относительно выделения и использования государственных средств;

3. Стандарты внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти США — «Зеленая книга» (*Standards for Internal Control in the Federal Government — Green Book*)[6]. «Зеленая книга» устанавливает стандарты эффективной системы внутреннего контроля для федеральных агентств и обеспечивает общие рамки для разработки, внедрения и функционирования эффективной системы внутреннего контроля. Стандарты обязательны для применения и устанавливают для государственных учреждений необходимость периодически оценивать систему внутреннего контроля и ежегодно отчитываться о ее состоянии. Определение внутреннего контроля в стандартах полностью соответствует определению Комитета спонсорских организаций Комиссии Тредвея (COSO). «Зеленая книга» может применяться государственными, местными и квазиправительственными организациями, а также некоммерческими организациями в качестве основы для построения системы внутреннего контроля.

4. Руководство по осуществлению государственного финансового аудита (GAO/PCIE *Financial Audit Manual*)[7] представляет собой методологию аудита финансовой отчетности федеральных органов власти в соответствии с профессиональными стандартами. Руководство состоит из трех томов: первый посвящен методологии аудита, второй том содержит подробное руководство по применению, а третий — контрольный перечень вопросов.

5. Руководство по оценке соответствия необходимых затрат запланированным результатам (GAO *Cost Estimating and Assessment Guide*)[8]. Руководство разработано с целью

---

[4] *Официальный сайт Главного контрольно-финансового управления США. URL: https://www.gao.gov/yellowbook/overview.*

[5] *Официальный сайт Главного контрольно-финансового управления США. URL: https://www.gao.gov/legal/appropriations-law-decisions/red-book.*

[6] *Официальный сайт Главного контрольно-финансового управления США. URL: https://www.gao.gov/greenbook/overview.*

[7] *Официальный сайт Главного контрольно-финансового управления США. URL: https://www.gao.gov/financial_audit_manual/overview#t=0.*

[8] *Официальный сайт Главного контрольно-финансового управления США. URL: https://www.gao.gov/products/GAO-09-3SP.*

предоставить федеральному правительству единую методологию, основанную на передовом опыте, для разработки, управления и оценки сметы затрат на реализацию государственных программ. Основная информация в руководстве включает цели, сферу охвата и график сметы расходов, структуру разбивки работ; способы сбора данных; методологии оценки; оценку стоимости программного обеспечения; анализ чувствительности и риска; проверку сметы расходов; документирование и уведомление о результатах и др. В руководстве также рассматриваются подводные камни, связанные с оценкой затрат, из-за которых правительственные учреждения могут сформировать нереалистичные бюджетные заявки.

Центральный контрольный орган **Великобритании** — Национальное контрольно-ревизионное управление (*National Audit Office*) — полностью независимо от правительства. Возглавляет Национальное контрольно-ревизионное управление (НКРУ) государственный бухгалтер-ревизор. Национальное контрольно-ревизионное управление является членом ИНТОСАИ и Европейской организации высших контрольных органов (ЕВРОСАИ).

Национальное контрольно-ревизионное управление проверяет более 60 % государственных расходов, отраженных в отчетности государственных учреждений и органов управления. Оно также осуществляет проверку субсидий местных органов власти, выделенных учреждениям здравоохранения, предприятиям национализированных отраслей промышленности и корпорациям с государственным участием [Кабашкин В. А., Карташева Е. Ю., 2011]. О результатах своей деятельности Национальное контрольно-ревизионное управление регулярно отчитывается парламенту.

Государственный бухгалтер-ревизор наделен правом осуществлять проверку экономности, эффективности и результативности использования средств государственными органами, а также аудит информационных технологий и экологический аудит. Заключения государственного бухгалтера-ревизора передаются в парламент.

Национальное контрольно-ревизионное управление и Комитет по контролю над расходованием государственных средств (*Committee of Public Accounts*) палаты общин формируют основное звено в цикле аудита государственных средств, который выглядит следующим образом.

— Национальное контрольно-ревизионное управление проводит финансовый аудит и аудит эффективности и публикует свои отчеты.

— Комитет проводит слушания на основе отчетов НКРУ и представляет рекомендации по результатам проведенных слушаний.

— Правительство отвечает на отчет комитета в специальных документах Казначейства.

— НКРУ публикует ответы на такие документы и может участвовать в последующих совместных исследованиях НКРУ и комитета.

Государственный бухгалтер-ревизор НКРУ также выпускает руководства и инструкции для аудиторов, например «Общее руководство по проведению аудита на местном уровне», «Аудиторская проверка соотношения цены и качества», «Дополнительные полномочия и обязанности аудиторов», «Планирование аудита органов местного самоуправления», «Аудиторские отчеты» и др.[9]

Национальное контрольно-ревизионное управление проверяет финансовые отчеты всех центральных правительственных ведомств, агентств и других государственных органов и сообщает результаты парламенту. Кроме того, НКРУ выпускает материалы по методологии аудита. В данных документах обобщены методологические подходы, используемые НКРУ при проведении экспертного анализа. Такой анализ проводится для изучения

---

[9] *Официальный сайт Национального контрольно-ревизионного управления. URL: https://www.nao.org.uk/code-audit-practice/guidance-and-information-for-auditors/.*

и представления парламенту отчетов об экономности, эффективности и результативности использования ресурсов правительственными ведомствами.

Национальное контрольно-ревизионное управление осуществляет ресурсную поддержку парламента и советов организаций государственного сектора. НКРУ не оценивает достоинства государственной политики, а оценивает эффективность ее осуществления. НКРУ публикует отчеты, подтверждает счета, проводит обзоры деятельности департаментов. Как Национальное контрольно-ревизионное управление ответственно за проведение внешнего аудита для центрального правительства, так и у правительств автономий существуют эквивалентные органы внешнего аудита. Контрольно-ревизионное управление Уэльса, Контрольно-ревизионное управление Шотландии и Контрольно-ревизионное управление Северной Ирландии несут ответственность за аудит соответствующего законодательного собрания со значительной степенью автономии и связанных с ними государственных органов.

Национальное контрольно-ревизионное управление разрабатывает руководства и другие инструменты для оказания помощи комитетам по аудиту в государственном секторе, например:

— Руководство по кибербезопасности для аудиторских комитетов;
— Руководство по самооценке внутреннего аудита и др.

Таким образом, высшие органы финансового контроля анализируемых стран независимы в своей деятельности, являются полноправными членами ИНТОСАИ, придерживаются принципов экономичности и эффективности деятельности, которая, как правило, оценивается путем сопоставления потраченных средств и уровня доходов (в т. ч. возвращенных в бюджет и сэкономленных средств), полученных в результате соблюдения рекомендаций высших органов контроля. Основными направлениями деятельности анализируемых органов во всех странах являются финансовый аудит и аудит эффективности. При этом Счетная палата Франции, действующая как судебная инстанция, осуществляет и судебный аудит.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

В анализируемых странах действует эффективная система осуществления финансового контроля парламентскими и правительственными органами.

В **Великобритании** палата общин осуществляет контроль над расходованием государственных средств через проверку смет расходов, представляемых министерствами при утверждении Закона об ассигнованиях, и проверку отчетов о расходовании средств, осуществляемой Комитетом по контролю над расходованием государственных средств (*Public Account Committee*) [Богов Х. М., 2011].

Комитет по контролю над расходованием государственных средств был создан в 1861 г. для проверки, насколько денежные средства, выделенные правительственным департаментам и учреждениям, расходуются в соответствии с назначением, установленным парламентом. На основе доклада государственного бухгалтера-ревизора НКРУ комитет анализирует отчеты о расходовании средств. Комитет также изучает соотношение цены и качества — экономичность, эффективность и результативность государственных расходов — и, как правило, призывает правительство и его гражданских служащих отчитываться за предоставление государственных услуг, проводит проверки как самостоятельно, так и по поручению НКРУ. Обычно публикует собственный отчет с рекомендациями, на которые правительство должно ответить.

Казначейству Великобритании отводится особое место в системе финансового контроля: будучи ведомством центрального значения, оно представляет интересы правительства в парламенте по вопросам осуществления административного финансового контроля [Петракова С., 2008].

Внутриведомственный финансовый контроль подразумевает контроль за финансово-экономической деятельностью подотчетных организаций и подразделяется на текущий и последующий. Текущий контроль осуществляется бухгалтерскими подразделениями в процессе исполнения бюджета над всеми операциями, а последующий — специальными внутренними службами после совершения финансовых операций.

При исполнении обязанностей уполномоченным бухгалтером используется система внутренних финансовых служб. Уполномоченный бухгалтер имеет двойное подчинение: министру центрального правительства и Казначейству, и лично отчитывается по вопросам государственных счетов и эффективному управлению финансами министерства перед Комитетом над расходованием государственных средств палаты общин парламента [Петракова С., 2008]. Внутриведомственный финансовый контроль деятельности органов исполнительной власти осуществляется уполномоченными бухгалтерами через комиссии по аудиту. Результаты деятельности комиссий отражаются в отчетах «О внутриведомственном контроле». В США система правительственного контроля представлена в первую очередь Административно-бюджетным управлением при президенте (*Office of Management and Budget*), а также инспекторскими службами в министерствах и ведомствах.

Административно-бюджетное управление — центральный орган, осуществляющий прогнозирование, управление, контроль и координирование правительственных программ и их финансирование. Кроме того, управление отвечает за составление федерального бюджета и разработку финансовых программ, осуществление оперативного контроля по управлению бюджетом на федеральном уровне.

Деятельность Административно-бюджетного управления направлена не только на стандартизацию и унификацию огромного массива финансовой отчетности об использовании федеральных средств, поступающей от государственных и муниципальных органов, агентств и образовательных учреждений, но и предоставление Президенту США объективной информации о состоянии финансовой системы и формулирование приоритетов бюджетной политики на предстоящий финансовый год [Корф Д. В., 2009].

Административно-бюджетное управление осуществляет свою миссию через пять важнейших процессов, которые позволяют президенту планировать и реализовывать установленные приоритеты в исполнительной власти:

— разработка и исполнение бюджета;

— управление, включая надзор за деятельностью агентств, использованием человеческого капитала, федеральными закупками, финансовый менеджмент и информационные технологии;

— указы и меморандумы президента;

— регулирующая политика, включая координацию и обзор всех значительных федеральных правил исполнительными органами;

— представление рекомендаций президенту по законодательным вопросам.

В агентствах и ведомствах **США** созданы инспекторские службы (управления генерального инспектора). Деятельность служб направлена на аудит и проверки программ и операций министерства, включая аудит результатов программ, безопасности информационных технологий, соблюдения законов и правил и достоверности финансовых отчетов; расследование сведений о мошенничестве и злоупотреблениях; оценку эффективности программ, их экономности и результативности; информирование о деятельности генерального инспектора конгресса США и др. Ежегодно управления проводят оценку рисков программ министерства и на ее основе разрабатывают план аудита на следующий финансовый год[10].

---

[10] *Например, официальный сайт Управления генерального инспектора Министерства сельского хозяйства США. URL: https://www.usda.gov/oig/about.htm; официальный сайт Управления генерального инспектора Министерства торговли. URL: https://www.oig.doc.gov/Pages/Audits-Evaluations.aspx.*

Внутриведомственное направление финансового контроля во Франции представлено в министерствах инспекциями по контролю, которые оценивают эффективность деятельности центральных и региональных подразделений. Например, Генеральная инспекция финансов (*L'inspection générale des finances*) обладает широкими полномочиями и вправе контролировать не только деятельность Министерства финансов, но и всех организаций, получающих государственное финансирование (как общественных, так и частных). В компетенцию сотрудников Генеральной инспекции финансов входит также контроль деятельности государственных бухгалтеров. В связи с этим «административный статус инспекторов финансов, имеющих специальные ранги, весьма высок» [Годин А. М. и др., 2010]. Кроме того, Генеральная инспекция финансов консультирует правительство по экономическим и финансовым вопросам и оказывает помощь различным комитетам, рабочим группам и международным организациям (МВФ, Всемирный банк и т. д.).

Основным методом деятельности Генеральной инспекции финансов является проведение внезапных проверок на местах и оценка деятельности бухгалтера. При этом Генеральная инспекция финансов использует совокупность процедур аудита (запросы информации, анализ данных и т. д.), а также экспертно-аналитические методы (экономическая и финансовая экспертиза, анализ управленческого контроля, международный бенчмаркинг и др.).

Наряду с Генеральной инспекцией финансов и Генеральной инспекцией по социальным вопросам (IGAS) одной из трех государственных межминистерских инспекций является Генеральная инспекция администрации (*Inspection générale de l'administration*). Она отвечает за оценку государственной политики, аудит и экспертно-консультационные задания. Благодаря своему межведомственному положению она может воздействовать на все сферы деятельности государства в ответ на запросы премьер-министра или любого другого члена правительства.

В **Германии** ключевую роль при осуществлении контрольных функций в отношении правительства играет Бюджетный комитет бундестага. Его представители участвуют в заседаниях правительства, посвященных вопросам исполнения бюджета, осуществляют текущий контроль за исполнением федерального бюджета, включая рассмотрение ежеквартального отчета Министерства финансов о произведенных расходах и др. Последующий финансовый контроль проводится Аудиторским комитетом, который входит в Бюджетный комитет [Головин К. Л., 2007].

Важную роль играет Министерство финансов, которое осуществляет финансовый контроль через все свои отделы по направлениям их деятельности. Управления и отделы министерства контролируют процесс составления и рассмотрения государственного бюджета, анализируют финансовые сметы министерств и ведомств. В каждом ведомстве Министерство финансов имеет своих представителей, которые отвечают за правильность и законность производимых расходов, оценивают их эффективность [Пашенцев Д. А., 2012].

Функции финансового контроля правительства осуществляет также Экономическое подразделение при канцлере.

Таким образом, парламентский контроль вне зависимости от формы его осуществления (напрямую или через комитеты) играет ключевую роль в реализации бюджетной политики государства. Основная роль при осуществлении правительственного финансового контроля, как правило, принадлежит Министерству финансов и специализированным комитетам (Экономическое подразделение при канцлере Германии, государственные межминистерские инспекции во Франции, Административно-бюджетное управление при Президенте США).

ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ

Особое значение в рамках осуществления финансового контроля отводится его разновидностям — внутреннему контролю и внутреннему аудиту. В анализируемых странах во многих министерствах (агентствах, ведомствах) созданы службы внутреннего контроля и аудита.

Например, во **Франции** декрет 2011 г. предусматривает создание в министерствах Комитета по внутреннему аудиту, к функциям которого относится определение политики внутреннего аудита, утверждение плана деятельности внутреннего аудита, проверка качества систем управления рисками и внутреннего контроля. В основу была положена модель, действующая на предприятиях, а также стандарты Института внутренних аудиторов и Международные стандарты аудита.

Система внутреннего контроля и миссия Министерства внутреннего аудита были сформированы во всех министерствах, уполномоченных на предложение годовой программы аудитов и их проведение.

Комитет по гармонизации (*Comité d'harmonisation de l'audit interne*) — это межминистерский комитет, который координирует, поддерживает и контролирует развитие внутреннего аудита в государственной администрации.

Миссия комитета включает три направления:

— разработку государственной системы внутреннего аудита;
— организацию деятельности сообщества министерских аудиторов;
— контроль за политикой внутреннего аудита[11].

Поскольку внутренний аудит является международной стандартизированной профессиональной практикой, миссия комитета заключается в том, чтобы адаптировать руководящие принципы, определенные на международном уровне частными профессиональными организациями, к французской действительности с ее спецификой. Комитет работает над согласованием методологии работы министерств в области внутреннего аудита и распространяет эффективную практику.

При проведении внутреннего контроля и внутреннего аудита министерства объединяются в группы (координационные центры внутреннего контроля в соответствии с постановлением от 28.06.2011), а также генеральные инспекционные и надзорные службы. Например, у министерств, отвечающих за социальные вопросы, которые имеют общий секретариат, создано совместное подразделение в составе Генеральной инспекции по социальным вопросам. Таким образом, существует 12 министерских подразделений внутреннего аудита, которые уже учреждены или находятся в процессе подготовки или доработки.

В **США** системы внутреннего контроля и аудита рассматриваются как обязательные для эффективного функционирования органов государственного управления. Законы «О процедурах в сферах бюджета и бухгалтерского учета» (*Budget and Accounting Procedures Act*, 1950 г.) и «О бухгалтерском учете и аудите» (*Accounting and Auditing Act*, 1950 г.) обязали федеральные ведомства сформировать системы внутреннего контроля и аудита, которые должны соответствовать требованиям, установленным Главным контрольно-финансовым управлением, и обеспечивать полное раскрытие информации о финансовых результатах деятельности ведомств и об эффективности осуществляемого ими контроля [Грачева М. В., 2007].

В 1981 г. Административно-бюджетное управление издало циркуляр А-123, посвященный системам внутреннего контроля. В циркуляре были определены обязанности руководства по внутреннему контролю в федеральных агентствах, обозначены роль

[11] *Официальный сайт Комитета по гармонизации. URL: https://www.economie.gouv.fr/chai/actualites.*

подразделения по внутреннему аудиту, а также зафиксированы требования к системе внутреннего контроля.

В 1995 г. была выпущена новая версия циркуляра «Управленческая отчетность и контроль»[12], в соответствии с которой агентства и федеральные менеджеры должны систематически принимать профилактические меры с целью разработки и внедрения экономически эффективных управленческих средств контроля для управления, ориентированного на результат, а также оценивать адекватность управленческого контроля в федеральных программах, определять необходимые улучшения, принимать соответствующие корректирующие меры и ежегодно отчитываться об управленческом контроле.

Редакция циркуляра от 2004 г. («Обязанности менеджмента по осуществлению внутреннего контроля»[13]) закрепила понятие внутреннего контроля, а также его цели в соответствии с компонентами модели Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредвея (COSO). В приложении к циркуляру перечислены обязанности руководства в сфере внутреннего контроля и процесса оценки эффективности внутреннего контроля. Редакция циркуляра от 2016 г. («Обязанности менеджмента по управлению рисками и внутреннему контролю»[14]) была дополнена руководством по управлению рисками и методикой его применения. Кроме того, совершенствование системы внутреннего контроля должно быть постоянным процессом и осуществляться каждым ведомством с учетом стандартов Главного контрольно-финансового управления, что закреплено в законе о финансовой честности федеральных менеджеров[15]. Закон также обязывает публиковать специальное заявление об уровне адекватности и эффективности системы внутреннего контроля. Согласно закону 1990 г. о руководителях финансовых служб (*Chief Financial Officers Act*) данное заявление стало публиковаться в рамках ежегодного отчета ведомства.

В **Великобритании** система внутреннего контроля функционирует в рамках управления и финансовой дисциплины, разработанной специально для центрального правительства. Она связана с требованиями корпоративного управления, которые действуют в частном секторе, но были адаптированы для отражения уникальных особенностей государственного сектора [European Commission, 2014]. Существование внутри каждого министерства должным образом сформированного аудиторского комитета с четкой компетенцией способствует формированию эффективного внутреннего контроля, повышает статус внутреннего аудита и его независимость. Для оказания поддержки в разработке положений о внутреннем контроле НКРУ выпускает положения об управлении, которые ранее назывались положениями о внутреннем контроле.

В 2010 г. было издано Руководство по лучшей практике формирования положений о внутреннем контроле[16]. Согласно данному руководству годовая отчетность государственного учреждения должна включать отчет о состоянии системы внутреннего контроля, а также прозрачное описание систем управления рисками и контроля. Необходимо осуществлять постоянный мониторинг эффективности внутреннего контроля, и соответствующая информация должна распространяться вверх и вниз в организации. Согласно руководству необходимо сформировать четкую, основанную на фактических данных картину эффективности внутреннего контроля в организации.

---

[12] *Официальный сайт Белого дома США. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/Circular-a-123.pdf.*

[13] *Официальный сайт Белого дома США. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A123/a123_rev.pdf.*

[14] *Официальный сайт Белого дома США. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2016/m-16-17.pdf.*

[15] *Официальный сайт Белого дома США. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/financial/fmfia1982.html.*

[16] *Официальный сайт Национального контрольно-ревизионного управления Великобритании. URL: https://www.nao.org.uk/report/a-good-practice-guide-to-the-statement-on-internal-control/.*

Организациями, выпускающими стандарты по внутреннему аудиту в Великобритании, являются:

— Казначейство Великобритании, которое выпускает стандарты для центрального правительства, государственных департаментов и их исполнительных органов и неправительственных организаций;

— Институт государственных финансов и бухгалтерского учета (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) — для местных правительств Великобритании;

— Департамент здравоохранения — для сектора здравоохранения Англии;

— Департамент финансов и персонала Правительства Северной Ирландии, Правительства Уэльса, Правительства Шотландии — для соответствующих центральных правительств и сектора здравоохранения.

В законодательстве **Германии** отсутствует определение системы внутреннего контроля, системы управления рисками для общественного сектора. Введенный в действие в 1998 г. закон о контроле и прозрачности в области предпринимательства (*Gesetz zur kontrolle und transparenz im unternehmensbereich*)[17], который обязал немецкие организации к созданию системы управления рисками, применяется только для коммерческих организаций или организаций с частичным государственным участием. В настоящее время действуют отдельные нормы, регулирующие функционирование системы управления рисками и систему внутреннего контроля. Так, например, в Основном законе Федеративной Республики Германия есть отдельные статьи, посвященные контролю в бюджетной сфере. Несмотря на слабое законодательство, многие бюджетные организации в Германии внедрили на практике элементы системы управления рисками и внутреннего контроля. Отсутствие соответствующих норм в законодательстве приводит к несоблюдению единства подходов к организации системы внутреннего контроля в бюджетной сфере, в то же время это способствует индивидуализации и уникальности системы внутреннего контроля в каждой бюджетной организации в соответствии со своими внутренними потребностями в контроле и особенностями функционирования [Святковская Е. Ю., 2015].

Таким образом, система внутреннего контроля и аудита в анализируемых странах выстраивалась на основе принципов и стандартов, разработанных для коммерческого сектора. При этом в основе системы внутреннего контроля, как правило, лежит модель управления рисками, разработанная Комитетом организаций-спонсоров Комиссии Тредвея (COSO).

СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Российской Федерации высшим органом государственного финансового контроля является Счетная палата, которая самостоятельно разрабатывает и утверждает стандарты своей деятельности.

Счетная палата РФ выпускает стандарты двух видов:

— стандарты организации деятельности, которые устанавливают порядок планирования работы Счетной палаты РФ, подготовки отчетов по результатам деятельности, методологического обеспечения и других процедурных аспектов деятельности Счетной палаты РФ;

— стандарты осуществления Счетной палатой РФ внешнего государственного аудита (контроля), определяющие порядок проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты РФ.

