ISSN 2075-1990

Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

№ 2 (42)
март-апрель
2018

Научно-практическое издание

Выходит 6 раз в год. Издается с июля 2009 г.
DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2

Главный редактор
В. С. Назаров

директор Научно-исследовательского финансового института (НИФИ),
кандидат экономических наук

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

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

Свидетельство о регистрации СМИ от 11.12.2012 ПИ № ФС77-52134,
выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Журнал соответствует требованиям Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России к рецензируемым научным изданиям
и включен в Перечень ВАК (вступил в силу 01.12.2015)
по группе научных специальностей 08.00.00 (экономические науки).

Издание включено в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)
с 2009 г.

Адрес редакции:

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

Все статьи рецензируются.
Перепечатка материалов, опубликованных в журнале,
допускается только с письменного разрешения редакции.
Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

© Научно-исследовательский финансовый институт, 2018
© Financial Research Institute, 2018

Редакционный совет

Артюхин Р. Е., руководитель Федерального казначейства, кандидат юридических наук

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

Данчиков Е. А., начальник Главного контрольного управления города Москвы, кандидат экономических наук

Дроздов А. В., председатель Правления Пенсионного фонда Российской Федерации, заслуженный экономист Российской Федерации

Колычев В. В., заместитель Министра финансов Российской Федерации

Мишустин М. В., руководитель Федеральной налоговой службы, доктор экономических наук

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

Назаров В. С., директор НИФИ, главный редактор журнала, кандидат экономических наук

Нестеренко Т. Г., первый заместитель Министра финансов Российской Федерации, кандидат экономических наук

Прокофьев С. Е., заместитель руководителя Федерального казначейства, доктор экономических наук, профессор

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

Редакционная коллегия

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

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

Варьяш И. Ю., профессор Финансового университета при Правительстве РФ, руководитель Аналитического центра финансовых исследований НИФИ, доктор экономических наук

Гурвич Е. Т., руководитель Экономической экспертной группы, член Экономического совета при Президенте РФ, зам. председателя Общественного совета при Минфине России, кандидат физико-математических наук

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

Гутцайт Е. М., ведущий научный сотрудник Центра методологии бухгалтерского учета НИФИ, доктор экономических наук

Дэвис К. М., профессор Оксфордского университета (Великобритания)

Зембатов М. Р., руководитель Центра экономико-правового анализа НИФИ, кандидат экономических наук

Кабир Л. С., главный научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ, доктор экономических наук , профессор, профессор РАН

Котликофф Л., профессор Бостонского университета (США)

Назаров В. С., директор НИФИ, главный редактор журнала, кандидат экономических наук

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

Пинская М. Р., профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук

Трубин В. В., эксперт Управления социальной политики Аналитического центра при Правительстве РФ, кандидат экономических наук

Хабаев С. Г., руководитель Центра финансов государственных и муниципальных учреждений НИФИ, доктор экономических наук

Швандар К. В., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ, доктор экономических наук

Яковлев И. А., первый заместитель директора НИФИ, руководитель Центра международных финансов НИФИ, кандидат экономических наук

Издательская этика

Редакция, Редакционная коллегия и Издатель «Финансового журнала» придерживаются общепринятых международных стандартов издательской этики и прилагают все усилия для полного их соблюдения.

ISSN 2075-1990

FINANCIAL JOURNAL

SCIENTIFIC PERIODICAL

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2

№ 2 (42)
MARCH-APRIL
2018

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

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

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

Editorial Advisory Board

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

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

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

A. Drozdov, Chair of the Russian Federation Pension Fund Board, Honoured Economist of the Russian Federation

V. Kolychev, Deputy Finance Minister of the Russian Federation

M. Mishustin, Head of the Federal Tax Service, Doctor of Economics

N. Maksimova, 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, PhD (Economics)

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

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

S. Prokofyev, Deputy Head of the Federal Treasury, Doctor of Economics, Professor

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

Editorial Board

M. Alexeev, Professor of the Indiana University (USA)

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

I. Varjas, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Head of the Analytical Center of Financial Investigations, Financial Research Institute, Doctor of Economics

C. Gerry, Professor of the University of Oxford (UK)

E. Gurvich, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD (Physics and Mathematics)

E. Gutzait, Leading Researcher of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

C. Davis, Professor of the University of Oxford (UK)

M. Zembatov, Head of the Center for Economic and Legal Analysis, Financial Research Institute, PhD (Economics)

L. Kabir, Chief Research Associate of the Center for International Finance, Financial Research Institute, Doctor of Economics , Professor, Professor of Russian Academy of Sciences

L. Kotlikoff, Professor of the Boston University (USA)

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

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

M. Pinskaya, Professor of the Department of Tax Policy and Customs Tariff Regulation, Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

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

S. Khabaev, Head of the Center for State and Municipal Institutions' Finance, Financial Research Institute, Doctor of Economics

K. Shvandar, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

I. Yakovlev, Senior Deputy Director, Head of the Center for International Finance, Financial Research Institute, PhD (Economics)

Publishing Ethics

Editorial Office, Editorial Board and Publisher of the Financial Journal adhere to generally accepted international standards of publishing ethics and make efforts to fully comply with them.