---

[17] *Закон о контроле и прозрачности в области предпринимательства. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl198s0786.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl198s0786.pdf%27%5D__1577652390767.*

Ряд стандартов осуществления внешнего государственного контроля разработан Счетной палатой РФ с учетом положений стандартов ИНТОСАИ, но в целом они не являются полным аналогом международных стандартов высших органов контроля.

Внутренний государственный финансовый контроль представляет собой систему контроля, осуществляемую правительством, его отдельными подразделениями (министерствами), а также органами власти регионального уровня и органами местного самоуправления за использованием бюджетных средств.

Система внутреннего государственного финансового контроля включает:

— государственный финансовый контроль, осуществляемый инспекционными (контрольно-ревизионными) органами, если они созданы и функционируют, как в рамках правительства в целом, так и в отдельных министерствах и ведомствах на национальном и субнациональном уровнях;

— внутренний аудит в организациях сектора государственного управления;

— внутренний контроль в организациях сектора государственного управления.

Внутренний государственный финансовый контроль осуществляется Федеральным казначейством Российской Федерации в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере». Деятельность Федерального казначейства по контролю в финансово-бюджетной сфере осуществляется в соответствии со стандартами и методическими рекомендациями, разработанными и утвержденными Федеральным казначейством.

В настоящее время Министерство финансов Российской Федерации разрабатывает проекты федеральных стандартов внутреннего финансового аудита для сектора государственного управления, которые, как предполагается, заменят Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита и будут распространяться на все организации сектора государственного управления, включая организации регионального и муниципального уровня, а также органы управления государственными внебюджетными фондами. С 1 января 2020 г. приказами Минфина России введены три таких стандарта, содержащие определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита, права и обязанности должностных лиц при его осуществлении, а также основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита. После вступления федеральных стандартов в действие все организации сектора государственного управления в РФ должны будут руководствоваться ими при осуществлении внутреннего финансового аудита.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведенный анализ показывает, что органы государственного финансового контроля в большинстве анализируемых стран принимают активное участие в управлении государственными финансами. В своей деятельности они придерживаются принципов независимости, объективности и гласности.

На основе проведенного исследования можно выделить основные изменения и обозначить направления развития государственного финансового контроля.

1. Финансовый контроль стал важной частью системы государственного управления, появились новые задачи контроля. Помимо контроля целевого и законного использования государственных средств особое внимание стало уделяться контролю эффективности использования средств и обоснованности их выделения.

2. Органы государственного финансового контроля должны принимать активное участие в разработке и осуществлении единой финансовой политики, включая вопросы законности, правильности и управления эффективностью и результативностью, в том числе государственных программ.

3. Происходит повышение роли контрольных органов, которые выступают как эксперты, принимая более активное участие в разработке финансовой и социально-экономической политики своей страны.

4. Широкое распространение стандартизации в области финансового контроля. Стандарты разрабатываются для различных областей контроля и часто включают дополнительные практические руководства по их применению.

5. Становление внутреннего финансового контроля и аудита как неотъемлемых компонентов эффективной деятельности организации.

6. С одной стороны, можно обозначить тенденцию к децентрализации контроля, когда контрольные функции осуществляются непосредственно на объекте контроля. С другой стороны, зарубежный опыт выявляет активную разработку и применение стандартов финансового контроля, которые содержат единые требования к организации и осуществлению финансового контроля и призваны способствовать совершенствованию координации деятельности органов финансового контроля, единым аудиторским процедурам и др.

Российская Федерация находится на пути реформирования системы государственного финансового контроля. Опыт зарубежных стран показывает, что необходимо трансформировать систему финансового контроля с целью повышения эффективности его осуществления, сформировать единую методологию и нормативно-правовую основу, разграничить сферы деятельности органов финансового контроля, применять новые информационные технологии, а также обеспечить необходимые условия для создания каждым органом государственной власти эффективной системы внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита, в том числе путем стандартизации в области финансового контроля.

Список источников

Богов Х. М. Реализация полномочий зарубежных парламентов в бюджетном процессе // Вестник АКСОР. 2011. № 4. С. 160–169. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17184322&.

Годин А. М., Горегляд В. П., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. М.: Дашков и К, 2010. 628 с.

Головин К. Л. Правовые основы бюджетного контроля в РФ и ФРГ: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГИМО МИД России, 2007.

Грачева М. В. Внутренний контроль и аудит в секторе государственного управления: опыт развитых стран // Государственное управление. Электронный вестник. 2007. № 12.

Гусева Д. Е. Современные институты парламентского контроля европейских государств (Германия, Франция, Великобритания, Россия) // PolitBook. 2016. № 3. С. 168–181.

Зайцева М. А. Особенности организации государственного аудита на примере Франции и возможность применения этого опыта в РФ / Материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2016» / Отв. ред. И. А. Алешковский, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов. М.: МАКС Пресс, 2016. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2016/data/8386/uid109847_report.pdf.

Зудилин А. П., Ахмедов Ф. Н. Финансовый контроль: учеб. пособие. М.: Изд-во РУДН, 2000. 124 с.

Ибрагимова Т. С. О зарубежном опыте осуществления финансового контроля // Казахская цивилизация (Университет Кайнар). 2016. URL: https://articlekz.com/article/20018.

Кабашкин В. А., Карташева Е. Ю. Отличительные особенности современного зарубежного опыта организации контроля // Международный бухгалтерский учет. 2011. № 5. С. 51–60.

Корф Д. В. Правовое регулирование финансового контроля в сфере образования в США // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 4. 2009. № 1. С. 150–162.

Пашенцев Д. А. Система и принципы организации финансового контроля в европейских странах // Евразийский юридический журнал. 2012. № 3 (46). С. 26–28.

Петракова С. Организационно-экономические основы административного финансового контроля Великобритании // Финансовый контроль. 2008. № 4 (77).

Самойлова Л. М. Счетная палата Франции: 200 лет независимости // Финансовое право. 2010. № 3. С. 9–13.

Святковская Е. Ю. Актуальные подходы к организации системы внутреннего контроля в бюджетных организациях Великобритании, Германии и США // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 5. С. 56–64.

Public Internal Control Compendium / European Commission. Second edition, 2014. URL: https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/UK/HTML/index.html#/2/.

Поступила в редакцию 30 декабря 2019 г.
Принята к публикации 08 апреля 2020 г.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-69-95

CC BY

State Financial Control: International Experience

(*Translation from Russian*)

Natalia S. Matveeva
E-mail: natalia.matveeva@inbox.ru), ORCID 0000-0002-8353-5638
Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract
Financial control is a major part of the financial management system. Its increasing importance in the contemporary world is reflected in the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, according to which financial control is an integral component of public finance management. The relevance of the topic is also associated with the strengthening of the role of financial control in developed countries and the search for ways to increase the effectiveness of its implementation.
The article aims to identify the main development trends of state financial control in advanced countries and to analyze the standardization process. Despite the fact that the system of state financial control is based on different principles in different countries, depending on the prevailing historical, economic and regulatory traditions of a particular country, further directions for the development of this sphere are determined by general trends toward decentralization of control and the standardization of control activities. In addition, the current level of development of state financial control in the Russian Federation and the possibility of adapting international experience in our country in order to increase the effectiveness of financial control are described.
In this article, the analysis of foreign experience has been carried out at three levels: general control over public finance; government and parliamentary control; and internal control and internal audit as special areas of financial control. In regards to standardization, the standards of external state control have been found to be formed and approved by the national control and accounting bodies of the country, taking into account the requirements of INTOSAI standards. At the same time, national standards include legally established features of the state financial control organization in a given country as well as the national practice of conducting state audit. Requirements for the organization and implementation of internal financial control can be set by supreme audit bodies or ministries of finance, whereas requirements to organize and carry out internal financial audit are often provided by law.

Keywords: *state financial control, financial management system, Supreme Audit Institution, internal control, internal audit, regulatory authorities, international experience*

JEL: *E62, H11, H83*

For citation: *Matveeva N.S. State Financial Control: International Experience. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 69–95. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-69-95.*

INTRODUCTION

The principles of functioning of state financial control bodies depend on the model of financial control formed in a particular country. In order to identify the best practices, the experience of developed countries in the field of state financial control was analyzed, including legal acts of states, as well as official websites of financial control authorities. Countries that have accumulated significant experience in the field of state financial control and continue to actively develop the process of standardization in this area were selected for the study.

GENERAL CONTROL OVER PUBLIC FINANCE

The supreme body of financial control (or Supreme Audit Institution) carries out the overall control over public finances. This function can be served by the Accounts Chamber, as it is performed in France and Germany. In monarchical states, where the parliament actually plays the main role in the country's political life, the central control body is independent from the government and accountable directly to the parliament (for example, the National Audit Office of Great Britain). Parliamentary control is also exercised in presidential republics. The example is the U.S. Government Accountability Office, which is subordinate to Congress.

The Court of Accounts of France (Cour des comptes), for instance, is the supreme body of external control and has broad powers. It is independent of Parliament and Government. The Court of Accounts consists of seven chambers and the General Prosecutor. Each chamber, as usual, controls the activities of a certain ministry, as well as the reporting of state enterprises, institutions and other organizations related to the controlled sphere. Inter-collegial bodies carry out control, which requires interaction of several chambers[1]. The main task of the General Prosecutor is to provide advice on the application of French law. In addition, the General Prosecutor participates in the activities of all chambers of the Court of Accounts and verifies reports based on the results of the audit. According to the Code of Financial Jurisdictions (Code des juridictions financières), the Court of Accounts audits the financial statements of state institutions and considers appeals against decisions made by regional and territorial chambers [Samoilova L. M., 2010].

The control over current financial operations is carried out by officers of the Ministry of Finance. The Court of Accounts conducts control only on completed financial operations [Ibragimova T.S., 2016]. In addition to assisting the parliament and the government in monitoring the implementation of budget legislation, the Court of Accounts assists the parliament in monitoring the implementation of laws on the financing of social security. The Court of Accounts controls the economy, efficiency and effectiveness of activities performed by a given department or institution to achieve its goals. The Court of Accounts also verifies the reporting prepared by public accountants (public servants or employees accredited for the management of public funds), including checking the accuracy of recognition of income and expenditure.

The Court of Accounts has the right to examine and evaluate all the state's accounts carried out by the accounts departments of public organizations, to issue decrees that fix the gaps and provide solutions to problems related to compensation for losses caused to the state. The reports are generated based on the results of inspections. The Court of Accounts of France is authorized to submit these reports annually to the President of the Republic as well as print these results in the press [Zaitseva M.A., 2016].

Certification is the new competence of the Court of Accounts. The ultimate goal of certification is to provide the public with a reliable source of clear, more understandable

---

[1] *The Court of Accounts of France official website. URL: https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes.*

financial and accounting information and with a more transparent picture of the financial reality of the state and social security. Certification of accounts is a guarantee of transparency, reliability of accounts and quality of financial, accounting and internal control procedures.[2]

Regional and territorial chambers of accounts are independent bodies that verify the reporting of public accountants as well as management and budgetary operations of regional authorities and their state institutions. According to the Code of Financial Jurisdictions, members of the Court of Accounts and regional and territorial chambers are required to uphold professional standards, taking into account the opinions of the advisory councils of the Court of Accounts and regional chambers of accounts. In addition, the Court of Accounts uses standards adopted by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Professional standards are developed to achieve the following goals:

— describing the activities of the Court of Accounts and regional chambers;

— providing the necessary methodological developments;

— forming a unified structure in accordance with international standards published by INTOSAI.

In addition to general standards, each of the main areas of activity of the Court of Accounts (audit of budget execution, compliance and performance audit, assessment of state policy, and financial audit) is regulated by specific professional standards.

In Germany, financial control is carried out by the German Supreme Audit Institution (Bundesrechnungshof) and Land Audit Offices. The Supreme Audit Institution (SAI) is an independent body of financial control, which takes place between the parliament and the government and serves as their assistant. The Supreme Audit Institution consists of eleven divisions: nine audit divisions, covering 51 audit units, one international work unit, and a presidential unit for support work.

The Supreme Audit Institution monitors both budget funding and the management of the economy of the federation and federal facilities of special importance, and the activities of state enterprises and social insurance organizations receiving state subsidies. The SAI may also control institutions that have the right to administer federal funds [Pashentsev D.A., 2012].

Members of the Supreme Audit Institution have the independence of judges. The SAI verifies the accounts, the profitability and the accuracy of the budget and economic management. Moreover, it verifies the report of the Federal Minister of Finance on all income and expenses as well as on public property and state debt for the current financial year, submitted by the Federal Government to the Bundestag and the Bundesrat [Guseva D.E., 2016].

The Supreme Audit Institution carries out federal financial management. Its audit missions cover annual federal revenues and spending amounting to more than 600 billion euros. The SAI costs the taxpayers about 150 million euros i.e. only about 0.05 percent of total federal expenditure. In turn, the recommendations by the SAI lead to savings and additional revenues of 1 to 2 billion euros annually[3].

The audit's functions, subjects, criteria and procedures are set forth in the Federal Budget Code (Article 88 et seq.), in the Budgetary Principles Act (Art. 53 et seq.), and in other legislation such as the German Railways Reform Act and the Federal Radio and Television Act. In addition, the audit rules of the SAI provide for uniform criteria and audit procedures. Typically, the SAI conducts more than 1,200 audit missions each year.

---

[2] *Official website of the National Institute of Statutory Auditors. URL: https://cdn.cncc.fr/download/plaquette-secteur-public.pdf.*

[3] *Official website of the German Supreme Audit Institution (Bundesrechnungshof). URL: https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/booklet.*

Every year the SAI prepares and submits to the Bundestag, the Bundesrat and the government a report that contains the main results of the audits. In turn, on the basis of the submitted report, the government draws up its own report. The head of the SAI brings the contents of the generated annual report to the public through a press conference. Land Audit Offices operate in parallel with the Supreme Audit Institution. According to their status, Land Audit Offices are autonomous and independent bodies of financial control.

State financial control of both federal and land audit institutions is carried out in Germany not only in the direction of verifying compliance with applicable laws and the correctness and reasonableness of accounts, but also in the direction of determining economic efficiency and profitability of all parameters. On this basis, the compliance of the accounting data on budget execution with the amounts presented in the account books; the correctness of the main documents that confirm expenses and incomes; and the analysis of cost-effective and economical use of funds as well as the ability to perform tasks through more effective methods are checked.

The Supreme Audit Institution also conducts consultative activities in relation to institutions controlled by the Parliament. The Bundestag and, above all, its Budget Committee use the consultations with the SAI when considering various draft laws in the field of finance.

U.S. Government Accountability Office (U.S. GAO) is the supreme financial control authority in the United States at the federal level. It is an independent, nonpartisan agency that works for Congress. The U.S. GAO operates in accordance with laws and reports of congressional committees, or at the request of Congress' committees and subcommittees. The U.S. GAO also conducts research under the supervision of the Comptroller General and supervises as follows:

— through an audit of the activities of agencies in order to determine whether federal funds are being effectively spent;

— by investigating allegations of illegal and unlawful activities;

— by informing about how government programs and policies are in line with the objectives;

— by issuing legally binding decisions and conclusions.

Auditing, verification of documents and information are the main forms of control and auditing activities of the U.S. GAO. The specificity of the control and auditing activities of almost all departments and government agencies in the United States is that, in addition to official requests and letters, they are guided by information received via hotlines, anonymous included. The U.S. GAO is no exception in this regard. The informant is guaranteed confidentiality both by legal means (according to the local policies of the U.S. GAO) and by technical means (encryption of communication channels) [Korf D.V., 2009].

The U.S. Comptroller General is entitled to issue decisions and opinions on any, but primarily financial, laws (Appropriations Law). An important component of the everyday work of the U.S. GAO is the consideration of protests of participants who have lost tenders or auctions (bid protest), based on the results of which a state contract is concluded.

The U.S. Comptroller General annually submits a report to the Congress on the management's performance for the year. This report is open to the public and the media. In addition, an annual report is published on the recommendations that were given to the management and were not approved. [Zudilin A.P., Akhmedov F.N., 2000]

Standards of state financial control include:

1. Generally Accepted Government Auditing Standards — the "Yellow Book"[4]. They contain requirements for audit reports, professional qualifications of auditors, and quality control of audit organization. Auditors use these standards to conduct audits and prepare reports

[4] *Official website of the GAO. URL: https://www.gao.gov/yellowbook/overview.*

at all levels — federal, local, and state. Auditors use generally accepted government auditing standards in combination with professional standards issued by the U.S. GAO and other bodies authorized to issue standards.

2. Principles of Federal Appropriations Law — the "Red Book"[5]. The Red Book is a practical guideline for the process of filing and approving of applications by executive authorities for public funds. It includes references to specific legal grounds for illustrating legal principles, their application and existing exceptions, and helps to form a common understanding of legislative provisions by all participants in the process.

3. Standards for Internal Control in the Federal Government — the "Green Book"[6]. The Green Book establishes standards for the development of an effective internal control system for federal agencies, and provides a common framework for the development, implementation and operation of an effective internal control system. The standards are mandatory and require government agencies to evaluate periodically the internal control system and report annually on its status. The definition of internal control in the standards is fully consistent with the definition of the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). The Green Book can be used by state, local, quasi-governmental organizations and non-profit organizations as the basis for building an internal control system.

4. GAO/PCIE Financial Audit Manual[7]. It is a methodology for auditing the financial statements of federal authorities in accordance with professional standards. The manual consists of three volumes: the first one is devoted to the audit methodology; the second one contains a detailed application manual; and the third one contains a checklist.

5. GAO Cost Estimating and Assessment Guide[8]. This guide is developed to provide the federal government with a unified best practice methodology for developing, managing and evaluating cost estimates for implementing government programs. Key information in the manual includes cost estimates' objectives, scope and schedule; work breakdown structure; data collection methods; assessment methodology; software estimation; sensitivity and risk analysis; documentation of results etc. The guide also discusses the pitfalls associated with cost estimating, which can lead government agencies to form unrealistic budget requests.

The central control body of Great Britain — the National Audit Office (NAO) — is completely independent of the government and reports directly to Parliament on the results of its activities on a regular basis. The NAO is headed by the Comptroller and Auditor General (C&AG). The National Audit Office is a member of INTOSAI and EUROSAI, and the C&AG takes part in meetings of the governing bodies of both organizations.

The National Audit Office reviews more than 60 % of government expenditures, recorded in the accounts of state institutions and government bodies. The NAO also checks the subsidies of local authorities allocated to healthcare institutions, enterprises of nationalized industries and corporations with public ownership [Kabashkin V.A., Kartasheva E.Yu., 2011].

The Comptroller and Auditor General is empowered with the right to conduct audits of the economy, effectiveness and efficiency of the use of resources by the government and other state bodies as well as audits of information technology and environmental audits. The C&AG's findings are submitted to Parliament.

The National Audit Office and the House of Commons Public Accounts Committee form the key link in the public funds audit cycle:

— The NAO conducts financial and performance audits and publishes its reports;

---

[5] *Official website of the GAO. URL: https://www.gao.gov/legal/appropriations-law-decisions/red-book.*
[6] *Official website of the GAO. URL: https://www.gao.gov/greenbook/overview.*
[7] *Official website of the GAO. URL: https://www.gao.gov/financial_audit_manual/overview#t=0.*
[8] *Official website of the GAO. URL: https://www.gao.gov/products/GAO-09-3SP.*

— The committee holds hearings based on the reports by the NAO and makes recommendations on the results of the hearings;

— The government responds to the report of the Committee in special documents of the Treasury;

— The NAO publishes answers to such documents, and may participate in subsequent joint studies of the NAO and the Committee.

The Comptroller and Auditor General also issues guides and instructions for auditors, for example, General Guidance Supporting Local Audit, Auditors' Work on Value for Money Arrangements, Auditors' Additional Powers and Duties, Local Government Audit Planning, Auditor Reporting etc.[9].

The National Audit Office reviews the financial statements of all central government departments, agencies, and other government agencies and reports the results to Parliament. In addition, the NAO issues materials on the audit methodology. These documents summarize the methodological approaches used by the NAO in conducting expert analysis. Such an analysis is carried out to study and submit reports to Parliament on the economy, efficiency and effectiveness of use of resources by government departments. The NAO publishes reports, confirms accounts, and reviews departmental activities. As the National Audit Office is responsible for conducting external audits for the central government, autonomous governments have equivalent external audit bodies. The Wales Audit Office, Audit Scotland and the Northern Ireland Audit Office are responsible for auditing the relevant legislative assembly with a significant degree of autonomy and related government bodies.

Thus, the supreme financial control bodies of the analyzed countries are independent in their activities and are full members of INTOSAI; they adhere to the principles of economy and cost-effectiveness, which, as a rule, are estimated by comparing the spent funds and the level of income (including returned funds to the budget and saved money) obtained as a result of following the recommendations of the supreme control bodies. They conduct financial and performance audits. At the same time, the Court of Accounts of France, acting as a court of justice, also carries out judicial audits.

GOVERNMENT AND PARLIAMENTARY CONTROL

There is an effective system of financial control by parliamentary and government bodies in the analyzed countries.

In the United Kingdom, the control of the House of Commons over government spending of funds includes reviewing cost estimates submitted to the House of Commons by the ministries when approving the Appropriation Act and checking the reports on spending by the Public Accounts Committee [Bogov Kh.M., 2011].

The Public Accounts Committee was established in 1861 to review reports from government departments and institutions in the United Kingdom in order to ensure that the funds allocated to these organizations are spent as designated by Parliament. The verification of reports on expenditures is based on the report of the Comptroller and Auditor General. The committee examines the value for money factor (economy, efficiency and effectiveness) of government spending and appeals the government and its civil servants to report on the provision of public services, conducting inspections both independently and on behalf of the NAO. The Public Accounts Committee usually publishes its own report with recommendations, to which the government should respond.

---

[9] *Official website of the National Audit Office. URL: https://www.nao.org.uk/code-audit-practice/guidance-and-information-for-auditors/.*

The UK Treasury holds a valuable place in the system of administrative financial control. It is a department of special significance and represents the interests of the Government in Parliament in the implementation of administrative financial control.

Intradepartmental financial control is divided into current (carried out in the process of conducting financial transactions by financial departments) and follow-up (carried out by special internal services) types of audit. In the performance of duties by an authorized accountant, a system of internal financial services is used. The authorized accountant has two submissions: to the minister of the central government and to the Treasury. They personally report on the issues of state accounts and the efficient financial management of the ministry to the House of Commons Public Accounts Committee of Parliament [Petrakova S., 2008]. Authorized accountants create Audit Committees to conduct intradepartmental control over the activities of central executive authorities and executive agencies. The results of Audit Committees' activities are reflected in the Statement on Internal Control.

The system of government control in the United States is represented, first of all, by the Office of Management and Budget (OMB) under the President, as well as by inspection services in ministries and departments. OMB is the central body that carries out forecasting, management, control and coordination of government programs and their financing. Moreover, it prepares the federal budget, develops financial programs and implements operational control over budget management at the federal level.

The Office of Management and Budget is intended not only to standardize and unify a huge array of financial statements on the use of federal funds from state and municipal authorities, agencies, and educational institutions, but also to provide the President with objective information about the state financial system and develop budget policy priorities for the upcoming fiscal year [Korf D.V., 2009].

OMB realizes its mission through five major processes that allow the President to plan and implement the established priorities in the executive branch:

— budget development and execution;

— management, including supervision of the activities of agencies, the use of human capital, and federal procurement; financial management; and information technology;

— assessment of the policy of the Presidential Administration and the results of government agencies' activities;

— regulatory policy, including coordination and review of all significant federal rules by executive bodies;

— submission of recommendations on legislative issues to the President.

Offices of inspector general are established in US departments and agencies. They audit and verify programs and operations of the ministry, including audit of program results; information technology security; compliance with laws and regulations, and the reliability of financial reports; investigating information about fraud and abuse; assessing the effectiveness of programs, their economy and efficiency; informing on the activities of the inspector general to the U.S. Congress etc. Each year, the Office of Inspector General carries out a risk assessment of the ministry's programs and, on its basis, develops an audit plan for the next financial year[10].

The intradepartmental direction of financial control in France is represented in the ministries by control inspections, which evaluate the effectiveness of the activities of central and regional units. For example, the General Inspectorate of Finance (Inspection générale des finances) has broad powers and the right to control not only the activities of the Ministry of

[10] *See, for example, the official website of Inspector General of the U.S. Department of Agriculture. URL: https://www.usda.gov/oig/about.htm; and the official website of Inspector General of the Ministry of Commerce, URL: https://www.oig.doc.gov/Pages/Audits-Evaluations.aspx.*

Finance, but also all organizations receiving state funding (both public and private). Moreover, its employees control the activities of public accountants. Therefore, the administrative status of finance inspectors with special ranks is very high [Godin A.M., Goreglyad V.P., Podporina I.V., 2010]. In addition, the General Inspectorate of Finance advises the Government on economic and financial issues and assists various committees, working groups and international organizations (IMF, World Bank etc.).

The main method of activity of the General Inspectorate of Finance is to conduct on-site surprise inspections and evaluate the activities of an accountant. In this case, the General Inspectorate uses a set of audit procedures (information requests, data analysis etc.), as well as expert and analytical methods (economic and financial expertise, analysis of management control, international benchmarking etc.).

Along with the General Inspectorate of Finance and the General Inspectorate for Social Affairs (Inspection générale des affaires sociales, IGAS), one of the three state interministerial inspections is the General Inspectorate of the Administration (Inspection générale de l'administration). It is responsible for evaluating public policy, auditing and expert advisory tasks. Due to its interdepartmental position, it can influence all spheres of activity of the state in response to requests from the Prime Minister or any other member of the Government.

In Germany, the Bundestag Budget Committee plays an important role in exercising control functions in relation to the Government. Its representatives participate in government meetings devoted to budget execution issues as well as exercise current control over the implementation of federal budget, including consideration of the quarterly report of the Ministry of Finance on expenses etc. [Golovin K.L., 2007]. Follow-up financial control is carried out by the Audit Committee, which is part of the Budget Committee.

The Ministry of Finance plays an important role in the financial control system in Germany. Due to the lack of specialized control departments, it carries out financial control through all departments in their areas of activity. Departments and divisions of the ministry control the process of preparation and reviewing of the state budget, and analyze the financial estimates of ministries and departments. The Ministry of Finance has its representatives in each department, responsible for the correctness and legality of expenses and the evaluation of their effectiveness [Pashentsev D.A., 2012].

The financial control function of the government is also carried out by the Economic Division under the Chancellor.

Thus, parliamentary control, regardless of the form of its execution (direct or through committees) plays a key role in the implementation of state budget policy. The main role in the implementation of government financial control, as a rule, belongs to the Ministry of Finance and specialized committees (Economic Division under the Chancellor of Germany, state interministerial inspections in France, or OMB in the USA).

INTERNAL CONTROL AND INTERNAL AUDIT

Particular importance in the implementation of financial control is given to its varieties, namely internal control and internal audit. In the analyzed countries, many ministries (agencies, departments) have established internal control and audit services.

For example, in France, the 2011 decree provides for the creation of an internal audit committee in the ministries, whose functions include determining the internal audit policy, approving the internal audit plan, and quality audit of risk management and internal control systems. It is based on a model operating in enterprises as well as standards of the Institute of Internal Auditors and International Standards on Auditing.

An internal control system and the mission of the ministry of internal audit were established across all ministries, authorized to propose and conduct an annual audit program.

The Harmonization Committee (Comité d'harmonisation de l'audit interne) is an inter-ministerial committee that coordinates, supports and oversees the development of internal audit in public administration. The mission of the committee includes three areas:

— development of state system of internal audit;
— organization of activities in the community of ministerial auditors;
— control over the internal audit policy[11].

Since internal audit is an international standardized professional practice, the committee's mission is to adapt the guidelines defined by private professional organizations at the international level to the French reality with its specifics. The committee has been working on the harmonization of the methodologies of the ministries in the field of internal audit and disseminating good practice.

When conducting internal control and internal audit, ministries are united into groups (coordination centers for internal control in accordance with the resolution dated June 28, 2011) as well as general inspection and supervisory services.

In the United States, internal control and audit systems are considered mandatory for the effective functioning of government. The Budget and Accounting Procedures Act (1950) and the Accounting and Auditing Act (1950) obligated federal agencies to establish internal control and audit systems, which must comply with the requirements of the U.S. General Accounting Office, and provide full disclosure of information about the financial performance of departments and the effectiveness of their control [Gracheva M.V., 2007].

In 1981, the Office of Management and Budget published the A-123 circular on internal control systems. It describes the requirements for implementing and evaluating the internal control system in government, including the role of the internal audit unit, headed by an inspector general.

In 1995, a new version of the circular[12] was released, according to which agencies and federal managers should take systematic preventive measures to develop and implement cost-effective management controls for results-based management, assess the adequacy of managerial control in federal programs, take appropriate corrective measures, and report annually about management control.

The 2004 edition of the circular[13] enshrined the concept of internal control as well as its objectives in accordance with the components of the COSO model. The circular appendix defines management responsibilities related to internal control and the process of evaluating the effectiveness of internal control. The 2016 revision of the circular[14] was supplemented by a risk management manual and methodology for its application.

In addition, according to the Federal Managers' Financial Integrity Act[15], improvement of the internal control system is an ongoing process carried out by each department taking into account the GAO standards. The Law establishes the need to publish a special statement, signed by the chief executive officer of the department, on the level of adequacy and effectiveness of the internal control system. With the 1990 Chief Financial Officers Act, this statement became a part of the department's annual report.

---

[11] *Official website of the Harmonization Committee (Comité d'harmonisation de l'audit interne). URL: https://www.economie.gouv.fr/chai/actualites.*

[12] *OMB Circular A-123. Official website of the White House. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/Circular-a-123.pdf.*

[13] *Revisions to OMB Circular A-123, Management's Responsibility for Internal Control. Official website of the White House. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A123/a123_rev.pdf.*

[14] *OMB Circular No. A-123, Management's Responsibility for Enterprise Risk Management and Internal Control. Official website of the White House. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2016/m-16-17.pdf.*

[15] *Federal Managers' Financial Integrity Act. Official website of the White House. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/financial/fmfia1982.html.*

In the UK, the Internal Control System operates within the framework of management and financial discipline designed specifically for the central government. It is related to corporate governance requirements that apply in the private sector, but has been adapted to reflect the unique characteristics of the public sector [Public Internal Control Compendium, 2014]. The existence within each ministry of a properly formed audit committee with clear competence contributes to the formation of effective internal control and increases the status of internal audit and its independence. To support the development of internal control regulations, the NAO issues management regulations, which were previously called "internal control provisions".

In 2010, *A Good Practice guide to the Statement on Internal Control* was published[16]. According to this guide, annual reporting by a government agency should include a report on the status of the internal control system and risk management. According to the Guide, it is necessary to form a clear, evidence-based picture of the effectiveness of internal control in the organization.

The following organizations issue internal audit standards in the UK:

— UK Treasury, which issues standards for the central government, government departments and their executive bodies, and non-governmental organizations;

— Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), for local governments of Great Britain;

— Department of Health, for the health sector in England;

— Department of Finance of the Government of Northern Ireland, the Government of Wales, and the Government of Scotland, for the respective central governments and the health sector.

In German legislation, there is no definition of system of internal control and risk management system for the public sector. The Law on Control and Transparency in Entrepreneurship[17], obliged German organizations to create a risk management system, applicable only to commercial organizations or organizations with partial state participation. Currently there are separate rules governing the functioning of the risk management system and internal control systems. For example, in the Basic Law for the Federal Republic of Germany there are separate articles devoted to control in the budget sphere. Despite weak legislation, many budgetary organizations in Germany have put into practice elements of a risk management system and internal control. The lack of relevant norms in the legislation leads to non-compliance with the unity of approaches to the organization of internal control systems in the budget sphere. At the same time it contributes to the individualization and uniqueness of the organization of internal control systems in each budget organization in accordance with its internal control needs and operating features [Svyatkovskaya E.Yu., 2015].

Thus, the system of internal control and audit in the analyzed countries has been built on the basis of principles and standards developed for the commercial sector. Moreover, the internal control system, as a rule, is based on the risk management model developed by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

STATE FINANCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the Russian Federation, the supreme body of state financial control is the Accounts Chamber, which independently develops and approves the standards of its activities. It issues two types of standards:

---

[16] *A Good Practice guide to the Statement on Internal Control. URL: https://www.nao.org.uk/report/a-good-practice-guide-to-the-statement-on-internal-control/.*

[17] *Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG). URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl198s0786.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl198s0786.pdf%27%5D__1577652390767.*

— standards for performance that establish the procedure for planning the work, preparation of reports, methodological support and other procedural aspects of the activities of the Accounts Chamber;

— standards for the execution of external state audit (control), determining the procedure for the implementation of control and expert analysis by the Accounts Chamber.

A number of standards for the implementation of external state control have been developed by the Accounts Chamber, taking into account the provisions of INTOSAI standards, but in general they are not a complete analogue of international standards.

Internal state financial control is a control system implemented by the government, its individual units (ministries), and regional and local authorities for the use of budget funds.

The system of internal state financial control includes:

— state financial control carried out by inspection (control and audit) bodies, if they are created and operate both within the government as a whole and in ministries and departments at the national and subnational levels;

— internal audit in organizations of the general government sector;

— internal control in organizations of the general government sector.

Internal state financial control is carried out by the Federal Treasury of the Russian Federation. The activities of the Federal Treasury in the field of control in the financial and budgetary sphere are carried out in accordance with the standards and methodological recommendations developed and approved by the Federal Treasury.

Nowadays, the Ministry of Finance of the Russian Federation is developing draft federal standards for internal financial audit for the general government sector, which are expected to replace the Guidelines for the implementation of internal financial audit and to be extended to all organizations in the general government sector, including organizations at the regional and municipal levels, as well as governing bodies of state extrabudgetary funds. On January 1, 2020, the first three standards were introduced by orders of the Ministry of Finance. They contain definitions, principles and tasks of internal financial audit, the rights and obligations of officials in carrying out internal financial audit, and the procedure for organizing and delegation of authorities to carry out internal financial audits. As soon as the federal standards enter into force, all organizations of the public administration sector in the Russian Federation will have to be guided by them in carrying out internal financial audits.

CONCLUSION

The analysis shows that state financial control authorities in most of the analyzed countries are actively involved in the management of public finances. In their activities, they adhere to the principles of independence, objectivity and transparency. The analysis allows us to highlight the following main trends in the development of state financial control in advanced countries of the world:

1. Financial control has become an important part of the public administration system. The importance of control as a management function has increased significantly, and new control tasks have appeared. The control of targeted and legal use of public funds has been supplemented by monitoring the effectiveness of the use of funds and the validity of their allocation.

2. State financial control bodies should be actively involved in the development and implementation of unified financial policy, covering questions of legality, correctness and management of efficiency and effectiveness, including issues of performance management of government programs.

3. The role of control bodies that act as experts, taking a more active part in the development of the financial and socio-economic policies of their country, has been increasing.

4. The field of financial control has been subject to widespread standardization. Standards are being developed for various areas of control, and often include additional practical guidance on their application.

5. Internal financial control and internal audit are being established as integral components of effective activities of an organization.

6. On the one hand, it is possible to single out the tendency to decentralize the implementation of the control function and to realize it directly at the control object. On the other hand, foreign experience shows active development and application of financial control standards, which contain uniform requirements for the organization of financial control and will contribute to better coordination of financial control bodies' activities, unify audit procedures etc.

The Russian Federation is on the path to reforming its state financial control system. The experience of foreign countries shows that it is necessary to transform the system of financial control in order to increase the efficiency of its implementation, form a unified methodology and regulatory framework, distinguish the areas of activity between financial control bodies, apply new information technologies, and create the necessary conditions for each government body to form an effective system of internal financial control and internal audit, including standardization in the field of financial control.

References

Bogov Kh.M. Realization of powers of foreign parliaments in the budget process // Vestnik AKSOR. 2011 (4). pp. 160-169. Available at: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17184322& (In Russ.).

Godin A.M., Goreglyad V.P., Podporina I.V. The budget system of the Russian Federation: Textbook. M.: Publishing and trading corporation "Dashkov and K". 2010. 628p. Available at: https://textbook.news/byudjet_850/1135-gosudarstvennyiy-finansovyiy-kontrol-176906.html. (In Russ.).

Golovin K.L. The legal basis of budget control in the Russian Federation and Germany: a comparative legal study. Abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences. Moscow State Institute of International Relations (University) of the Russian Ministry of Foreign Affairs. Moscow. 2007. (In Russ.).

Gracheva M.V. Internal control and audit in the public administration sector: the experience of developed countries // Public Administration. Electronic bulletin. Issue No. 12. September 2007. Available at: https://cyberleninka.ru/article/n/14194088. (In Russ.).

Guseva D.E. Modern institutes of parliamentary control of European states (Germany, France, Great Britain, Russia) // PolitBook. 2016. No. 3. pp. 168–181. Available at: https://elibrary.ru/item.asp?id=28807851. (In Russ.).

Ibragimova T.S. On foreign experience of financial control // Kazakh Civilization (Kainar University). 2016. Available at: https://articlekz.com/article/20018. (In Russ.).

Kabashkin V.A., Kartasheva E.Yu. Distinctive features of modern foreign experience in the organization of control // International Accounting. 2011. No. 5. (In Russ.).

Korf D.V. Legal regulation of financial control in education in the USA // Yearbook of the Russian educational legislation. Volume 4. 2009. No. 1. pp. 150-162. Available at: https://elibrary.ru/item.asp?id=15583431. (In Russ.).

Pashentsev D.A. System and principles of organization of financial control in European countries // Eurasian Law Journal. 2012. No. 3 (46). pp. 26–28. Available at: https://elibrary.ru/item.asp?id=17644118. (In Russ.).

Petrakova S. Organizational and economic foundations of administrative financial control in the UK // «Financial control», No. 4 (77), 2008. (In Russ.).

Public Internal Control Compendium, Second edition, 2014. Available at: https://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/UK/HTML/index.html#/2/.

Samoilova L. M. Accounts Chamber of France: two hundred years of independence // Financial Law. 2010. No. 3. pp. 9-13. (In Russ.).

Svyatkovskaya E.Yu. Actual approaches to the organization of the internal control system in budgetary organizations of Great Britain, Germany and the USA // Audit and financial analysis. 2015. No. 5. pp. 56-64. Available at: http://auditfin.com/fin/2015/5/fin_2015_51_rus_02_06.pdf. (In Russ.).

Zaitseva M.A. Features of the organization of state audit exemplified by France and the possibility of applying this experience in the Russian Federation // Materials of the International Youth Scientific Forum "LOMONOSOV-2016". 2016. Available at: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2016/data/8386/uid109847_report.pdf. (In Russ.).

Zudilin A.P., Akhmedov F.N. Financial control: Textbook. M.: Publishing House of RUDN, 2000. 124 p. (In Russ.).

Received 30.12.2019
Accepted for publication 08.04.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-96-110

CC BY

Роль инвентаризации в обеспечении достоверности бухгалтерской отчетности организаций бюджетной сферы

***Татьяна Георгиевна Арбатская**, к. э. н., доцент кафедры бухгалтерского учета и налогообложения Байкальского государственного университета, г. Иркутск; аудитор*
E-mail: arbatatyana@mail.ru, ORCID 0000-0003-4500-2176

Аннотация
Развитие бухгалтерского учета организаций бюджетной сферы и его сближение с МСФО общественного сектора ставят новые проблемы как методологического, так и методического характера. Значительную роль в обеспечении достоверности учетных и отчетных данных для заинтересованных пользователей представляет такой элемент метода бухгалтерского учета, как инвентаризация, что подтверждает актуальность темы исследования.
В статье проведено теоретическое исследование инвентаризации в условиях внедрения ФСБУ государственных финансов. Рассмотрена взаимосвязь инвентаризации с другими элементами метода бухгалтерского учета, а также с определенными бухгалтерскими процедурами, применяемыми в отношении любого объекта учета — признанием, классификацией, оценкой, корректировкой оценки, представлением и раскрытием информации в отчетности и подтверждением достоверности отчетности независимым субъектом. Изучено влияние инвентаризации на достижение качественных характеристик отчетности для повышения ее полезности для пользователей. Определено, что для обеспечения информационных потребностей пользователей с учетом постоянно изменяющихся условий внешней и внутренней среды инвентаризация должна подтверждать не только существование и классификацию объекта, но и его актуальную стоимостную оценку.
Сделан вывод о целесообразности раскрытия в отчетности информации об оценке объектов как по фактической, так и по справедливой стоимости. Это позволит обеспечить выполнение бухгалтерским (бюджетным) учетом контрольной функции и усилить его информационную функцию. Полученные выводы могут быть использованы для дальнейшего развития нормативного регулирования бухгалтерского учета государственных финансов.

Ключевые слова: *организации бюджетной сферы, бухгалтерская отчетность, инвентаризация, достоверность отчетности, качественные характеристики отчетности, оценка, обесценение, справедливая стоимость*

JEL: *M41*

Для цитирования: *Арбатская Т. Г. Роль инвентаризации в обеспечении достоверности бухгалтерской отчетности организаций бюджетной сферы // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 96–110. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-96-110.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-96-110

Importance of Inventory in Ensuring Accurate Presentation of Financial Reporting by Public Sector Entities

Tatyana G. Arbatskaya[1]
E-mail: arbatatyana@mail.ru, ORCID 0000-0003-4500-2176
[1] *Baikal State University, Irkutsk 664003, Russian Federation*

Abstract
The development of accounting for public sector entities and its convergence with public sector IFRS pose new methodical and methodological problems. Inventory is essential to ensure faithful representation of financial reports provided to users. This confirms the relevance of the study. The article contains a theoretical study of inventory in the context of implementation of federal standards for accounting in public finance. The paper studies the relationship of inventory with other elements of the accounting method as well as accounting procedures: recognition, classification, evaluation, adjustment of estimates, presentation and disclosure of information in financial reports, and confirmation of reporting reliability made by an independent entity. In addition, the study has established the effect of inventory on the achievement of qualitative characteristics of financial reports to increase its usefulness to users. Since information requests by users change under the influence of external and internal environmental conditions, an inventory should confirm not only the recognition and classification of the object, but also its estimate. It is concluded that it is advisable to disclose information on the valuation of objects in financial statements at both actual and fair values. This would ensure the control function of accounting and strengthen its information function. The results obtained by the author can be used for further development of regulation of accounting in public finance.

Keywords: *public sector entities, financial reports, inventory, faithful representation, qualitative characteristics of financial reports, estimate, impairment, fair value*

JEL: *M41*

For citation: *Arbatskaya T.G. Importance of Inventory in Ensuring Accurate Presentation of Financial Reporting by Public Sector Entities. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 96–110 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-96-110.*

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на то что инвентаризация является старейшим элементом метода бухгалтерского учета — упоминания о ней относятся еще к древнему миру (3400–2980 гг. до н. э.), а нормативное регулирование и методика ее проведения постоянно совершенствуются, до настоящего времени многие вопросы, связанные с проведением инвентаризации и отражением ее результатов в бухгалтерском учете и отчетности, являются проблемными, а положения законодательных и нормативных актов — дискуссионными. Проведенное исследование показало, что изменение методологических подходов к инвентаризации заключается в том, что она должна быть не просто процедурой сверки фактического наличия инвентаризируемых объектов с учетными регистрами на определенную дату. В ходе инвентаризации также должна быть осуществлена оценка объектов на соответствие критериям признания в учете и раскрытия информации о них в отчетности, а также их денежная (стоимостная) оценка на дату проведения инвентаризации с учетом их состояния. По мнению автора, при соблюдении всех установленных требований инвентаризация позволяет формировать бухгалтерскую (бюджетную) отчетность, отвечающую не только качественной характеристике верификации, т. е. ее непосредственного или косвенного подтверждения, но и другим качественным характеристикам, предъявляемым к отчетной информации, — уместность (релевантность), существенность, достоверное

представление, сопоставимость, своевременность, понятность, что обеспечивает качественную характеристику более высокого уровня — полезность информации для всех групп заинтересованных пользователей независимо от цели ее получения.

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ

Изучение любого объекта начинается с его определения. Согласно ст. 11 Федерального закона «О бухгалтерском учете» № 402-ФЗ[1] (далее — Закон о бухгалтерском учете) активы и обязательства подлежат инвентаризации. При инвентаризации выявляется фактическое наличие соответствующих объектов, которое сопоставляется с данными регистров бухгалтерского учета. В соответствии с п. 79 СГС «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора»[2] (далее — СГС «Концептуальные основы») инвентаризация проводится для обеспечения достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности. Поскольку ни в основополагающем документе — Законе о бухгалтерском учете, ни в иных законодательных и нормативных правовых актах определение инвентаризации не содержится, обратимся к различным словарям и энциклопедическим изданиям.

В наиболее узком смысле инвентаризация определяется как составление описи инвентаря или имущества[3]. Это определение произошло от перевода с латинского inventarium — хозяйственные предметы, но в настоящее время такой подход является недостаточным, так как, во-первых, простое составление описи не означает даже сверку с данными бухгалтерского учета, а во-вторых, перечень объектов, подлежащих инвентаризации, не ограничивается активами.