Содержание

Государственные финансы. Бюджетная система

А. М. Лавров, О. К. Ястребова
Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР 9

Межбюджетные отношения

Н. В. Голованова
Межбюджетные трансферты: многообразие терминов
и российская практика 24

Финансы социальной сферы

Е. И. Андреева, Д. Г. Бычков, О. А. Феоктистова
Новые меры социальной поддержки семей с детьми:
оценка государственных расходов 36

Международные финансы

М. В. Петров
Мировая финансовая система: долгий путь к многополярности 47

О. В. Богачева, О. В. Смородинов
Управление экологическими рисками в организациях финансового сектора
стран Группы двадцати 59

Финансовый рынок. Профессиональные стандарты

А. В. Мурычев, П. Н. Новиков, Р. К. Нурмухаметов
Профессиональные стандарты деятельности специалистов финансового рынка
в контексте развития цифровой экономики 73

Страховой рынок

А. К. Сембеков, Е. Г. Будешов
Отраслевая конкурентоспособность страховых рынков стран ЕАЭС:
критерии и оценка 84

Фондовый рынок

Е. В. Красова
Профессиональные посредники на российском фондовом рынке:
условия и тенденции развития 94

Региональные финансы

Л. Б. Мохнаткина
Сбалансированность бюджета и государственный долг
как индикаторы финансово-бюджетной безопасности региона 106

Бухгалтерский учет

О. Н. Кузнецова
Оптимизация учета и контроля расчетов
с подотчетными лицами на предприятии 120

Рецензии

М. П. Афанасьев, Н. Н. Шаш
Выбор потребителя в контексте поведенческой экономики Ричарда Талера 129

Contents

Government Finance. Budgetary System

A. M. Lavrov, O. K. Yastrebova
Novelties of the Budgetary Process in OECD Countries 9

Intergovernmental Fiscal Relations

N. V. Golovanova
Intergovernmental Transfers:
Diversity of Terms and Russian Practice 24

Social Sphere Finance

Y. I. Andreeva, D. G. Bychkov, O. A. Feoktistova
Introducing New Family Support Benefits in Russia:
an Estimate of Public Expenditures 36

International Finance

M. V. Petrov
The World Financial System: a Long Way to Multipolarity 47

O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov
Environmental Risk Management in Financial Sector of G20 Countries 59

Financial Market. Professional Qualifications

A. V. Murychev, P. N. Novikov, R. K. Nurmukhametov
Professional Standards of the Activities of the Financial Market Specialists
in the Context of Digital Economy Development 73

Insurance Market

A. K. Sembekov, Ye. G. Budeshov
Sectoral Competitiveness of the Insurance Markets of the EAEU Countries:
Criteria and Evaluation 84

Stock Market

E. V. Krasova
Professional Intermediaries in the Russian Stock Market:
Conditions and Trends of Development 94

Regional Finance

L. B. Mokhnatkina
Budget Balance and Government Debt As Indicators
of Region's Financial and Budgetary Security 106

Accounting

O. N. Kuznetsova
Optimization of Accounting and Control in Settlements
With Accountable Persons at an Enterprise 120

Book Review

M. P. Afanasiev, N. N. Shash
Consumer's Choice in the Context of Richard Thaler's Behavioral Economics 129

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-9-23

А. М. Лавров, О. К. Ястребова

Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР

Алексей Михайлович Лавров *(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса (г. Москва)*

Ольга Константиновна Ястребова *(e-mail: oy@ekkonis.ru), к. э. н., генеральный директор ООО «ЭККОНИС» (г. Москва)*

Аннотация

В статье рассматриваются общие тенденции и новации бюджетного процесса стран ОЭСР за последнее десятилетие, а также возможность и условия их применения в бюджетной системе Российской Федерации. Сравниваются модели «традиционного» бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР), и БОР «следующего поколения», выявляются общие тенденции в развитии БОР и типичные ошибки при его внедрении в странах ОЭСР. С учетом зарубежного опыта и российской практики предложен ряд мер по повышению эффективности применения БОР в условиях российской экономики. Обобщается опыт применения обзоров бюджетных расходов странами — членами ОЭСР и предлагается двухэтапный подход к внедрению обзоров в рамках процесса составления бюджета в России. Рассмотрены роль, функции и опыт внедрения независимых бюджетных институтов (НБИ) в странах ОЭСР. Ставится вопрос о целесообразности и возможных вариантах создания НБИ в рамках отдельной структуры под эгидой высшей законодательной или исполнительной власти РФ. Анализируется международный опыт управления бюджетными рисками, приводится количественная оценка вероятности реализации бюджетных рисков и вызванной ими бюджетной несбалансированности, приведены рекомендации по повышению эффективности управления бюджетными рисками в России.

Ключевые слова:

бюджетная система, бюджетный процесс, бюджетирование, ориентированное на результаты, обзоры бюджетных расходов, независимые бюджетные институты, бюджетные риски, управление бюджетными рисками

JEL: *H61, H68, G32*

В большинстве стран ОЭСР в настоящее время остается актуальным проведение беспрецедентных по масштабу мер жесткой экономии и финансового оздоровления, связанных с последствиями экономического и финансового кризисов. Этим же целям служат имеющие место изменения в приоритетах бюджетной политики и отдельные новации бюджетных процессов.

Общими направлениями бюджетной политики, отмеченными в большинстве стран ОЭСР, являются:

— корректировка национальных фискальных правил;

— осуществление финансовой консолидации (оздоровления), в том числе за счет проведения анализа бюджетных расходов как инструмента контроля расходов;

— создание независимых бюджетных советов