Согласно определению, приведенному в Большом энциклопедическом словаре[4], инвентаризация — это периодическая проверка наличия и состояния материальных ценностей (основных и оборотных фондов), а также денежных средств. Важными отличиями от предыдущего определения являются указания на проверку состояния инвентаризируемых ценностей, а также на необходимость регулярного проведения инвентаризации, но критические замечания сохраняются.

Финансовый словарь[5] определяет инвентаризацию как проверку наличия на балансе организации имущества и сверку с данными бухгалтерского учета. Также приведены конкретные процедуры, выполняемые в ходе инвентаризации: подсчет, описание, взвешивание, взаимная сверка, оценка выявленных средств. Выделены частичные, полные, периодические и выборочные инвентаризации. Вместе с тем в указанном определении перечень объектов, подлежащих инвентаризации, ограничен только имуществом, находящимся на балансе организации, т. е. не проводится инвентаризация обязательств, имущества, учитываемого на забалансовых счетах, и других объектов учета, что является существенным недостатком определения.

В Энциклопедии права[6] инвентаризация трактуется как периодическая проверка, необходимая для обеспечения достоверности данных бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности организации, в ходе которой проверяются и документально подтверждаются фактическое наличие, состояние и оценка имущества и обязательств организации.

---

[1] *Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».*

[2] *Приказ Минфина России от 31.12.2016 № 256н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора “Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора”».*

[3] *Толковый словарь Ушакова / Д. Н. Ушаков. 1935–1940. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/823778.*

[4] *Большой Энциклопедический словарь. 2000. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/138594.*

[5] *Финансовый словарь / Финам. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/23118.*

[6] *Энциклопедия права. URL: https://encyclopediya_prava.academic.ru/2278/Инвентаризация.*

Указанное определение существенно отличается от ранее приведенных за счет расширения по следующим направлениям:

— инвентаризации подлежит не только имущество, но и обязательства организации;

— результаты инвентаризации оформляются документально;

— инвентаризация призвана обеспечить достоверность учетно-отчетной информации;

— достоверность бухгалтерской отчетности соотносится с реальностью отражения в ней информации о финансовом положении и результатах деятельности организации, что обеспечивается не просто проверкой наличия объектов учета, но также оценкой их состояния и стоимостной оценкой.

Таким образом, существует множество определений инвентаризации, каждое из которых имеет определенные недостатки. Соглашаясь с мнением И. А. Слободняка, Е. К. Копыловой [Слободняк И. А., Копылова Е. К., 2014a; Слободняк И. А., Копылова Е. К., 2014b], считаем, что инвентаризацию следует рассматривать как важнейшую контрольно-измерительную процедуру, позволяющую уточнить, а иногда и установить оценку произошедших фактов хозяйственной жизни. Для дальнейшего исследования под инвентаризацией понимается элемент метода бухгалтерского учета, при помощи которого периодически проверяются и документально подтверждаются фактическое наличие, состояние и оценка всех объектов бухгалтерского учета организации с целью подтверждения полноты и достоверности учетно-отчетной информации.

В организациях бюджетной сферы инвентаризация проводится в установленных случаях[7] и в порядке, закрепленном учетной политикой субъекта[8]. Для обеспечения достоверности отчетной информации обязательная инвентаризация перед составлением годового отчета должна проводиться в отношении всех объектов бухгалтерского (бюджетного) учета — нефинансовых и финансовых активов, обязательств, имущества и обязательств, учитываемых на забалансовых счетах, доходов и расходов (в т. ч. доходов и расходов будущих периодов), резервов предстоящих расходов, полученных финансовых результатов и иных объектов учета (например, этапов санкционирования расходов, бюджетных, денежных и иных обязательств).

СВЯЗЬ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ С ДРУГИМИ ЭЛЕМЕНТАМИ МЕТОДА БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА

Инвентаризация как элемент метода бухгалтерского учета тесно связана с другими элементами — документацией, оценкой, калькуляцией, счетами и двойной записью, бухгалтерским балансом и отчетностью. Каждый элемент обеспечивает применение последующего, поэтому проведение инвентаризации должно осуществляться в строгом единстве и последовательности с остальными элементами метода бухгалтерского учета. Рассмотрим взаимосвязь инвентаризации, проводимой в организациях бюджетной сферы, с другими элементами метода бухгалтерского учета.

1. Документация как совокупность официально признанных документов, составленных по определенной форме и содержащих предусмотренную информацию, требует и документального оформления результатов инвентаризации. Некоторые факты хозяйственной

---

[7] *П. 3 ст. 11 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»; п. 81, 82 приказа Минфина России от 31.12.2016 № 256н; п. 7 приказа Минфина России от 28.12.2010 № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»; п. 9 приказа Минфина России от 25.03.2011 № 33н «Об утверждении Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений».*

[8] *Подп. «в» п. 9 приказа Минфина России от 30.12.2017 № 274н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора “Учетная политика, оценочные значения и ошибки”».*

жизни — обесценение активов, порча, хищение объектов, пересортица, излишки — не всегда могут быть зарегистрированы в тот момент времени, когда они фактически произошли. Но указанные факты хозяйственной жизни выявляются в ходе проведения инвентаризации и должны быть задокументированы и отражены в бухгалтерском учете и отчетности. Результаты инвентаризации организаций бюджетной сферы отражаются в регистрах унифицированных форм — инвентаризационных описях (актах)[9]. Если унифицированная форма инвентаризационной описи по каким-либо учетным объектам отсутствует, допускается разработать формы самостоятельно или использовать другие установленные формы. Инвентаризационная комиссия должна полно и точно внести в них данные о фактических остатках активов и обязательств, правильно и своевременно оформить материалы инвентаризации. На основании инвентаризационных описей (сличительных ведомостей) составляется акт о результатах инвентаризации по форме (ф. 0504835). При наличии расхождений к акту прикладывается ведомость расхождений по результатам инвентаризации (ф. 0504092).

2. Оценка и калькуляция. Оценка является ключевым элементом метода бухгалтерского учета, позволяет реализовать все другие элементы этого метода и обеспечивает отражение всех учетных объектов и их изменение в единой стоимостной оценке — в рублях. В ходе инвентаризации осуществляется оценка объектов с учетом их состояния, что дает возможность пользователям бухгалтерской отчетности проводить анализ и осуществлять контроль за полнотой учета, сохранностью и эффективностью использования объектов государственной (муниципальной) собственности, по принятым обязательствам и полученным финансовым результатам и принимать экономические решения в отношении субъекта учета. Калькуляция позволяет определить фактическую себестоимость объектов и разграничить затраты (расходы) и доходы между различными отчетными периодами, поэтому широко используется в ходе инвентаризации при определении стоимости незавершенного производства и строительства, обоснованности резервов предстоящих расходов, доходов и расходов будущих периодов и др.

3. Счета и двойная запись. Выявленные по результатам инвентаризации излишки, недостачи и пересортица отражаются на счетах бухгалтерского (бюджетного) учета методом двойной записи в том отчетном периоде, в котором инвентаризация была закончена (п. 81 СГС «Концептуальные основы»).

4. Баланс и отчетность. Результаты инвентаризации, проведенной перед составлением годовой бухгалтерской (бюджетной) отчетности, подлежат отражению в балансе и годовой бухгалтерской (бюджетной) отчетности соответствующего отчетного года (п. 82 СГС «Концептуальные основы»).

Рассматриваемый элемент метода бухгалтерского учета — инвентаризация — неразрывно связан с определенными бухгалтерскими процедурами, применяемыми в отношении любого объекта учета:

1) признанием и оценкой при первоначальном признании;
2) корректировкой оценки (последующей оценкой);
3) представлением и раскрытием информации об объекте в отчетности;
4) подтверждением достоверности отчетности независимым субъектом (независимым аудитором, если экономический субъект подлежит обязательному аудиту, или органом внешнего финансового контроля).

Проследим взаимосвязь инвентаризации с каждой из вышеперечисленных процедур.

---

[9] *Приказ Минфина России от 30.03.2015 № 52н «Об утверждении форм первичных учетных документов и регистров бухгалтерского учета, применяемых органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами, государственными (муниципальными) учреждениями, и Методических указаний по их применению».*

1) Признание объекта и оценка при первоначальном признании.

Если объект принят к учету, то при проведении инвентаризации подтверждается правильность его признания, классификации и оценки. Одной из задач инвентаризации является устранение ошибок при отражении объектов. В случае если объект в учете не признан, неверно классифицирован или неверно оценен, то в результате проведения инвентаризации ошибка должна быть исправлена. Например, инвентаризация позволяет выявить неучтенное имущество, которое необходимо оценить и принять к бухгалтерскому учету, или случаи, когда объект учитывался как материальные запасы, но фактически является объектом основных средств. При инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности целесообразно проверять не только ее наличие (реальность), правильность отражения на счетах и обоснованность сумм, но и сроки ее возникновения и погашения. Это связано с тем, что начиная с отчетности за 2018 г. активы и обязательства классифицируются как долгосрочные (внеоборотные) и краткосрочные (оборотные)[10]. Если же в результате инвентаризации установлено, что ранее признанный объект перестал отвечать хотя бы одному из условий его признания, такой объект подлежит списанию. Прекращение признания объекта осуществляется при невыполнении хотя бы одного из условий, установленных п. 46, 47 СГС «Концептуальные основы»:

— объект соответствует определению;

— есть уверенность в будущем повышении (снижении) полезного потенциала либо экономических выгод, связанных с объектом учета;

— возможно надежно оценить стоимость объекта.

В письме Минфина России от 15.12.2017 № 02-07-07/84237 «О направлении Методических указаний по применению федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора “Основные средства”, утв. приказом Минфина России от 31.12.2016 № 257н» определено, что выявление объектов имущества, не соответствующих критериям актива, возможно как при инвентаризации, проводимой в целях формирования годовой отчетности и по иным обязательным основаниям, так и в течение года — по мере необходимости. В приведенном письме речь идет только об активах, но, на наш взгляд, эти положения следует распространить на все объекты бухгалтерского учета организаций бюджетной сферы — обязательства, доходы, расходы, источники финансирования и иные факты хозяйственной жизни (например, бюджетные и денежные обязательства). Так, подлежат списанию испорченные материальные ценности или запасы с истекшим сроком годности, не востребованная кредиторами задолженность, по которой истек срок исковой давности, нереальная к взысканию дебиторская задолженность, резервы предстоящих расходов, если обязательство, под которое у учреждения был создан резерв, больше не существует, и др.

2) Корректировка оценки (последующая оценка).

Одним из важнейших условий полезности отчетной информации является ее устойчивость в достижении цели, т. е. в способности удовлетворять информационные потребности различных групп пользователей с учетом постоянно изменяющихся условий внешней и внутренней среды. Стоимость объектов бухгалтерского учета за время нахождения в организации под влиянием различных факторов может существенно измениться по сравнению с их первоначальной стоимостью. Чтобы не допускать существенных отличий между учетными и фактическими данными, необходима регулярная корректировка оценки объектов с учетом их состояния. Подтверждение только существования объекта, без оценки его состояния и актуальной стоимостной оценки, недостаточно при проведении инвентаризации и не позволяет формировать отчетность, соответствующую всем предъявляемым

---

[10] *Приказ Минфина России от 31.12.2016 № 260н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора “Представление бухгалтерской (финансовой) отчетности”».*

качественным характеристикам. Инвентаризация без стоимостной оценки утрачивает свою контрольную функцию, превращаясь в составление описи объектов учета в натуральном выражении. Например, проверка только наличия медицинского оборудования в учреждении здравоохранения подтверждает его существование, но не возможность использования для оказания медицинских услуг. Неработающее медицинское оборудование не имеет полезного потенциала и не способно принести экономические выгоды, а следовательно, не является активом. Из буквального прочтения ст. 11 Закона о бухгалтерском учете можно сделать вывод, что закон не содержит требования о проверке состояния объектов при проведении их инвентаризации. Вместе с тем такая норма содержится в ряде нормативных правовых актов, например, согласно п. 6 СГС «Обесценение активов»[11] при проведении инвентаризации активы анализируются на наличие признаков обесценения. И в случае обнаружения признаков обесценения, исходя из существенности их влияния на стоимость актива, принимается решение об определении справедливой стоимости такого актива. Более того, в рамках мероприятий перехода на федеральные стандарты государственных финансов приказом Минфина от 17.11.2017 № 194н[12] расширен объем информации о состоянии объектов нефинансовых активов путем раскрытия информации:

а) в инвентаризационной описи (сличительной ведомости) по объектам нефинансовых активов (ф. 0504087):

— о состоянии объекта с учетом оценки его технического состояния и (или) степени вовлеченности в хозяйственный оборот;

— о возможных способах вовлечения объектов в хозяйственный оборот, использования в целях получения экономической выгоды (извлечения полезного потенциала) либо при отсутствии возможности — о способах выбытия объекта (целевая функция актива).

б) в ведомости расхождений по результатам инвентаризации (ф. 0504092) — количество объектов, в отношении которых комиссией учреждения установлено их несоответствие условиям признания активов в целях бухгалтерского учета.

Реформирование бухгалтерского учета в бюджетном секторе осуществляется с использованием МСФО ОС и постепенным внедрением в учетную практику элементов оценки по справедливой стоимости. Оценка по справедливой стоимости предполагается и для учета результатов инвентаризации:

— излишки нефинансовых активов, выявленные в ходе инвентаризации, принимаются к учету по текущей оценочной стоимости, признаваемой справедливой стоимостью на дату принятия к учету (п. 52 СГС «Концептуальные основы» и п. 25, 31 Единого плана счетов и инструкции по его применению № 157н[13]);

— взыскание ущерба, причиненного учреждению виновным лицом при утрате, порче, хищении имущества, осуществляется исходя из справедливой стоимости актива (п. 52 СГС «Концептуальные основы»), то есть на основании оценки, по которой может быть осуществлен переход права собственности на актив между независимыми сторонами сделки, осведомленными о ее предмете и желающими ее совершить. Основные методы определения справедливой стоимости для различных видов активов и обязательств — метод рыночных цен и метод амортизированной стоимости замещения.

---

[11] *Приказ Минфина России от 31.12.2016 № 259н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора “Обесценение активов”».*

[12] *Приказ Минфина России от 17.11.2017 № 194н «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30.03.2015 № 52н.*

[13] *Приказ Минфина России от 01.12.2010 № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» (далее — Единый план счетов).*

Для обеспечения достоверности оценки по справедливой стоимости метод ее определения для каждого конкретного случая устанавливается комиссионно. Исключение сделано для оценки ущерба от выбытия запасов в результате хищения, недостачи, гибели или уничтожения. Согласно п. 38 СГС «Запасы»[14] сумма возмещения причиненного ущерба, подлежащая взысканию с виновного лица, отражается в составе финансового результата (доходы от операций с активами) по справедливой стоимости, определяемой методом рыночных цен.

В настоящее время существует расхождение с требованиями Единого плана счетов, согласно которому порядок определения размера ущерба определяется исходя из текущей *восстановительной* стоимости материальных ценностей, и планами счетов государственных (муниципальных) учреждений в зависимости от их типа, согласно которым размер ущерба определяется исходя из текущей *оценочной* стоимости[15]. Под текущей восстановительной стоимостью понимается сумма денежных средств, которая необходима для восстановления указанных активов (п. 220 Единого плана счетов), а под текущей оценочной стоимостью понимается сумма денежных средств, необходимых при продаже (приобретении) указанных активов на какую-либо дату (п. 25 Единого плана счетов). Текущая оценочная стоимость нефинансового актива определяется методом рыночных цен на основании данных о сделках с аналогичным или схожим активом, совершенных без отсрочки платежа. Ее определение в целях принятия к бухгалтерскому учету объекта нефинансового актива производится на основе цены, действующей на дату принятия к учету актива. Данные о действующей цене должны быть подтверждены документально, а в случаях невозможности документального подтверждения — экспертным путем. С нашей точки зрения, в связи со вступлением в силу ФСБУ государственных финансов использование категорий «восстановительная стоимость» и «текущая оценочная стоимость» в дальнейшем нецелесообразно, а при определении суммы ущерба от недостачи нефинансовых активов (кроме запасов) необходимо использовать методы определения справедливой стоимости — метод рыночных цен и метод амортизированной стоимости замещения. Также следует ожидать внесения изменений в Единый план счетов и планы счетов государственных (муниципальных) учреждений различных типов с целью приведения их в соответствие с новой терминологией ФСБУ государственных финансов.

Также оценка по справедливой стоимости используется для реализации принципа осмотрительности, установленного п. 3 Единого плана счетов, в том числе при отражении убытка от обесценения актива на величину разницы между остаточной и справедливой стоимостью актива (п. 15 СГС «Обесценение активов»[16]).

В настоящее время единая теоретическая позиция о возможности и необходимости применения справедливой стоимости в Российской Федерации еще не сложилась, о чем свидетельствуют многочисленные дискуссии в рамках публикаций отечественных авторов [Гарнов И., 2019; Дружиловская Т. Ю., 2018; Одаховская Д. А., Печенникова Г. Г., 2019; Павлова С., 2018; Левченко Н. Е., Путырская Я. В., 2017, Свешникова О. Н., Лебедева О. Н., 2019; Рожнова О. В., 2013; Сорокина Е. М., 2016, 2011] и других.

Сторонники применения оценки по справедливой стоимости полагают, что, несмотря на определенную степень субъективизма и использование расчетных (математических)

---

[14] *Приказ Минфина России от 07.12.2018 № 256н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора “Запасы”».*

[15] *П. 86 приказа Минфина России от 06.12.2010 № 162н «Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению»; п. 109 приказа Минфина России от 16.12.2010 № 174н «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и Инструкции по его применению»; п. 112 приказа Минфина России от 23.12.2010 № 183н «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета автономных учреждений и Инструкции по его применению».*

[16] *Приказ Минфина России от 31.12.2016 № 259н.*

методов для ее определения, она повышает информационную функцию отчетности и позволяет предоставлять пользователям более полезную информацию об учетных объектах, т. к. отражает оценку активов и обязательств с учетом экономических реалий. Противники использования справедливой стоимости утверждают, что такая стоимость является субъективной, ненадежной и дает возможность манипулировать финансовым положением и финансовыми результатами деятельности экономического субъекта в отчетности. Поскольку оценка по справедливой стоимости основывается на субъективной оценке руководства субъекта, в силу сомнения в его объективности и сложности расчета такой оценки использование концепции справедливой стоимости следует отнести к рисковым. Более того, на наш взгляд, ее использование вступает в определенное противоречие с двумя из трех условий достоверности отчетной информации — нейтральностью и отсутствием ошибок[17]. В то же время п. 68 СГС «Концептуальные основы» установлено, что условие достоверности информации, раскрываемой в отчетности, предусматривает возможность отражения данных в условных (прогнозных), вероятностных, относительных и иных аналогичных значениях.

Следует отметить, что, несмотря на наличие различных, в том числе и негативных, мнений специалистов, оценка по справедливой стоимости продолжает укрепляться в системе отечественного нормативного регулирования бухгалтерского учета и, как было отмечено ранее, находит свое отражение в отдельных требованиях ФСБУ государственных финансов. Несомненно, пользователей интересует информация о сохранности и эффективности использования государственной (муниципальной) собственности. Считаем, что со стороны учредителя или контролирующих органов особое внимание должно быть направлено на признание обесценения актива, произошедшего вследствие внутренних причин — физического повреждения, снижающего полезный потенциал, консервации (простоя) актива, резкого роста расходов на эксплуатацию или обслуживание актива, значительное ухудшение финансовых результатов использования актива и др. Поэтому оценка по справедливой стоимости, учитывающая состояние актива, является актуальной и повышает информационную функцию учетно-отчетной информации. Практическая же реализация требований СГС «Обесценение активов» об определении справедливой стоимости объектов не всегда возможна, например при отсутствии активного рынка. В этом случае определение справедливой стоимости осуществляется субъектом расчетным путем с использованием метода амортизированной стоимости замещения (п. 11 СГС «Обесценение активов»). На наш взгляд, следует согласиться с мнением Э. С. Дружиловской [Дружиловская Э. С., 2015] по поводу разработки и включения в систему ФСБУ государственных финансов специального федерального стандарта, устанавливающего регламентацию формирования справедливой стоимости, что будет способствовать выработке единых подходов к оценке по справедливой стоимости.

С другой стороны, полный отказ от оценки по первоначальной стоимости снижает контрольную функцию бухгалтерского учета, поэтому сохранение информации о первоначальной стоимости актива также необходимо. Поскольку первоначальная стоимость лишена субъективизма и имеет однозначное документальное подтверждение, она обеспечивает выполнение бухгалтерским учетом контрольной функции (согласно п. 18 СГС «Концептуальные основы»). Разделяя мнение Е. М. Сорокиной, С. А. Макаренко [Сорокина Е. М., Макаренко С. А., 2019], считаем, что «в сложившихся экономических условиях и при достигнутом уровне технологий необходимо и возможно формировать и предоставлять пользователям информацию об объектах бухгалтерского учета параллельно по двум видам оценки: по первоначальной и справедливой стоимости».

---

[17] *Согласно п. 17 СГС «Концептуальные основы» условиями достоверности отчетной информации являются полнота, нейтральность и отсутствие ошибок.*

3) Представление и раскрытие информации об объектах бухгалтерского учета, т. е. формирование отчетной информации и обеспечение доступа к ней неограниченного круга пользователей независимо от цели получения указанной информации.

Общеизвестно, что бухгалтерская (бюджетная) отчетность является основным источником информации для пользователей, прежде всего для учредителей при принятии экономических (финансовых), управленческих и других решений в отношении подведомственных учреждений, а также для контролирующих органов при осуществлении ими полномочий по государственному финансовому контролю. Как справедливо указывают И. Е. Мизиковский, А. А. Баженов [Мизиковский И. Е., Баженов А. А., 2016], формирование отчетности состоит из двух этапов. На первом, подготовительном, этапе особое внимание должно уделяться информационной составляющей для формирования отчетности, т. е. учетным регистрам и инвентаризации. Второй этап — этап непосредственного формирования отчетности — заключается в соблюдении всех законодательно предусмотренных требований в отношении составления отчетности. Следовательно, в годовой бухгалтерской (бюджетной) отчетности подлежит раскрытию информация обо всех учетных объектах на основе результатов инвентаризации (выявленных излишков и недостач). Кроме этого, в отчетности раскрывается и сам факт проведения инвентаризации (разд. 5 «Прочие вопросы деятельности учреждения» пояснительной записки к балансу учреждения (ф. 0503760)). В случае если выявлены расхождения, то информация о них и мерах по их устранению раскрывается в табл. 6 «Сведения о проведении инвентаризации» пояснительной записки.

Согласно разъяснениям, изложенным в совместных письмах Минфина России и Казначейства России[18], если результаты годовой инвентаризации будут документально оформлены в следующем году, это признается событием после отчетной даты (далее — СПОД), подтверждающим условия деятельности. Указанные результаты отражаются в годовой отчетности исходя из положений учетной политики о порядке отражения СПОД последним днем отчетного периода.

4) Проверка достоверности отчетности независимым субъектом (независимым аудитором, если экономический субъект подлежит обязательному аудиту, или органом внешнего финансового контроля).

Проверку полноты и достоверности бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств осуществляют Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований (далее — КСО) в ходе внешней проверки годовых отчетов и в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Для подтверждения достоверности бюджетной отчетности, а следовательно, и ее ценности для пользователей Счетная палата и КСО должны убедиться, что состав и формы отчетности соответствуют законодательно установленным требованиям; отчетность подтверждена данными бюджетного учета и материалами инвентаризации; все элементы отчетности раскрыты в необходимом объеме и представлены надлежащим образом (п. 3.2.3.1. СГА 103 «Финансовый аудит (контроль)»[19]. Следовательно, Счетной палатой и КСО осуществляется проверка правильности и своевременности проведения инвентаризации объектов учета, в т. ч. их наличия и состояния, а также достоверности, полноты и своевременности отражения результатов инвентаризации в отчетности.

---

[18] *Письмо Минфина России № 02-06-07/2736, Казначейства России № 07-04-05/02-932 от 21.01.2019 «О составлении и представлении годовой бюджетной отчетности, годовой консолидированной бухгалтерской отчетности государственных бюджетных и автономных учреждений главными администраторами средств федерального бюджета за 2018 год».; п. 1.2, 1.7 разд. I, п. 2.1 разд. II Приложения № 1 к письму Минфина России № 02-06-07/2736, Казначейства России № 07-04-05/02-932 от 21.01.2019; Приложение № 1 к письму Минфина России № 02-06-07/2735, Казначейства России № 07-04-05/02-933 от 21.01.2019.*

[19] *П. 3.2.3.1 Стандарта внешнего государственного аудита (контроля) СГА 103 «Финансовый аудит (контроль)» (Постановление Коллегии Счетной палаты РФ от 25.12.2017 № 14ПК).*

Неверное отражение результатов инвентаризации активов, обязательств, доходов, расходов, источников финансирования деятельности и фактов хозяйственной жизни в регистрах бюджетного учета и (или) их умышленное исключение из отчетности являются преднамеренными недобросовестными действиями должностных лиц субъекта отчетности. Эти недобросовестные действия направлены на искажение, неотражение показателей или нераскрытие информации в отчетности, что может ввести пользователей в заблуждение и становится серьезной проблемой при принятии экономических, управленческих решений. Особо следует подчеркнуть значение инвентаризации объектов государственной (муниципальной) собственности (как переданных в оперативное управление или хозяйственное ведение государственным (муниципальным) учреждениям и предприятиям, так и находящихся в составе имущества казны) не только для обеспечения достоверности учетно-отчетной информации, но и для выявления коррупционных действий и (или) решений субъектов правоприменения в процессе реализации ими своих прав и исполнения возложенных обязанностей. Органами государственного (муниципального) финансового контроля регулярно выявляется большое количество нарушений требований, предъявляемых к проведению инвентаризации. Так, по данным Портала государственного и муниципального аудита[20], всего в 2018 г. Счетной палатой и КСО в рамках контрольных и экспертно-аналитических мероприятий выявлено 301 нарушение требований, предъявляемых к проведению инвентаризации, на общую сумму 6783,85 тыс. руб. Несмотря на то что, согласно Классификатору нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)[21], несоблюдение требований, предъявляемых к проведению инвентаризации (2.4), относится к виду нарушений порядка ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской отчетности, данные нарушения зачастую обусловлены нарушениями в сфере управления и распоряжения объектами государственной (муниципальной) собственностью и (или) сговором заинтересованных лиц для получения личной выгоды. В целях обеспечения контроля за полнотой учета, эффективностью использования и сохранностью государственной (муниципальной) собственности инвентаризация позволяет оценить (проанализировать):

— урегулирование в соответствии с действующим законодательством имущественных отношений, связанных с использованием государственных (муниципальных) объектов недвижимости;

— соблюдение установленного порядка сдачи в аренду активов, состояние расчетов по арендным отношениям, возмещение затрат на коммунальные услуги;

— систему контроля за соблюдением порядка содержания и использования объектов;

— возможность (факты) незаконного использования или отчуждения объектов недвижимого имущества, принятие необходимых мер, исключающих такие злоупотребления в дальнейшем;

— эффективность использования объектов и определение порядка их дальнейшей эксплуатации для повышения эффективности;

— объекты недвижимого и движимого имущества, нуждающиеся в реконструкции или ремонте, модернизации;

— достаточность бюджетных средств, выделяемых для финансирования содержания объектов государственной (муниципальной) собственности;

— соблюдение условий хранения материальных запасов и финансовых активов (ценных бумаг, денежных средств).

---

[20] *Список классификаторов нарушений. URL: https://portal.audit.gov.ru/#/classification-symptom/violation-classificator-list?violationFilter=%7B%22DateBegin%22:%222017-12-31T16:00:00.000Z%22,%22DateEnd%22:%222018-12-31T15:59:59.999Z%22,%22EventControlKindId%22:%5B2,3%5D,%22ClassificationSymptomId%22:%5B4%5D%7D.*

[21] *Одобрен Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации 17.12.2014, протокол № 2-СКСО, Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18.12.2014.*

ВЛИЯНИЕ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ НА КАЧЕСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОТЧЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Для того чтобы бухгалтерская (бюджетная) отчетность была полезной пользователям для принятия различных решений, она должна удовлетворять определенным качественным характеристикам. В п. 65–72 СГС «Концептуальные основы» Минфин России определил набор таких качественных характеристик, которым должна отвечать информация, раскрываемая в отчетности. В табл. 1 рассмотрим качественные характеристики учетно-отчетной информации, делающие ее полезной для пользователей, и влияние инвентаризации на достижение этих характеристик.

Таблица 1

Влияние инвентаризации на характеристики отчетной информации / The impact of inventory on provision of the characteristics of financial statement

Качественная характеристика	Влияние инвентаризации
Уместность (релевантность) означает, что информация обладает **прогностической и (или) подтверждающей ценностью** и может повлиять на решения, принимаемые ее пользователями, где: — **прогностическая** ценность означает, что информацию можно использовать для оценки будущих событий; — **подтверждающая** ценность означает, что информация может использоваться для подтверждения или корректировки ранее сделанных выводов	Инвентаризация, подтверждающая существование объекта учета и его стоимостную оценку на отчетную дату, позволяет формировать информацию: а) для оценки **настоящих** событий; б) для оценки **будущих** событий (т. е. информация обладает прогностической ценностью); в) для корректировки оценки **прошлых событий** (т. е. информация обладает подтверждающей ценностью)
Существенность означает, что отсутствие или искажение такой информации может оказать влияние на решения пользователей	Правильно проведенная инвентаризация перед годовой отчетностью позволяет выявить и исправить существенные ошибки и искажения для формирования достоверных показателей отчетности, используемых заинтересованными пользователями при принятии экономических решений
Своевременность означает, что информация должна быть доступна пользователям отчетности в период, когда она может повлиять на принимаемые ими решения	**Своевременность** учетно-отчетной информации тесно связана с другой качественной характеристикой — ее **релевантностью**. Учетно-отчетная информация не может быть релевантной, если она не своевременна, т. е. она должна быть подготовлена к тому моменту времени, когда пригодна для принятия решений пользователями. Вместе с тем сама по себе своевременность не гарантирует релевантности, но релевантность информации невозможна без обеспечения своевременности. Соблюдение требований порядка проведения годовой инвентаризации и своевременное отражение в учете и отчетности ее результатов является важнейшим условием выражения мнения контролирующих органов о достоверности отчетности. Несмотря на то что в отдельных случаях подписание акта о результатах инвентаризации осуществляется после отчетной даты и является СПОД*, считаем, что при установлении в учетной политике особенностей проведения годовой инвентаризации субъекту следует исходить из необходимости своевременного проведения и оформления инвентаризации для включения ее результатов в годовой отчет

Качественная характеристика	Влияние инвентаризации
Достоверность означает полноту информации, нейтральность и отсутствие существенных ошибок **Отсутствие ошибок** означает, что данные учета и отчетности сформированы в соответствии с нормативными требованиями и учетной политикой субъекта **Полнота** означает, что в отчетную информацию включены все имеющиеся на момент формирования отчетности данные и (или) пояснения, необходимые для принятия решений пользователем отчетности **Нейтральность** означает, что отбор информации для представления в отчетности осуществляется объективно	Влияние исправления существенных ошибок, выявленных в ходе инвентаризации, на **достоверность** учетно-отчетной информации, раскрыто выше. Достижение **полноты** информации обеспечивается признанием в учете и раскрытием в отчетности всех фактов хозяйственной жизни вне зависимости от положительного или отрицательного их влияния на показатели деятельности экономического субъекта. Если перед составлением годовой отчетности инвентаризация не проведена или проведена с нарушениями, требование полноты информации не обеспечивается. Более того, отдельные факты хозяйственной жизни субъекта (обесценение активов, хищение и недостача объектов, естественная убыль, пересортица, излишки) устанавливаются только в ходе инвентаризации **Нейтральность** информации означает отсутствие пристрастности, направленной на достижение заранее определенного результата или побуждение к принятию определенных решений. Специфические информационные запросы не должны влиять на отчетность, составленную по единым общеустановленным требованиям (отчетность общего назначения). Нейтральность учетно-отчетной информации обеспечивается в том числе проведением инвентаризации и полным и своевременным раскрытием ее результатов в годовой отчетности. Отсутствие информации об инвентаризации, а также нераскрытие (неполное раскрытие) результатов инвентаризации в отчетности может свидетельствовать о целенаправленной фальсификации отчетности и намеренном введении пользователей в заблуждение
Сопоставимость означает, что информация, представленная в разных отчетах, входящих в состав отчетности, позволяет выявить сходства и различия между представленными в них данными	Инвентаризация обеспечивает сравнимость показателей отчетности за ряд лет, а также их динамику при условии применения одинаковых подходов к формированию, оценке и раскрытию информации об учетных объектах. Выявленная при инвентаризации существенная ошибка прошлых лет должна быть исправлена на дату ее обнаружения. Для обеспечения сопоставимости осуществляется и ретроспективный пересчет показателей отчетности**. Корректируются сравнительные показатели отчетности за отчетный год, начиная с того предшествующего года, в котором была допущена ошибка, кроме случаев, когда такая корректировка невозможна. В отдельных случаях инвентаризация подтверждает изменение показателей отчетности при смене назначения использования объекта или вида осуществляемой деятельности
Верификация означает возможность проверки и (или) подтверждения достоверности данных (непосредственно или косвенно), где: — **непосредственное** подтверждение осуществляется путем прямого подсчета, например при проведении инвентаризации; — **косвенное** подтверждение осуществляется с применением формул, моделей, иными аналогичными способами	Результатом инвентаризации является приведение в соответствие учетных данных об инвентаризируемых объектах фактическим данным — наличию, состоянию и оценке. Вследствие этого: — подтверждается наличие, состояние, оценка и классификация объекта (при отсутствии расхождений); — проверяется обоснованность учета объектов в разрезе кодов источников финансирования деятельности (КФО); — результаты инвентаризации — излишки, недостачи, пересортицы — отражаются в учете. Некоторые объекты могут быть проинвентаризированы путем проведения такой процедуры, как сверка взаимных расчетов, а некоторые — расчетным путем, т. е. сравнением методики расчета, установленной в учетной политике, и фактически примененного метода
Понятность. Информация считается понятной, если состав (содержание) и форма ее представления позволяют пользователям отчетности, обладающим необходимыми знаниями о деятельности субъекта отчетности и условиях ее осуществления, понять ее смысл.	Влияние инвентаризации на понятность отчетной информации заключается в том, что инвентаризация позволяет проверить правильность признания, классификации и оценки объектов и раскрыть информацию об объектах в отчетности. Также в пояснительной записке подлежит раскрытию информация о проведенной инвентаризации и ее результатах

** Приказ Минфина России от 30.12.2017 № 275н: Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «События после отчетной даты».*

*** п. 17 письма Минфина России от 31.08.2018 № 02-06-07/62480: «Методические рекомендации по применению федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора “Учетная политика, оценочные значения и ошибки”».*

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Не требует доказательств утверждение, что именно бухгалтерская (бюджетная) отчетность является основным источником информации о деятельности организаций бюджетной сферы. На основе отчетной информации законодательными и исполнительными органами власти принимаются экономические (финансовые), управленческие решения. Органам государственного финансового контроля отчетная информация необходима для оценки соблюдения субъектом отчетности законодательства РФ в части исполнения бюджета, законного и эффективного (результативного и экономного) использования бюджетных средств и государственной (муниципальной) собственности, наличия бюджетных нарушений. Полезность отчетной информации для пользователей обеспечивается достижением всех качественных характеристик, которыми она должна обладать. Особое значение в обеспечении достоверности отчетности имеет инвентаризация, в ходе которой проверяются существование, классификация и стоимостная оценка объектов учета, что подтверждается пристальным вниманием контролирующих органов к ее результатам. На основе проведенного исследования можно утверждать, что инвентаризация является не просто контрольной процедурой, заключающейся в сверке фактического наличия объектов учета с данными учетных регистров, а необходимым условием, обеспечивающим полезность и качество отчетной информации. Такой подход позволяет определить влияние правильно проведенной инвентаризации на формирование показателей отчетности, отвечающей всем требованиям к ее качественным характеристикам, т. е. условиям, при которых отчетность дает достоверное представление о наличии государственного (муниципального) имущества, его использовании, принятых обязательствах, полученных финансовых результатах, иной информации, необходимой заинтересованным пользователям отчетности, в том числе для осуществления полномочий по внутреннему и внешнему финансовому контролю.

Полученные выводы могут способствовать дальнейшей разработке теоретических и практических рекомендаций по проведению инвентаризации учетных объектов организаций бюджетной сферы.

Список источников

Гарнов И. Справедливая стоимость нефинансовых активов // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2019. № 11. С. 6–18.

Дружиловская Т. Ю. Вопросы применения справедливой стоимости в связи с новацией ее введения в федеральные бухгалтерские стандарты // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. № 1. С. 2–10.

Дружиловская Э. С. Проблемы оценки нематериальных активов в российском и международном учете общественного сектора // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 18. С. 7–16.

Левченко Н. Е., Путырская Я. В. Международные стандарты финансовой отчетности: проблемы внедрения // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 16. № 3. С. 101–108.

Мизиковский И. Е., Баженов А. А. Бухгалтерская (финансовая) отчетность как инструмент обеспечения транспарентности ведения хозяйственной деятельности экономических субъектов // Учет. Анализ. Аудит. 2016. № 2. С. 69–77.

Одаховская Д. А., Печенникова Г. Г. Бухгалтерский и налоговый учет основных средств, нематериальных активов и амортизационных отчислений в целях развития и совершенствования подходов к оценке имущества компании // Известия Байкальского государственного университета. 2019. Т. 29. № 1. С. 113–122.

Павлова С. Применение ФСБУ «Обесценение активов» // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2018. № 10. С. 36–46.

Путырская Я. В. Предстоящие изменения в учете основных средств // Baikal Research Journal. 2017. Т. 8. № 2. URL: https://doi.org/10.17150/2411-6262.2017.8(2).14.

Рожнова О. В. Актуальные вопросы оценки по справедливой стоимости активов и обязательств // Международный бухгалтерский учет. 2013. № 23. С. 2–8.

Свешникова О. Н., Лебедева О. Н. Оценка нефинансовых активов в федеральных и международных стандартах бухгалтерского учета и отчетности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 10-2. С. 123–129.

Слободняк И. А., Копылова Е. К. Обзор основных требований к инвентаризации, содержащихся в Законе № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Аудиторские ведомости. 2014. № 2. С. 46–61.

Слободняк И. А., Копылова Е. К. Отдельные направления экономического анализа результатов инвентаризации // Аудиторские ведомости. 2014. № 3. С. 63–78.

Сорокина Е. М., Макаренко С. А. Справедливая стоимость в российской практике бухгалтерского учета: необходимость и возможность определения // Международный бухгалтерский учет. 2019. № 7. С. 766–778. URL: https://doi.org/10.24891/ia.22.7.766.

Сорокина Е. М. Возможности и проблемы применения международных стандартов финансовой отчетности // Известия Байкальского государственного университета. 2016. Т. 26. № 3. С. 469-477. URL: https://doi.org/10.17150/1993-3541.2016.26(3).469-477.

Сорокина Е. М. Определение величины справедливой стоимости активов организации // Инновационное развитие экономики. 2011. № 6. С. 33–37.

Поступила в редакцию 24 октября 2019 г.
Принята к публикации 8 апреля 2020 г.

References

Garnov I. (2019). Fair Value of Non-Financial Assets. *Byudzhetnye organizatsii: bukhgalterskij uchet i nalogooblozhenie — Budget Organizations: Accounting and Taxation*, no. 11, pp. 6–18 (In Russ.).

Druzhilovskaya T.Yu. (2018). Use of Fair Value in Connection With the Innovation of Its Introduction in Federal Accounting Standards. *Bukhgalterskij uchet v byudzhetnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh — Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*, no. 1. pp. 2–10 (In Russ.).

Druzhilovskaya E.S. (2015). Problems of Valuation of Intangible Assets in Russian and International Public Sector Accounting. *Bukhgalterskij uchet v byudzhetnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh — Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*, no. 18. pp. 7–16 (In Russ.).

Levchenko N.E., Putyrskaya Ya.V. (2019). International Financial Reporting Standards: Problems of Implementation. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya — Economics and Management: Problems, Solutions*, vol. 16, no. 3, pp. 101–108 (In Russ.).

Mizikovsky I.E., Bazhenov A.A. (2016). Accounting and Financial Reporting as a Tool for Transparency of Economic Activity of a Business Entity. *Uchet. Analiz. Audit — Accounting. Analysis. Auditing*, no 2. pp. 69–77 (In Russ.).

Odakhovskaya D.A., Pechennikova G.G. (2019). Accounting and Tax Accounting of Fixed Assets, Intangible Assets and Depreciation for Development and Improvement of Approaches to Assessment of the Company's Assets. *Izvestiya Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta — Bulletin of Baikal State University*, vol. 29, no 1, pp. 113–122 (In Russ.).

Pavlova S. (2018). Application of FSBU Impairment of Assets. *Silovye ministerstva i vedomstva: bukhgalterskij uchet i nalogooblozhenie — Power Ministries and Departments: Accounting and Taxation*, no. 10, pp. 36–46 (In Russ.).

Putyrskaya Ya.V. (2017). Forthcoming Changes in Asset Accounting. *Baikal Research Journal*, vol. 8, no. 2 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.17150/2411-6262.2017.8(2).14.

Rozhnova O.V. (2013). Actual Issues of Fair Value Measurement of Assets and Liabilities. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet — International Accounting*, no. 23, pp. 2–8 (In Russ.).

Sveshnikova O.N., Lebedeva O.N. (2019). Assessment of Non-Financial Assets in Federal and International Accounting and Reporting Standards. *Vestnik Altajskoj akademii ekonomiki i prava — Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, no. 10-2, pp. 123–129 (In Russ.).

Slobodnyak I.A., Kopylova E.K. (2014a). Summary of Key Requirements to Stock Count Provided for by Law no 402-FZ "On Accounting". *Auditorskie vedomosti — Audit Statements*, no. 2, pp. 46–61 (In Russ.).

Slobodnyak I.A., Kopylova E.K. (2014b). Separate Areas of Economic Analysis of Inventory Results. *Auditorskie vedomosti — Audit Statements*, no. 3, pp. 63–78 (In Russ.).

Sorokina E.M., Makarenko S.A. (2019). Fair Value in the Russian Accounting Practice: The Rationale and Possibility of Measurement. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet — International Accounting*, no. 7, pp. 766–778 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24891/ia.22.7.766.

Sorokina E.M. (2016). Opportunities and Challenges for Implementation of International Financial Reporting Standards in Russia. *Izvestiya Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta — Bulletin of Baikal State University*, vol. 26, no. 3. pp. 469–477 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.17150/1993-3541.2016.26(3).469-477.

Sorokina E.M. (2011). Determining the Fair Value of an Entity's Assets. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki — Innovative Development of Economy*, no. 6. pp. 33–37 (In Russ.).

Received 24.10.2019
Accepted for publication 08.04.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-111-119

CC BY

Правовые проблемы суброгации при возмещении вреда

***Макар Игоревич Куделич**, к. ю. н., ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики НИФИ Минфина России, г. Москва*
E-mail: kudelich@nifi.ru, ORCID 0000-0002-3139-8619

Аннотация
В связи с возрастающими потребностями в возмещении вреда и обеспечении необходимого уровня защиты прав страхователей, потерпевших и застрахованных лиц, в настоящее время особую актуальность приобретают задачи совершенствования механизмов правового регулирования суброгации.
Целью данной статьи является выявление и систематизация имеющихся на сегодняшний день основных правовых проблем теоретического и прикладного характера в области суброгационных правоотношений. Результатами исследования стали предложения по возможным способам законодательного решения проблем, связанных с суброгацией при страховании гражданской ответственности и риска убытков от предпринимательской деятельности, с уступкой и взаимозачетом требований при суброгации, с соотношением размера страховой выплаты и суброгационного требования, суброгации и перестрахования. Кроме того, полученные выводы могут использоваться для совершенствования норм гражданского законодательства в целях устранения коллизии норм, связанной с лицами, ответственными за убытки, и лицами, ответственными за наступление страхового случая, а также в целях установления запрета применения суброгации в отношении самого страхователя и его близких.

Ключевые слова: *суброгация, страхование, возмещение вреда, законодательство*

JEL: *G22*

Для цитирования: *Куделич М. И. Правовые проблемы суброгации при возмещении вреда // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 111–119. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-111-119.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-111-119

Legal Issues of Redress in Subrogation

Makar I. Kudelich[1]
E-mail: kudelich@nifi.ru, ORCID 0000-0002-3139-8619
[1] *Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
Due to the growing needs of compensation and protection of insured persons' rights, improving the mechanisms of legal regulation of subrogation are becoming particularly urgent.
The purpose of this article is to identify and systematize currently existing basic theoretical and scientific legal problems of subrogation. The results of the study include proposals for legal framework improvement regarding problems associated with the insurance of civil liability and the risk of losses from business activities, with the assignment and offset of claims in subrogation, with the ratio of the size of the insurance payment and subrogation claims as well as subrogation and reinsurance. In addition, the findings can be used to improve the norms of Russian civil law in order to eliminate the conflict of rules related to persons responsible for losses and persons responsible for the occurrence of an insured event, as well as to establish a ban on the use of subrogation in relation to the insured and his relatives.

Keywords: *subrogation, insurance, compensation, legal framework*

JEL: *G22*

For citation: *Kudelich M.I. Legal Issues of Redress in Subrogation. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 111–119 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-111-119.*

ВВЕДЕНИЕ

Проблематика суброгации, то есть порядка перехода к страховщику, выплатившему страховое возмещение, права требования, которое страхователь (выгодоприобретатель) имеет к лицу, ответственному за убытки, возмещенные в результате страхования, уже давно находится в сфере пристального внимания ученых как финансовой, так и юридической специализации [Овчинникова Ю. С., 2008; Жукова Т. В., 2008; Филлипова А. Ю., 2019; Бутова Е. А., Черкашина А. М., 2015]. Вместе с тем до настоящего времени не предпринималось попыток системного законодательного решения выявленных проблем, прежде всего в контексте расширения потенциала страховщиков в возмещении причиненного вреда, а также обеспечения его максимально полного возмещения страхователям (застрахованным лицам, потерпевшим).

В связи с тем, что количество проблем в этой сфере столь велико, что предложения по их решению не могут поместиться в одну журнальную публикацию, в настоящей статье рассмотрены только те из них, которые видятся наиболее значимыми и актуальными с позиции взаимной защиты интересов страховщиков и страхователей при возмещении вреда.

ТРЕБОВАНИЯ СТРАХОВЩИКА ПО СУБРОГАЦИИ: КТО ОТВЕЧАЕТ?

Одной из основных проблем суброгации на сегодняшний день является коллизия между п. 1 ст. 965 и подп. 4 п. 1 ст. 387 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Так, согласно п. 1 ст. 965, если договором имущественного страхования не предусмотрено иное, к страховщику, выплатившему страховое возмещение, переходит в пределах выплаченной суммы право требования, которое страхователь (выгодоприобретатель) имеет к лицу, ответственному за убытки, возмещенные в результате страхования. Однако подп. 4 п. 1 ст. 387 ГК РФ предусматривает при суброгации переход прав кредитора к должнику, ответственному за наступление страхового случая. Таким образом, одна норма предусматривает переход к страховщику прав требований к лицу, ответственному за убытки, а другая — переход прав требований к лицу, ответственному за наступление страхового случая. Вместе с тем лицо, ответственное за убытки, и лицо, ответственное за наступление страхового случая, не всегда одно и то же. Например, в ситуации, когда юридическое лицо либо гражданин возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей (ст. 1068 ГК РФ), когда юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.), возмещают вред, причиненный источником повышенной опасности (ст. 1079 ГК РФ), и т. д. В таких условиях с целью устранения возможных правоприменительных проблем страховщиков при возмещении вреда в порядке суброгации в отношении лиц, ответственных за убытки, и лиц, ответственных за наступление страхового случая, следует привести нормы п. 1 ст. 965 и подп. 4 п. 1 ст. 387 ГК РФ в соответствие друг с другом.

СУБРОГАЦИЯ: А ЕСТЬ ЛИ ПРЕДЕЛЫ?

Международный опыт (например, ФРГ)[1] показывает, что суброгация не должна использоваться в отношении самого страхователя и его близких родственников, кроме случаев, когда вред причинен такими лицами намеренно. Более того, в ряде случаев не допускается также предъявление суброгационных исков в отношении работников страхователя и лиц, совместно проживающих с ним (Франция[2], Соединенное Королевство [Ждан-Пушкина Д. А., 2012; Ахмедов А. Ш., 2010]). В Российской Федерации действующая формулировка ст. 965 ГК не исключает возможности предъявления суброгационных требований к страхователю и его близким, поскольку не содержит каких-либо ограничений на этот счет. Это привело к тому, что страховые организации предъявляли суброгационные требования, например, в отношении супруга страхователя, которые по-разному воспринимались судебной практикой: в одних случаях такие требования отклонялись[3], а в других — признавались обоснованными[4]. Однако в любом случае неопределенность в этом вопросе повышает издержки страховщиков на судебные разбирательства, которые в ряде случаев будут решены не в их пользу. Аналогичным образом ст. 965 ГК РФ не исключает возможности предъявления суброгационных требований в отношении застрахованного лица, хотя судебная практика по этому вопросу более единообразна и не допускает таких взысканий. Это ярче всего проявляется в отказах во взыскании в порядке суброгации убытков с лиц, включенных страхователем в страховой полис по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств. В таких условиях, как представляется, необходимо введение законодательного запрета на суброгацию в отношении самого страхователя, застрахованного лица, их супругов, ближайших родственников и находящихся на их содержании иждивенцев.

СУБРОГАЦИЯ ПРИ СТРАХОВАНИИ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ДА ИЛИ НЕТ?

Следует отметить также имеющуюся законодательную проблему суброгации при страховании гражданской ответственности, которая связана с тем, что, с одной стороны, суброгация предусмотрена для всех видов имущественного страхования (п. 1 ст. 965 ГК РФ), а с другой стороны, возможность суброгации при страховании гражданской ответственности до настоящего времени отрицается рядом исследователей. Основным аргументом для такого мнения становится то обстоятельство, что причинителем вреда при страховании гражданской ответственности всегда выступает либо сам страхователь, либо застрахованное лицо, и предъявление к ним суброгационных требований лишает смысла саму страховую защиту [Шац Б. С., 2007; Фогельсон Ю. Б., 2002; Бирючев О., 2001].

Однако отдельные авторы указывают на возможность суброгации при страховании гражданской ответственности, в частности, в случаях, когда страховая компания потерпевшего, возместившая ему нанесенный имущественный вред, заменяет потерпевшего в обязательстве по праву суброгации и обращается к страховщику, застраховавшему ответственность причинителя вреда [Яковлев М. К., 2006].

Вместе с тем определенные проблемы возникают в случаях суброгации при совместном причинении вреда. Так, нормы ст. 965 ГК РФ ориентированы исключительно на случаи прекращения деликтного обязательства выплатой страховщиком выгодоприобретателю страхового возмещения за вред, причиненный страхователем или застрахованным

---

[1] *Insurance Contract Act 2008. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vvg/.*

[2] *Code des assurances. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073984.*

[3] *См. например: апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Омского областного суда от 21 мая 2014 г. по делу № 33-2751/2014.*

[4] *Определение Верховного суда Российской Федерации от 23 апреля 2018 г. № 49-КГ17-36.*

лицом, и не учитывают случаи, когда вред причиняется совместно. В этом случае ситуация не так однозначна. Например, при совместном причинении вреда пострадавший вправе предъявить требования к одному из страховщиков причинителей вреда о возмещении его в полном объеме (в силу безусловной солидарной ответственности причинителей вреда по ст. 1080 ГК РФ). В этой ситуации к возместившему в полном объеме (в пределах страховой суммы, разумеется) вред страховщику переходят требования, которые имеет его страхователь (один из причинителей вреда) к другому сопричинителю вреда. Однако по ст. 965 ГК РФ к страховщику переходит лишь право требования, которое страхователь (выгодоприобретатель) имеет к лицу, ответственному за убытки, возмещенные в результате страхования его собственной ответственности (или ответственности застрахованного лица), а не в результате исполнения страховщиком солидарной обязанности страхователя по возмещению совместно причиненного вреда.

Еще одна проблема суброгации при страховании гражданской ответственности за причинение вреда связана со случаями несовпадения лица, причинившего вред, и лица, ответственного за причинение вреда. Например, согласно п. 1 ст. 1068 ГК РФ юридическое лицо либо гражданин возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей. В этом случае, если по договору добровольного страхования гражданской ответственности не предусмотрено право выгодоприобретателя на предъявление требований непосредственно страховщику, то у страхователя, выплатившего возмещение потерпевшему за своего работника, возникает регрессное право к работнику, переходящее по суброгации его страховщику.

Возможность суброгации существует также при страховании гражданской ответственности за неисполнение договорных обязательств, когда от страхователя к страховщику переходят права требования к его поставщикам, субподрядчикам и иным исполнителям, неисполнение которыми своих обязательств повлекло неисполнение обязательств страхователем.

Решением указанных выше проблем может стать дополнение ст. 935 ГК РФ нормами, регламентирующими, во-первых, возможность и допустимость суброгации при страховании гражданской ответственности, а во-вторых, определяющими соответствующий объем суброгационных прав, переходящих к страховщику в различных случаях страхования гражданской ответственности за причинение вреда или ответственности по договору. Как видится, это позволит существенно увеличить возможности и потенциал страховщиков по заявлению суброгационных требований при возмещении вреда в рамках страхования гражданской ответственности.

СТРАХОВАЯ ВЫПЛАТА И СУБРОГАЦИОННОЕ ТРЕБОВАНИЕ: ВСЕГДА ЛИ СОВПАДАЮТ?

Самостоятельную проблему в контексте возмещения вреда при суброгации представляет собой вопрос определения размера убытков, подлежащих возмещению по суброгационным требованиям.

Так, наибольшее число судебных разбирательств по суброгационным требованиям в настоящее время возникает в связи с определением размера убытков и доказательством их обоснованности.

Проблема обусловлена тем, что страховщики, как правило, исходят из того, что они имеют право на полное возмещение произведенной страховой выплаты, однако согласно п. 2 ст. 965 ГК РФ перешедшее к страховщику право требования осуществляется им с соблюдением правил, регулирующих отношения между страхователем (выгодоприобретателем) и лицом, ответственным за убытки, то есть в соответствии с нормами о деликтах. Возникает проблема несоответствия: порядок определения размера страховой выплаты и порядок определения размера причиненного вреда или убытка совпадают далеко

не во всех случаях и создают различные споры. Так, например, причинителями вреда повсеместно оспаривается стоимость поврежденного имущества, которая определяется в договоре страхования как страховая сумма и в рамках которой страховщиком производится страховая выплата.

Яркий пример несовпадения размера произведенной страховой выплаты и возможностей последующего доказывания аналогичного размера суброгационного требования к причинителю вреда приводит К. А. Гацалов [Гацалов К. А., 2012]. В его примере в случае повреждения новых автомобилей при перевозке поставщик застрахованных автомобилей принимает решение об их утилизации, несмотря на то что повреждение автомобиля не приводит к его полной утрате (гибели). Однако, поскольку автомобиль является новым, недопустимость его восстановления даже при незначительном повреждении заранее оговаривается договором страхования, и страховое возмещение осуществляется в размере полной страховой стоимости автомобиля.

Последующий переход к страховщику суброгационных требований приводит к тому, что взысканию и возмещению в рамках причинения вреда будут подлежать только те расходы, которые направлены на восстановление имущественных интересов потерпевшего владельца автомобиля. Разумеется, такие расходы будут ограничены суммой, которая понадобилась бы для приведения поврежденного автомобиля в состояние, в котором он находился к моменту ДТП (страхового случая), а также компенсацией утраты товарной стоимости. Иными словами, взыскать полную стоимость утилизированных и лишь незначительно поврежденных автомобилей с причинителя вреда будет невозможно.

Кроме того, несмотря на позицию президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации[5] о том, что размер требований по суброгации определяется без учета износа частей, узлов, агрегатов и деталей транспортного средства, который предусмотрен п. 4.15 Положения Банка России от 19.09.2014 № 431-П «О правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств», суды общей юрисдикции, вставая на сторону граждан, исключают износ из размера требований страховщиков по суброгации при ОСАГО.

Иными основаниями для оспаривания причинителями вреда размера заявляемых к ним страховщиками суброгационных требований становятся пробелы действующего законодательства, связанные с правовой неопределенностью следующих вопросов: должен ли причинитель вреда присутствовать при определении размера убытков; чей отчет о стоимости поврежденного имущества или размере причиненного вреда является обоснованным — страховщика или причинителя вреда; что является доказательством правильности расчета размера убытков и какие критерии должны быть положены в его основу; на какой момент времени должна определяться стоимость поврежденного имущества или размера причиненного вреда и т. д.

Решением данной проблемы может стать законодательное закрепление правила о том, что размер переходящего к страховщику требования по суброгации не может быть менее размера произведенной им страховой выплаты страхователю или выгодоприобретателю.

ВЗАИМОЗАЧЕТ СУБРОГАЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ: ДОПУСТИМО ИЛИ РАЗРЕШЕНО?

В практике страховой деятельности возникают ситуации, когда имеют место взаимные суброгационные требования страховщиков друг к другу. Например, в ситуации, когда у двух страховщиков имеются клиенты, застрахованные и по рискам каско, и в рамках ОСАГО, и виновником ДТП сначала становится один из клиентов первого страховщика, а потом — один из клиентов второго страховщика. После урегулирования убытка по риску

[5] *Постановление Высшего арбитражного суда РФ от 20.02.2007 № 13377/06 по делу № А03-11471/05-19.*

каско своих клиентов каждый из страховщиков имеет право обратиться в порядке суброгации к другому страховщику о возмещении выплаченного страхового возмещения. Возможность взаимозачета таких требований, как показывает анализ положений ст. 410–412 ГК РФ, представляется допустимой, поскольку требования являются встречными, однородными и срок погашения по ним определен моментом востребования. Однако отсутствие прямого указания в законодательстве на правомерность зачета суброгационных требований препятствует активности страховщиков в этом направлении, что не способствует оптимизации их деятельности и объема издержек в рамках возмещения вреда. Как представляется, прямое указание законодателя на возможность взаимозачета суброгационных требований способствовало бы активизации этих процессов между страховщиками, а также сокращению переменных, прежде всего операционных издержек страховых компаний.

УСТУПКА СУБРОГАЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ: ВСЕ ЛИ ПРОБЛЕМЫ РЕШЕНЫ?

Совершенствование правовых механизмов суброгации для расширения потенциала страховщиков в возмещении вреда включает в себя также проблемные вопросы порядка уступки права требования, полученного страховщиком в порядке суброгации. Основные вопросы в этой области связаны с уступкой суброгационных прав лицу, не имеющему лицензии на осуществление страховой деятельности. В настоящее время возможность такой уступки подтверждена только на уровне судебной практики. Так, согласно информационному письму президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации[6] уступка страховщиком по договору имущественного страхования права (требования), полученного в порядке суброгации (ст. 965 ГК РФ), лицу, не имеющему лицензии на осуществление страховой деятельности, не противоречит законодательству. По мнению Высшего арбитражного суда Российской Федерации, реализация права, полученного в порядке суброгации, не связана с наличием лицензии на осуществление страхования. Законодательство не содержит запрета на уступку права (требования), полученного на основании ст. 965 ГК РФ.

До принятия данного информационного письма суды в разных случаях не только не допускали возможности передачи прав требований лицу, не имеющему лицензии на осуществление страховой деятельности, но и в целом не допускали такой цессии. При этом основаниями для таких позиций были аргументы, связанные с невозможностью уступки требований, неразрывно связанных с личностью кредитора, с установлением ст. 965 ГК РФ специального субъекта суброгационного правоотношения, которым является страховщик, выплативший страховое возмещение, с наличием договора, заключенного между страхователем и страховщиком, с влиянием цессии на финансовую устойчивость страховщика и т. д.[7]

В настоящее время судами признается допустимость уступки прав требования, полученных в рамках суброгации[8], однако вопрос о том, возможно ли изменение субъектного

---

[6] *Информационное письмо президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 30.10.2007 № 120 «Обзор практики применения арбитражными судами положений главы 24 Гражданского кодекса Российской Федерации».*

[7] *Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30 августа 2004 г. по делу № 09АП-212/04-ГК, Постановление ФАС Московского округа от 1 октября 2004 г. по делу № КГ-А40/8837-04, Постановление ФАС Московского округа от 24 декабря 2004 г. по делу № КГ-А41/12164-04 и др.*

[8] *См. например, Постановление ФАС Московского округа от 13.03.2013 по делу № А40-71426/12-96-675, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 06.03.2013 № 09АП-1833/2013 по делу № А40-133917/12-79-1391, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.08.2017 № 11АП-7227/2017 по делу № А55-1108/2017, Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.07.2012 № 17АП-6615/2012-ГК по делу № А50-5487/2012 и др.*

состава обязательства без изменения самого обязательства, которое происходит при уступке прав, до настоящего времени носит дискуссионный характер. Этот вопрос связан с тем, что суброгация представляет собой частный случай перемены лица в обязательстве. То есть в отличие от регресса обязательство не прекращается, в нем лишь меняется субъектный состав — страховщик заменяет собой страхователя (выгодоприобретателя) в деликтном правоотношении на основании закона. Последующее изменение субъектного состава этого обязательства в силу цессии осуществляется уже не на основании закона, а на основании договора уступки требования и может рассматриваться как изменение его содержания (поскольку согласно п. 2 ст. 965 ГК РФ перешедшее к страховщику право требования осуществляется им с соблюдением правил, регулирующих отношения между страхователем (выгодоприобретателем) и лицом, ответственным за убытки, а перешедшее к третьему лицу на основании цессии право требования таким правилам не подчиняется).

Кроме того, рядом авторов прямо отмечается невозможность перехода прав требования по суброгации к третьим лицам, не являющимся страховщиками, поскольку, по их мнению, «в случае передачи указанных требований любому другому лицу оно не сможет переданные права реализовать, так как на основании ст. 965 ГК РФ не является субъектом суброгационных правоотношений. Закон указывает не только круг лиц, участвующих в данных правоотношениях, но и четко определяет условия, при которых к страховщику переходит право требования к лицу, ответственному за убытки: выплата страховщиком страхового возмещения. Выполнение данного условия возможно только страховщиком, то есть лицом, обладающим лицензией на осуществление страховой деятельности» [Савинский Р. К., Дроздова М. А., 2005].

Не решенным в практике остается также вопрос о допустимости частичной уступки прав требования, полученных по суброгации. В таких условиях представляется необходимым законодательно предусмотреть допустимость уступки суброгационных требований страховщиками, в том числе частичной уступки лицам, не имеющим лицензии на осуществление страховой деятельности.

СУБРОГАЦИЯ ПРИ СТРАХОВАНИИ РИСКА УБЫТКОВ ОТ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: КАК БЫТЬ?

Гражданский кодекс Российской Федерации (подп. 3 п. 2 ст. 929) относит к имущественному страхованию страхование имущественных интересов, связанных в том числе с риском убытков от предпринимательской деятельности из-за изменения условий этой деятельности по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам, включая риск неполучения ожидаемых доходов — предпринимательский риск (ст. 933 ГК РФ). Как уже неоднократно отмечалось выше, ст. 965 ГК РФ допускает возникновение суброгации по всем видам имущественного страхования, в том числе после страхового возмещения по основаниям изменения условий осуществления предпринимательской деятельности. В данной ситуации для реализации суброгационных прав страховщику необходимо определить лицо, ответственное за убытки страхователя, возмещенные в результате страхования, что весьма затруднительно. Так, например изменение условий предпринимательской деятельности может произойти и чаще всего происходит вследствие принятия новых актов законодательства, меняющих состав требований к осуществлению той или иной хозяйственной деятельности, вводящих иные условия ее налогообложения или режим запретов и ограничений на ее осуществление. Является ли в данном случае государство лицом, ответственным за убытки страхователя, и вправе ли страховщик в этом случае предъявлять требования об их возмещении в порядке суброгации? И если да, то к какому органу власти могут быть предъявлены такие требования? Решение этого вопроса в настоящее время полностью оставлено за рамками правового регулирования, однако с ростом случаев страхования возникновения риска убытков от предпринимательской деятельности из-за

изменения ее условий по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам оно может стать весьма актуальным. Такая актуальность может быть связана прежде всего с возможными бюджетными последствиями для соответствующих публично-правовых образований, регулирующих в соответствии с установленной компетенцией порядок и условия осуществления предпринимательской деятельности. В таких условиях, как видится, одним из мероприятий в новой стратегии развития страховой деятельности, которая придет на смену существующему до 2020 г. документу[9], должно стать обозначение концептуальных подходов государства к вопросу определения лиц, ответственных за «изменение условий предпринимательской деятельности», на основе оценки возможности и допустимых условий предъявления государству суброгационных требований страховщиков по страхованию рисков возникновения убытков от предпринимательской деятельности.

СУБРОГАЦИЯ И ПЕРЕСТРАХОВАНИЕ: ЕСТЬ ЛИ СВЯЗЬ?

Применительно к совершенствованию правовых механизмов суброгации следует отметить, что действующая норма п. 1 ст. 965 ГК РФ не адаптирована в отношении суброгации по отношениям перестрахователя — перестраховщика, поскольку она предусматривает переход прав требований после выплаты страхового возмещения только к страховщику. Вместе с тем в случае перестрахования, если у страховщика по основному страховому правоотношению возникла суброгация, то перешедшее к нему право требования в размере выплаченной перестрахователем суммы такого возмещения должно перейти перестраховщику. Однако правоприменительная практика идет по пути взыскания всей суммы возмещения по суброгационным требованиям исключительно в пользу страховщика, хотя формально в пределах выплаченной перестрахователем суммы право требования принадлежит ему. Такая ситуация требует своего законодательного урегулирования для обеспечения прав перестрахователя по приобретению суброгационных требований в части выплаченных им в рамках перестрахования сумм.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей статье предпринята попытка на основе систематизации имеющейся проблематики определить необходимые направления развития законодательства в сфере страхования для решения наиболее актуальных теоретических и практических проблем суброгации, которые должны иметь результатом, с одной стороны, расширение потенциала страховщиков в максимально полном возмещении вреда, а с другой стороны — обеспечение необходимого уровня защиты прав страхователей, потерпевших и застрахованных лиц.

Как представляется, внесение предлагаемых изменений как в гражданское законодательство, так и в нормативные-правовые акты о страховом деле позволит существенным образом повысить качество правового регулирования страховых отношений в части суброгации, исключит возможные правоприменительные споры, а также будет способствовать повышению эффективности функционирования страхового рынка России в целом.

Список источников

Ахмедов А. Ш. Обобщение английской судебной практики по суброгации в договорах страхования // Юридическая и правовая работа в страховании. 2010. № 1.

Бирючев О. Возможна ли суброгация при страховании ответственности? // Финансовая газета: Региональный выпуск. 2001. № 49.

---

[9] *Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 1293-р).*

Бутова Е. А., Черкашина А. М. Проблемы реализации и практического применения норм законодательства о суброгации // Провинциальные научные записки. 2015. № 2 (2). С. 33–37.

Гацалов К. А. Страхование перевозки иномарок: особенности суброгации // Юридическая и правовая работа в страховании. 2012. № 1.

Ждан-Пушкина Д. А. Основания, принципы и процедура суброгации в английском и российском страховом праве // Юридическая и правовая работа в страховании. 2012. № 3.

Жукова Т. В. Проблемы применения договора страхования (суброгации) // Арбитражная практика. 2008. № 3. С. 81–88.

Овчинникова Ю. С. Суброгация в страховании: правовая природа и проблемы применения // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2008. № 4. С. 56–63.

Савинский Р. К., Дроздова М. А. Суброгационные требования ликвидированной страховой компании: проблемы передачи и реализации // Юридическая и правовая работа в страховании. 2005. № 4.

Филиппова А. Ю. Проблемы реализации института суброгации в страховых отношениях в сфере автогражданской ответственности / Юридическая наука: традиции и инновации. Сб. материалов международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей. Новгородский государственный университет, 2019. С. 288–290. URL: https://doi.org/10.34680/978-5-89896-699-7/2019.law.288.

Фогельсон Ю. Б. Комментарий к страховому законодательству. М.: Юристъ, 2002.

Шац Б. С. Суброгация при страховании ответственности // Юридическая и правовая работа в страховании. 2007. № 1.

Яковлев М. К. Взаимозачет суброгационных требований // Налогообложение, учет и отчетность в страховой компании. 2006. № 5.

Поступила в редакцию 11 февраля 2020 г.
Принята к публикации 8 апреля 2020 г.

References

Akhmedov A.Sh. (2010). A Summary of English Subrogation Jurisprudence in Insurance Contracts. *Yuridicheskaya i pravovaya rabota v strakhovanii — Juridical and Legal Work in Insurance*, no. 1 (In Russ.).

Biryuchev O. (2001). Is Subrogation Possible in Liability Insurance? *Finansovaya gazeta: Regional'nyj vypusk — Financial Newspaper: Regional Issue*, no. 49 (In Russ.).

Butova E.A., Cherkashina A.M. (2015). The Problems of Implementation and Practical Application of the Legislation of Subrogation. *Provincial'nye nauchnye zapiski — Provincial Scientific Proceedings*, no. 2 (2), pp. 33–37 (In Russ.).

Filippova A.Yu. (2019). Problems of Implementation of the Institute of Subrogation in Insurance Relations in the Field of Motor Third Party Liability. In: Jurisprudence: Traditions and Innovations. Materials of the International Scientific and Practical Conference of Students, Undergraduates, Graduate Students and Teachers, pp. 288–290 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.34680/978-5-89896-699-7/2019.law.288.

Fogel'son Yu.B. (2002). Commentary on Insurance Legislation. Moscow: Jurist Publ. (In Russ.).

Gatsalov K.A. (2012). Foreign Car Insurance: Features of Subrogation. *Yuridicheskaya i pravovaya rabota v strakhovanii — Juridical and Legal Work in Insurance*, no. 1 (In Russ.).

Ovchinnikova Ju.S. (2008). Subrogation in Insurance: Legal Nature and Problems of Application. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk — Works of The Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences*, no. 4. pp. 56–63 (In Russ.).

Savinskii R.K., Drozdova M.A. (2005). Subrogation Requirements of a Liquidated Insurance Company: Problems of Transfer and Sale. *Yuridicheskayai i pravovaya rabota v strakhovanii — Juridical and Legal Work in Insurance*, no. 4 (In Russ.).

Schatz B.S. (2007). Subrogation in Liability Insurance. *Yuridicheskaya i pravovaya rabota v strakhovanii — Juridical and Legal Work in Insurance*, no. 1 (In Russ.).

Yakovlev M.K. (2006). Offsetting Subrogation Requirements. *Nalogooblozhenie, uchet i otchetnost' v strakhovoi kompanii — Taxation, Accounting and Reporting in an Insurance Company*, no. 5 (In Russ.).

Zhdan-Pushkina D.A. The Grounds, Principles and Subrogation Procedure in English and Russian Insurance Law. *Yuridicheskaya i pravovaya rabota v strakhovanii — Juridical and Legal Work in Insurance*, no. 3 (In Russ.).

Zhukova T.V. (2008). Problems of Applying an Insurance Contract (Subrogation). *Arbitrazhnaya praktika — Arbitration Practice*, no. 3, pp. 81–88 (In Russ.).

Received 11.02.2020
Accepted for publication 08.04.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-120-131

CC BY

Нобелевская премия по экономике 2019 года: борьба с бедностью и эксперименты в экономике развития

***Вячеслав Николаевич Овчинников**, лаборант-исследователь Центра макроэкономических исследований НИФИ Минфина России, г. Москва; преподаватель Института экономики и предпринимательства Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, г. Нижний Новгород*
E-mail: ovchinnikov@nifi.ru, ORCID 0000-0001-9786-3299

Аннотация
В настоящей работе подробно обсуждаются результаты эмпирических исследований лауреатов Нобелевской премии по экономике 2019 г. М. Кремера, А. Банерджи и Э. Дюфло. Полевые эксперименты лауреатов в образовании, здравоохранении, финансовой и технологической сферах позволили иначе взглянуть на эффективность традиционных инструментов социально-экономической политики в странах догоняющего мира, предлагая им взамен новые, более совершенные практики и реформы, направленные на борьбу с бедностью. Помимо востребованности полученных выводов в политической плоскости эксперименты лауреатов обеспечили экономику развития мощным аналитическим и методологическим инструментарием, формируя тем самым фундамент для последующих академических изысканий в данной отрасли экономической науки.

***Ключевые слова:** Нобелевская премия, лауреаты, экономика развития, эксперимент, бедность, догоняющий мир*

***JEL:** O10, O12, O15*

***Для цитирования:** Овчинников В. Н. Нобелевская премия по экономике 2019 года: борьба с бедностью и эксперименты в экономике развития // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 2. С. 120–131. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-120-131.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-120-131

Nobel Prize in Economic Sciences 2019: Poverty Alleviation and Experiments in Development Economics

***Vyacheslav N. Ovchinnikov**[1, 2]*
E-mail: ovchinnikov@nifi.ru, ORCID 0000-0001-9786-3299
[1] Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation
[2] Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod — National Research University, Nizhny Novgorod 603000, Russian Federation

Abstract
In this paper, the results of empirical studies by Nobel Prize laureates in Economic Sciences 2019 Michael Kremer, Abhijit Banerjee and Esther Duflo are discussed. Field experiments in education and healthcare systems as well as in the financial and technological areas made it possible to evaluate differently the effectiveness of traditional instruments of economic and social policy in poor countries,

offering new, better practices and reforms aimed at poverty alleviation. In addition to the relevance of the findings in politics, the experiments by the laureates provided development economics with powerful analytical and methodological tools, forming the foundation for future academic investigations in this branch of economics.

Keywords: *Nobel Prize, laureates, development economics, experiment, poverty, poor countries*

JEL: *O10, O12, O15*

For citation: *Ovchinnikov V.N. Nobel Prize in Economic Sciences 2019: Poverty Alleviation and Experiments in Development Economics. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 2, pp. 120–131 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-2-120-131.*

ВВЕДЕНИЕ

Нобелевская премия по экономике 2019 г. была присуждена американским ученым М. Кремеру[1], А. Банерджи и Э. Дюфло[2] «... за их экспериментальный подход в борьбе с глобальной бедностью»[3].

Следует сказать, что «нобелевка» 2019 года органично вписывается в общий круг премий, так или иначе ассоциируемых с проблемами экономики развития (*development economics*). В частности, достаточно вспомнить новаторские для своего времени работы А. Сена[4] [Sen A., 1981], позволившие иначе взглянуть на причинную природу голода в развивающемся мире, и в своем роде революционные исследования лауреата Нобелевской премии 2015 года А. Дитона[5] [Deaton A., 1997], сформировавшие естественный базис для развития прикладной микроэкономики и базирующейся на микроопросах экономики развития[6].

Вместе с тем исследования лауреатов 2019 г. представляются еще более комплексными и содержательными в данной области. Связано это с несколькими причинами.

Во-первых, если премии 1997 и 2015 гг. лишь частично касались проблематики бедности, то премия 2019 г. имела прямое отношение к росту благосостояния населения развивающихся стран, что, разумеется, крайне важно в контексте обеспечения глобальной экономической стабильности в настоящем и будущем.

Во-вторых, работы лауреатов прошлого года базировались не только на данных выборочных опросов, но и на полевых экспериментах (рандомизированные контрольные испытания — РКИ), которые охватывали широкий круг общественно важных вопросов развивающегося мира: от проблем систем образования и здравоохранения до модификации инструментов поддержки бизнеса с помощью целевых кредитов, микрокредитов и технологических инноваций. Это позволило дать внушительный импульс развитию экспериментальной микроэкономики и экономики развития.

Более того, благодаря экспериментам стало возможно практическим образом «обкатывать» совершенно новые инструменты решения социально-экономических проблем, которые могли бы быть проигнорированы в противном случае, скажем, по политическим соображениям или мотивам (в особенности это характерно для бедных стран с негибкими

---

[1] *Гарвардский университет, Кембридж, США.*

[2] *Массачусетский институт технологий, Кембридж, США.*

[3] *Более подробно см.: https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2019/press-release/.*

[4] *А. Сен получил Нобелевскую премию по экономике в 1998 г. «... за вклад в экономику благосостояния».*

[5] *А. Дитон получил Нобелевскую премию по экономике в 2015 г. «... за анализ потребления, бедности и благосостояния».*

[6] *Ранее экономика развития как научная область манипулировала лишь эмпирическими данными высокой степени агрегации, привлекаемыми из системы национальных счетов стран.*

политическими институтами). Иными словами, с помощью эксперимента М. Кремером, А. Банерджи и Э. Дюфло формировался сам прецедент того или иного события, к которому впоследствии применялся оценочный экономический анализ — эффективно или неэффективно. Очевидно, что имплементация и масштабирование таких практик в будущем позволит правительствам развивающихся стран экономить бюджетные средства, выделенные на реализацию заведомо провальных проектов, перераспределяя их в пользу экономически оправданных решений.

Наконец, проводя полевые исследования в самих развивающихся странах, ученые имели возможность тесным образом сотрудничать с общественными институтами и местными администрациями, что также формировало довольно ценный эмпирический багаж и переносило исследовательские результаты в политическую плоскость.

Далее работа будет построена следующим образом. В первой части мы коснемся экспериментальных результатов, полученных лауреатами в системе образования, во второй части подробно обсудим эксперименты в системе здравоохранения, в третьей части проанализируем подборку авторских экспериментов и выводов, имеющих прямое отношение к финансам и технологиям в бедных странах. Наконец, в конце работы мы укажем, чем исследования лауреатов могут быть полезны для российской экономической практики.

ЭКСПЕРИМЕНТЫ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Известно, что современные модели экономического роста включают в себя не только капитал, труд и технологии, но и отсылают нас к процессу воспроизводства и накопления человеческого капитала [Barro R., 1991; Mankiw G. et al., 1992]. Именно расхождения в обладании интеллектуальным капиталом становятся поводом для дифференциации в межстрановом уровне жизни.

Вместе с тем, обращая внимание лишь на относительно «грубые»[7] макроэкономические оценки отдачи от образования[8] и их дифференциацию от страны к стране, довольно сложно очертить рекомендательный контур трансформации образовательных систем, прежде всего развивающихся и бедных стран.

Полевые эксперименты и опросы позволили авторам по-новому взглянуть на процесс выработки и оптимизации набора инструментов, призванных повысить качество школьного образования в бедных странах (речь идет об экспериментах в Кении и Индии). При этом в эксперименты были вовлечены не только сами школьники, но и преподавательский состав учебных заведений.

В первую очередь стало очевидно, что такие простые практики экстенсивного типа, как увеличение количества учебников или интерактивных досок в расчете на одного учащегося, не работают сами по себе, а именно не способствуют росту средней успеваемости учеников. Об этом свидетельствовали результаты М. Кремера и соавторов [Glewwe P. et al., 2009] по экономике Кении. Они выявили рост успеваемости только среди самых сильных школьников, что связывалось с определенной негибкостью образовательной системы к изменениям в политико-экономической среде в стране. В частности, интенсивная экспансия образовательного сектора в Кении (охват начальным школьным образованием в Кении вырос до 90 % к 1980 г.) привела к тому, что в школьные классы зачислялось много детей с низким уровнем изначальной подготовки, которые не владели

---

[7] *К примеру, совершенно очевидно, что десять лет обучения в развитых странах несопоставимы с десятью годами обучения в бедных государствах.*

[8] *В большинстве своем речь идет об оценке уравнения оплаты труда (уравнения Минцера), в спецификации которого фактором является достигнутый уровень образования.*

навыками чтения учебников на английском языке. При этом национальная образовательная программа оставалась в большей степени ориентированной на детей из элитарной среды (в том числе из семей политических лидеров) и требовала адаптации под нужды отстающих учеников.

В работе [Banerjee A. et al., 2007] поднимался аналогичный вопрос, но применительно уже к индийским городам Мумбаи и Вадодара, с большей смещенностью в сторону нормативного, а не позитивного экономического анализа. Исследователи пытались снизить уровень разброса оценок за математический тест среди учеников — вариацию оценок, вовлекая отстающих школьников в корректирующие и, что принципиально важно, недорогостоящие образовательные программы, в том числе с помощью компьютерных технологий (*computer-assisted learning*). Следует сказать, что участие школьников в этих программах действительно привело к сокращению (в размере 0,47 стандартного отклонения) дифференциации баллов за тест в краткосрочном и среднесрочном периодах. Это позволило авторам утверждать о необходимости воспроизводства эксперимента на национальном уровне и глубокой реформы образовательного сектора.

О важности качественного реформирования систем образования в развивающихся странах свидетельствовали и выводы, прослеживаемые в других экспериментальных работах лауреатов. В частности, в исследовании [Duflo E. et al., 2015] авторам удалось одновременно пролить свет на несколько феноменов, свойственных кенийской системе школьного образования.

Все дело в том, что в начале 2000-х гг. в Кении была разработана и имплементирована образовательная программа (*Extra Teacher Program* — ETP), позволившая локальным органам власти осуществлять дополнительный краткосрочный наем учителей. Она была рассчитана на двухлетний срок, охватила 70 случайно отобранных школ страны и преследовала в качестве своей первоочередной цели сокращение среднего размера школьного класса. Такая мера, по мнению разработчиков программы, должна была повысить успеваемость учеников за счет большего внимания преподавателей к каждому из них. Особенностью эксперимента стало и то, что в некоторых школах, охваченных ETP, была внедрена комплементарная программа (*School-Based Management Program* — SBM), разработанная уже самими лауреатами и призванная повысить уровень контроля над функционированием школ со стороны родителей и школьных комитетов (в том числе речь шла об осуществлении мониторинга трудовых усилий преподавательского состава).

Так, в частности, в исследовании подчеркивалось, что уменьшение размера класса с 82 до 41 учащегося не приводило к росту его средней успеваемости. Причиной тому стали ослабленные стимулы к труду у штатных[9] преподавателей — дополнительный краткосрочный наем сторонних преподавателей подталкивал их штатных коллег к многочисленным прогулам (прирост числа прогулов составил приблизительно 16 %).

С другой стороны, сама система перехода на краткосрочный возобновляемый трудовой контракт выглядела весьма эффективной — нанятые на местах преподаватели появлялись в школах чаще и учили школьников лучше, чем их штатные коллеги, нанятые центральной властью. Связывалось это с их сравнительно большей мотивацией к труду, ассоциируемой с ежегодной пролонгацией трудовых отношений.

Любопытной деталью эксперимента стало и следующее эмпирическое наблюдение авторов — около трети нанятых на местах преподавателей приходились ближайшими родственниками своим штатным коллегам. Это указывало на то, что преподаватели-штатники

---

[9] *Под штатным преподавателем (преподавателем-штатником) авторы понимали преподавателя, профессиональная деятельность которого регламентировалась центральными органами власти (Министерством образования страны). В противном случае ученые говорили о стороннем преподавателе или преподавателе-контрактнике.*

помимо прогулов занятий извлекали дополнительную выгоду за счет формирования занятости для членов своих семей. Кстати говоря, привлеченные таким образом преподаватели-контрактники, «отягощенные» родственными связями, учили детей сравнительно хуже.

Наконец, исследователи отмечали, что вовлечение школ в программу SBM позволило существенным образом сократить упомянутые выше злоупотребления найма преподавателей со стороны (доля преподавателей-контрактников, «отягощенных» родственными связями, значительно снизилась). Более того, программы SBM способствовали росту уровня квалификации преподавателей-контрактников, обеспечивали их последующий переход в категорию преподавателей-штатников (государственных служащих) и увеличение средней успеваемости кенийских школьников.

ЭКСПЕРИМЕНТЫ В СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Еще одной важной предпосылкой долгосрочного роста следует считать здоровье населения. Сверхнизкие инвестиции в здоровьесберегающие практики являются краеугольной характеристикой догоняющего мира, не позволяющей ему выбраться из ловушки бедности и зоны запредельно малых доходов [World Health Organization, 2002; IMF, 2004]. По этой причине значительное количество исследований М. Кремера, А. Банерджи и Э. Дюфло было посвящено именно этому вопросу.

Лауреатами было продемонстрировано, что проблема многочисленных прогулов свойственна не только преподавательскому составу школ, но и медицинскому персоналу сельских больничных пунктов бедных стран[10] [Banerjee A. et al., 2008]. В связи с этим возникал вполне резонный вопрос, каким образом местные и центральные органы власти могут противостоять такого рода деструктивным практикам работников. В определенной степени решение проблемы могло находиться в формировании довольно строгой системы финансовых стимулов к труду: не пришел на работу — был оштрафован в виде вычета из заработной платы.

Исследователями совместно с неправительственными и правительственными организациями Индии была внедрена соответствующая мотивационная программа, которая затронула более 100 случайно отобранных сельских больничных пунктов штата Раджастхан. Суть эксперимента сводилась к тому, что негосударственные организации занимались обходами больничных пунктов и фиксацией прогулов, в то время как государственные органы применяли в отношении прогульщиков санкции, сокращая им заработки.

В первые шесть месяцев осуществления мониторинга прогулы в экспериментальных пунктах (попавших под мониторинг) значительно сократились — медсестры присутствовали на рабочих местах 55 % общего фонда рабочего времени (и только около 30 % — в контрольной группе). Однако в последующие месяцы в результате противодействия ходу реализации программы со стороны местных органов здравоохранения расхождения в количестве прогулов стали постепенно сходить на нет. Так что после 16 месяцев с момента начала эксперимента число прогулов полностью выровнялось — медсестры присутствовали на рабочем месте лишь 43 % своего рабочего времени вне зависимости от групповой принадлежности больничного пункта.

Были отмечены и иные любопытные особенности эксперимента. В частности, сокращение числа прогулов вовсе не означало увеличения количества вылеченных больных. Это указывало на то, что сельское население с определенным скепсисом и недоверием

---

[10] *Согласно выборочным опросам 2003 г. сельские больничные пункты в Индии были закрыты в течение 56 % всего рабочего времен (подразумевался рабочий график: шесть дней в неделю и шесть рабочих часов ежедневно). При этом лишь в 12 % случаев отсутствие медицинского персонала ассоциировалось с дежурством в ином больничном пункте. Более подробно см. в работе [Banerjee A. et al., 2004a, 2004b].*

относилось к бюджетной системе здравоохранения в принципе, ее кратковременным улучшениям, делая выбор в пользу частного сектора.

Таким образом, выводы лауреатов сводились к тому, что непродуманные меры социальной политики (или полумеры) имеют очень скромный и ограниченный эффект — сокращение числа прогулов медицинского персонала не способно решить проблему ограниченного спроса населения на услуги больничных пунктов. Лишь по мере технического переоснащения больничных пунктов и роста качества оказания медицинских услуг ситуация могла бы измениться в лучшую сторону.

Еще в одном из экспериментальных исследований [Miguel E., Kremer M., 2004] довольно подробно обсуждался феномен недооцененных пространственных экстерналий распределения медицинской помощи — противогельминтных препаратов.

Так, в январе 1998 г. 75 кенийских школ округа Бусиа, участвующих в проекте Primary School Deworming Project, были случайным образом разделены на три равные группы[11]. Учащиеся первой группы школ принимали противогельминтные препараты в 1998 и 1999 гг., учащиеся второй группы школ — в 1999 г., наконец, учащиеся третьей группы школ — только в 2001 г.

С одной стороны, авторы пришли к выводу, что прием противогельминтных препаратов действительно позволил на четверть сократить количество пропусков занятий со стороны учеников и, соответственно, повысить уровень их вовлеченности в образовательный процесс за счет улучшения состояния здоровья. Однако какого-либо влияния на средний балл успеваемости зафиксировано не было.

С другой стороны, формирование случайных выборок, или рандомизация на уровне школ, а не групп учеников, позволило авторам более точно вычленить экстернальные (внешние), ранее недооцененные эффекты проекта. Все дело в том, что положительные сдвиги в состоянии здоровья учеников и посещаемости отмечались не только в экспериментальных, но и в соседствующих с ними школах (удаленностью до 3 км), иными словами, в самой контрольной группе. Это определенно усиливало аргументацию в пользу расширения программ медицинской помощи и субсидирования лечения инфекционных заболеваний в развивающихся странах.

Довольно интересным исследованием стала работа [Kremer M. et al., 2011] как содержащая экспериментирование с эффективностью инвестиций в инфраструктуру общего пользования — источники пресной воды для населения, — так и ставящая под сомнение сформировавшуюся в догоняющем мире систему распределения прав на пользование естественными водными источниками: частная или общественная собственность.

Эксперимент подразумевал изначальный охват 184 природных источников пресной воды в сельских поселениях Западной провинции Кении[12], которые впоследствии были стратифицированы по географическому признаку и уровню текущего загрязнения. Это позволило случайным образом выделить как минимум четыре экспериментальные группы источников. Инфраструктура последних была технически модифицирована за счет привлечения инвестиций.

Авторы продемонстрировали тот факт, что усовершенствование объектов инфраструктуры позволило значительно улучшить качественные свойства пресной воды в сельских районах страны (сократилось содержание человеческих и животных экскрементов

---

[11] *Рандомизация осуществлялась в несколько этапов. На первом этапе школы были стратифицированы по географическому признаку — исходя из их административного подчинения — и участия в иных программах неправительственной помощи. На следующем этапе школы, попавшие в одну и ту же страту, были выстроены в алфавитном порядке, и каждая третья по списку зачислялась в экспериментальную группу.*

[12] *Согласно оценкам Demographic and Health Survey за 2003 г. около 43 % сельских жителей Западной Кении использовали воду из естественных источников в качестве питьевой, и более 90 % сельского населения располагали полноценным доступом к ней.*

на 66 %[13]) и снизить распространенность кишечных заболеваний (диареи) среди детей в возрасте до трех лет на 25 %. Правда, значимого влияния на антропометрические показатели детей выявить не удалось.

На следующем этапе авторы обратили свое внимание на перемены в паттернах поведения домохозяйств — увеличилось использование воды из «очищенных» источников по сравнению с иными доступными для сельчан альтернативами. Это позволило им, с одной стороны, проследить и количественно оценить реальные предпочтения домохозяйств, касающиеся собственного здоровья (*revealed preferences*[14]), а с другой — соотнести их с заявленными предпочтениями (*stated preferences*). В частности, было показано, что последние определенно доминировали над первыми — домохозяйства высоко оценивали практики обеззараживания природных источников (*stated preferences*), но в меньшей степени следовали им в действительности (*revealed preferences*).

На последнем этапе авторы моделировали альтернативные сценарии перехода прав собственности на источники пресной воды, придя к заключению, что сложившаяся в сельских районах Кении система общественного нормирования — общий доступ к природным источникам (*communal property rights*) — оказывалась предпочтительной. Вместе с тем по мере роста доходов домохозяйств (и, соответственно, большего внимания к собственному здоровью) экономически оправданно смещение прав в пользу частной собственности.

ЭКСПЕРИМЕНТЫ В СИСТЕМЕ КРЕДИТОВАНИЯ И СФЕРЕ ТЕХНОЛОГИЙ

Предполагалось, что ловушка низких доходов в развивающемся мире может быть преодолена, с одной стороны, технологическим скачком и увеличением совокупной факторной производительности, а с другой — снятием ограничений на доступ к кредитным ресурсам для бизнеса [Aghion P. et al., 2005] и микрокредитным ресурсам для сельского населения [Burgess R. et al., 2005; Burgess R., Pande R., 2005]. Более поздние выводы М. Кремера, А. Банерджи и Э. Дюфло позволили углубить и в известной степени расширить имеющиеся представления в данной области.

В работе [Banerjee A., Duflo E., 2014] исследовалась роль кредитных ограничений в расширенном воспроизводстве крупных и малых компаний. В 1998 г. в Индии были внесены изменения в запущенную ранее программу целевого кредитования приоритетных отраслей экономики[15] (в основном это касалось сельского хозяйства и транспорта). В частности, предусматривался новый инвестиционный порог для участия компаний в программе: если ранее в программу попадали компании с суммарным объемом реальных инвестиций до 6,5 млн рупий, то начиная с 1998 г. граница была сдвинута до 30 млн рупий. Спустя два года инвестиционный порог вновь был пересмотрен и ограничен 10 млн рупий. Результатом такой политики стало то, что малые фирмы приоритетных отраслей имели постоянный источник относительно дешевых кредитов для инвестиций, в то время как большие компании располагали этим доступом лишь на горизонте двух лет.

---

[13] *Отметим тот факт, что процедура обеззараживания (модификация инфраструктуры) позволила существенно сократить содержание экскрементов и в бытовой воде — воде, используемой домохозяйствами в домашних условиях (ориентировочно на 24 %).*

[14] *Внутренние или выявленные предпочтения (revealed preferences) характеризовали реальные поведенческие практики сельских домохозяйств — как часто они посещали «очищенные» источники пресной воды, как много времени тратили на поиск такого источника и т. д. (travel-based cost model). Это позволило авторам привести среднюю фактическую оценку стоимости здоровья испытуемых, улучшения его состояния (willingness to pay). Заявленные предпочтения (stated preferences) свидетельствовали о неких гипотетических оценках стоимости здоровья, также полученных опросным путем.*

[15] *Согласно программе доля целевых кредитов в общем портфеле государственных и частных банков должна была достигать 40 %.*

Выводы авторов свидетельствовали о том, что только крупные игроки превращали целевые кредиты в инвестиции и увеличивали прибыльность своего бизнеса в период действия программы. Связывалось это с особенностями банковского сектора страны, который характеризовался избыточной концентрацией. По мнению авторов, именно последняя приводила к чрезмерной унификации правил кредитования и переоценке банками риска дефолта малых компаний.

В другой, отчасти схожей работе лауреатов [Banerjee A. et al., 2015] были представлены экспериментальные результаты влияния микрокредитов на благосостояние женщин в бедных районах Хайдарабада (пятый по величине город Индии).

В 2005 г. в 52 (из 104) случайным образом отобранных районах Хайдарабада были открыты микрофинансовые учреждения, задача которых сводилась к кредитованию женщин, являвшихся и не являвшихся собственниками бизнеса (экспериментальные районы). Через 15–18 месяцев с момента начала эксперимента был проведен первый контрольный опрос домашних хозяйств: в выборку попало в среднем 65 домохозяйств в каждом из районов с общим количеством 6850 домохозяйств. В аналогичный срок программа микрокредитования стала осуществляться и в оставшихся 52 районах Хайдарабада (контрольные районы), правда, вероятность получения кредита в них была управляемо занижена (на 8,4 п. п.). Еще через два года (через 36 месяцев после начала эксперимента) был проведен второй контрольный опрос домохозяйств.

Любопытной особенностью стало то, что, несмотря на более ранний старт программы микрокредитования в экспериментальных районах Хайдарабада, исследователям не удалось выявить значимых расхождений в межгрупповых оценках уровня «закредитованности» домохозяйств по истечению трех лет: доля домохозяйств, получивших кредит, в экспериментальных районах составила 38,5 % против 33 % в контрольных районах.

Кроме того, ученые пришли к заключению, что увеличение объемов микрокредитования не воплощалось в создание нового бизнеса[16] или увеличение текущего потребления домохозяйств после 15–18 месяцев. Расширялось разве что потребление товаров длительного пользования. Однако, как отмечали сами авторы, поводом для положительных сдвигов в потреблении могло стать не только и не столько микрокредитование, но и растущее предложение труда или сжимающийся спрос на «ненужные» товары (*temptation goods*). Не подталкивали микрокредиты и к увеличению объемов инвестиций в человеческий капитал (образование и др.). Наконец, в ходе исследования был зафиксирован тот факт, что распространение микрокредитов (около 26,7 % домохозяйств воспользовались микрокредитом через 15–18 месяцев) спровоцировало сокращение неформальных долгов домохозяйств — рефинансирование долгов.

Приблизительно схожие выводы прослеживались и после 36 месяцев — средняя прибыльность бизнеса экспериментальной группы не превосходила аналогичной оценки для контрольной группы, несмотря на то что первые районы имели более продолжительный доступ к микрозаймам. Значимые расхождения отметились лишь на верхних участках шкалы — микрокредиты помогли разве что самым прибыльным бизнесам.

Таким образом, практические выводы лауреатов в известной степени разошлись с теоретическими представлениями и догмами о скором превращении микрозаймов в новые малые предприятия или бизнес-единицы. Вместе с тем они обращали внимание на необходимость отслеживания эффектов финансовой реформы в долгосрочной перспективе, что позволило бы прийти к более исчерпывающим заключениям.

---

[16] *Следует сказать, что микрокредитование домохозяйств действительно спровоцировало рост объемов инвестиций в уже имеющийся бизнес, однако статистически значимых межгрупповых различий в средних показателях прибыльности бизнеса зафиксировано не было.*

Еще одной довольно интересной работой стало экспериментальное исследование [Duflo E. et al., 2008], увязывающее низкую производительность кенийских фермеров с негибкостью финансовой системы и информационной асимметрией.

В частности, в июле 2000 г. была проведена серия из шести экспериментов в одном из беднейших округов Западной Кении — округе Бусиа, задача которых сводилась к попытке отследить совместный и независимый эффект использования удобрений и гибридных семян на урожайность.

Для целей сравнительной оценки сельскохозяйственные участки случайным образом были разделены на три группы: на участках первой группы использовались традиционные подходы к выращиванию кукурузы (без удобрений), на участках второй группы использовались удобрения в виде кальциево-аммиачной селитры (КАС), на участках третьей группы была использована целая группа из удобрений и гибридных семян, рекомендованная Министерством сельского хозяйства страны. Кроме того, исследование авторов подразумевало и экспериментирование с оптимальной порцией удобрений: от одной чайной ложки на посадочную яму (официальная рекомендация Министерства сельского хозяйства) до 0,5 и 0,25 чайной ложки на посадочную яму (рекомендация независимых экспертов). Программа охватила шесть сельскохозяйственных сезонов, или три года (два сезона на каждый год), без существенных различий между ними.

Результаты свидетельствовали о том, что применение КАС в оптимальных количествах обеспечивало рост урожайности на 69,5 % в годовом исчислении, при этом следование официальным рекомендациям Министерства сельского хозяйства не воплощалось в столь существенные сдвиги.

Авторами был поставлен и иной вопрос: почему, несмотря на ощутимый прирост урожайности, КАС и другие виды удобрений не находят широкого применения среди кенийских фермеров? С одной стороны, это могло быть связано с массовой недоинформированностью фермеров о полезных свойствах удобрений (*lack of information*). С другой стороны, проблема могла крыться в отсутствии у фермеров собственных сбережений и доступа к кредитам.

Согласно выводам авторов, ни стоимость удобрений, ни их полезные свойства не играли решающей роли. Предоставление фермерам возможности приобрести удобрения сразу после сбора урожая (по полной рыночной цене, но с возможностью бесплатной доставки) увеличило долю использующих их фермеров на 33 %. Это вступало в противоречие с выдвинутыми ранее предположениями и вычерчивало иной контур проблем догоняющего мира: иррациональное поведение агентов.

УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

Чем может быть полезен накопленный теоретико-эмпирический багаж знаний лауреатов Нобелевской премии 2019 года для отечественной экономики и страны в целом?

В более общем ракурсе работы лауреатов говорят нам о том, что эффективность политики может быть предварительно оценена с помощью эксперимента. По этой причине необдуманное следование по тому или иному пути реформирования социальной сферы (образования, здравоохранения, науки и т. д.), в том числе под предлогом нового политического цикла, может быть сопряжено только с издержками. Российской экономике, располагающей довольно ограниченными бюджетными ресурсами и сталкивающейся с недоинвестированием в человеческий капитал и инфраструктуру его воспроизводства [Унтура Г. А., 2019; Рудник Б. Л., Романова В. В., 2017], «точечные» эксперименты и пилотные проекты реформ могут особенно пригодиться.

Следует сказать, что в истории современной России социальные эксперименты уже имелись. Некоторые из них были масштабными, вовлекали в себя значительный административный ресурс и характеризовались неоднозначной эффективностью. К примеру, в 2000-е гг. в России был проведен общеизвестный эксперимент в системе высшего

образования: внедрение единого государственного экзамена (ЕГЭ). Процесс имплементации ЕГЭ был постепенным, прежде охватил значительное количество регионов и учебных заведений, а затем был общенационально «узаконен» в 2009 г. Несмотря на противоречивость ЕГЭ как феномена российской системы образования [Солодников В. В., 2011], поэтапность масштабирования практики ЕГЭ была весьма целесообразной. Пилотные проекты не обошли стороной и отечественную систему здравоохранения. Достаточно вспомнить пилотные эксперименты[17], призванные модернизировать систему финансирования здравоохранения с доминирующей ролью фондов обязательного медицинского страхования (ОМС) — переход на преимущественно одноканальный режим финансирования или страховую модель [Сисигина Н. Н., 2017; Назаров В. С., Авксентьев Н. А., 2017]. Впоследствии реформа также была реализована на общенациональном уровне с довольно спорными промежуточными итогами.

С другой стороны, работы лауреатов ценны продвинутой методологией в экспериментировании: как провести рандомизацию наблюдаемых объектов и сформировать экспериментальную и контрольную группы, каким образом обеспечить генерализацию результатов, как оценить экстернальные (внешние) эффекты эксперимента и др. Более тщательное методическое планирование и сопровождение пилотных экспериментов в отечественной экономике позволило бы со всей очевидностью повысить их результативность. Так, в 2018 г. в восьми регионах России стартовал претенциозный пилотный эксперимент, направленный на борьбу с бедностью и малообеспеченностью[18]. Судить о его результатах (и тем более эффективности при масштабировании в границах всей страны) пока преждевременно, однако сам подход — персонифицированный отбор нуждающихся семей, комплексный анализ источников бедности, совершенствование инструментов социальной поддержки и системы социального контракта — представляется вполне разумным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщая результаты исследований М. Кремера, А. Банерджи и Э. Дюфло, можно прийти к заключению об их непреходящей научно-прикладной ценности. Прежде всего, их оригинальность заключается в выборе для оценки программ по борьбе с бедностью рандомизированных экспериментов, которые раньше использовались только в естественнонаучной сфере. Это привело ученых к ряду оригинальных и практически значимых выводов. Во-вторых, лауреаты аргументировали отказ от слепого следования по экстенсивному пути развития образовательных систем развивающихся стран, подчеркивая необходимость выработки и имплементации более выверенных решений. С другой стороны, ученые представили экспериментальную оценку эффективности инвестиций в здоровьесберегающую инфраструктуру общего пользования, указывая на потенциал смещения прав собственности (в пользу частной собственности) по мере роста доходов населения бедных стран и большего внимания к собственному здоровью. В-третьих, они углубили наше понимание процесса трансляции технологий и их воспроизводства в догоняющих странах, сделав вывод об иррациональности экономических агентов в вопросах распределения имеющихся ресурсов. Наконец, их исследовательские выводы пролили свет на высокую роль кредитных ограничений в хозяйственной практике крупного бизнеса, узкие места банковских систем развивающихся стран, противоречивый эффект практик микрокредитования населения.

---

[17] *В мае 2007 года 19 субъектов РФ стали участниками ПНП «Здоровье», направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения (Постановление Правительства РФ от 19.05.2007 № 296).*

[18] *Приказ Минтруда России № 748 от 29 ноября 2018 г. «О реализации в субъектах Российской Федерации пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза».*

Список источников

Назаров В. С., Авксентьев Н. А. Российское здравоохранение: проблемы и перспективы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 9–23.

Рудник Б. Л., Романова В. В. Бюджетное финансирование социально-культурной сферы // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. Т. 34. № 2. С. 124–142.

Сисигина Н. Н. Финансовое обеспечение современных страховых систем здравоохранения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 77–90.

Солодников В. В. Единый государственный экзамен: оправдались ли ожидания // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2011. № 5. С. 113–122.

Унтура Г. А. Оценка влияния человеческого капитала на экономический рост российских регионов в условиях финансовых ограничений // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 107–131. URL: https://doi.org/10.14530/se.2019.1.107-131.

Aghion P. et al. Volatility and Growth: Credit Constraints and Productivity-Enhancing Investment / NBER Working Paper No. 11349, 2005.

Banerjee A., Deaton A., Duflo E. Wealth, Health, and Health Services in Rural Rajasthan // American Economic Review. 2004a. Vol. 94. No. 2. P. 326–330. URL: https://doi.org/10.1257/0002828041301902.

Banerjee A., Deaton A., Duflo E. Health Care Delivery in Rural Rajasthan // Economic and Political Weekly. 2004b. Vol. 39. No. 9. P. 944–949.

Banerjee A., Cole S., Duflo E. et al. Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India // Quarterly Journal of Economics. 2007. Vol. 122. Iss. 3. P. 1235–1264.

Banerjee A., Glennerster R., Duflo E. Putting a Band Aid on a Corpse: Incentives for Nurses in the Indian Public Health Care System // Journal of European Economic Association. 2008. Vol. 6. Iss. 2–3. P. 487–500. URL: https://doi.org/10.1162/JEEA.2008.6.2-3.487.

Banerjee A., Duflo E. Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program // Review of Economic Studies. 2014. Vol. 81. Iss. 2. P. 572–607. URL: https://doi.org/10.1093/restud/rdt046.

Banerjee A., Duflo E., Glennerster R. et al. The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation // American Economic Journal: Applied Economics. 2015. Vol. 7. No. 1. P. 22–53. URL: https://doi.org/10.1257/app.20130533.

Barro R. Economic Growth in a Cross Section of Countries // Quarterly Journal of Economics. 1991. Vol. 106. No. 2. P. 407–443.

Burgess R., Wong G., Pande R. Banking for the Poor: Evidence from India // Journal of the European Economic Association. 2005. Vol. 3. No. 2–3. P. 268–278. URL: https://doi.org/10.1162/jeea.2005.3.2-3.268.

Burgess R., Pande R. Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment // American Economic Review. 2005. Vol. 95. No. 3. P. 780–795. URL: https://doi.org/10.1257/0002828054201242.

Deaton A. The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy. John Hopkins University Press, 1997.

Duflo E., Kremer M., Robinson J. How High Are Rates of Return to Fertilizer? Evidence from Field Experiments in Kenya // American Economic Review. 2008. Vol. 98. No. 2. P. 482–488. URL: https://doi.org/10.1257/aer.98.2.482.

Duflo E., Dupas P., Kremer M. School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools // Journal of Public Economics. 2015. Vol. 123. P. 92–110.

Glewwe P., Kremer M., Moulin S. Many Children Left Behind? Textbooks and Test Scores in Kenya // American Economic Journal: Applied Economics. 2009. Vol. 1. No. 1. P. 112–135.

Health, Economic Growth, and Poverty Reduction. The Report of Working Group 1 of the Commission on Macroeconomics and Health / World Health Organization, 2002.

Health and Development. Why Investing in Health is Critical for Achieving Economic Development Goals / IMF, 2004.

Kremer M., Leino J., Miguel E. et al. Spring Cleaning: Rural Water Impacts, Valuation and Property Rights Institutions // The Quarterly Journal of Economics. 2011. Vol. 126. Iss. 1. P. 145–205. URL: https://doi.org/10.1093/qje/qjq010.

Mankiw G., Romer D., Weil D. A Contribution to the Empirics of Economic Growth // The Quarterly Journal of Economics. 1992. Vol. 107. No. 2. P. 407–437. URL: https://doi.org/10.2307/2118477.

Miguel E., Kremer M. Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities // Econometrica. 2004. Vol. 72. No. 1. P. 159–217. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2004.00481.x.

Sen A. Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981.

Поступила в редакцию 28 января 2020 г.
Принята к публикации 8 апреля 2020 г.

References

Aghion P. et al. (2005). Volatility and Growth: Credit Constraints and Productivity-Enhancing Investment. NBER Working Paper No. 11349.

Banerjee A., Deaton A., Duflo E. (2004a). Wealth, Health, and Health Services in Rural Rajasthan. *American Economic Review*, vol. 94, iss. 2, pp. 326–330. Available at: https://doi.org/10.1257/0002828041301902.

Banerjee A., Deaton A., Duflo E. (2004b). Health Care Delivery in Rural Rajasthan. *Economic and Political Weekly*, vol. 39, iss. 9, pp. 944–949.

Banerjee A., Cole S., Duflo E. et al. (2007). Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, iss. 3, pp. 1235–1264.

Banerjee A., Glennerster R., Duflo E. (2008). Putting a Band Aid on a Corpse: Incentives for Nurses in the Indian Public Health Care System. *Journal of European Economic Association*, vol. 6, iss. 2–3, pp. 487–500. Available at: https://doi.org/10.1162/JEEA.2008.6.2-3.487.

Banerjee A., Duflo E. (2014). Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program. *Review of Economic Studies*, vol. 81, iss. 2, pp. 572–607. Available at: https://doi.org/10.1093/restud/rdt046.

Banerjee A., Duflo E., Glennerster R. et al. (2015). The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 7, iss. 1, pp. 22–53.

Barro R. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, iss. 2, pp. 407–443.

Burgess R., Wong G., Pande R. (2005). Banking for the Poor: Evidence from India. *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, iss. 2–3, pp. 268–278. Available at: https://doi.org/10.1162/jeea.2005.3.2-3.268.

Burgess R., Pande R. (2005). Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment. *American Economic Review*, vol. 95, iss. 3, pp. 780–795. Available at: https://doi.org/10.1257/0002828054201242.

Deaton A. (1997). The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy. John Hopkins University Press.

Duflo E., Kremer M., Robinson J. (2008). How High Are Rates of Return to Fertilizer? Evidence from Field Experiments in Kenya. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 98, iss. 2, pp. 482–488. Available at: https://doi.org/10.1257/aer.98.2.482.

Duflo E., Dupas P., Kremer M. (2015). School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. *Journal of Public Economics*, vol. 123, pp. 92–110.

Glewwe P., Kremer M., Moulin S. (2009). Many Children Left Behind? Textbooks and Test Scores in Kenya. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, iss. 1, pp. 112–135.

IMF (2004). Health and Development. Why Investing in Health is Critical for Achieving Economic Development Goals.

Kremer M., Leino J., Miguel E. et al. (2011). Spring Cleaning: Rural Water Impacts, Valuation and Property Rights Institutions. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, iss. 1, pp. 145–205. Available at: https://doi.org/10.1093/qje/qjq010.

Mankiw G., Romer D., Weil D. A. (1992). Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, iss. 2, pp. 407–437. Available at: https://doi.org/10.2307/2118477.

Miguel E., Kremer M. (2004). Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica*, vol. 72, iss. 1, pp. 159–217. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1468-0262.2004.00481.x.

Nazarov V.S., Avxentyev N.A. (2017). Healthcare in Russia: Problems and Perspectives. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 9–23 (In Russ.).

Rudnik B.L., Romanova V.V. (2017). The Budgetary Financing of Socio-Cultural Sphere. *Journal of the New Economic Association*, vol. 34, no. 2, pp. 124–142 (In Russ.).

Sen A. (1981). Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press.

Sisigina N.N. (2017). Financing of Modern Health Insurance Systems. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, no. 1, pp. 77–90 (In Russ.).

Solodnikov V.V. (2011). Unified State Exam: Whether Expectations Were Met? *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny — Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, no. 5, pp. 113–122 (In Russ.).

Untura G.A. (2019). Estimation of Human Capital Influence on Economic Growth in Russian Regions under Conditions of Financial Shortage. *Prostranstvennaya ekonomika — Spatial Economics*, vol. 15, no. 1, pp. 107–131 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.14530/se.2019.1.107-131.

World Health Organization (2002). Health, Economic Growth, and Poverty Reduction. The Report of Working Group 1 of the Commission on Macroeconomics and Health.

Received 28.01.2020
Accepted for publication 08.04.2020

Уважаемые читатели и авторы!

Подписку на «Финансовый журнал» вы можете оформить в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс **42068**.

Доставку любого номера журнала первого полугодия 2020 г. вы можете заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте **www.arpk.org**. Телефон для справок (499) 152-04-90.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин
Редактор английского текста А. С. Нечаева

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Подписано в печать 20.04.2020. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 1604/20
Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».
410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88, литер У.
Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru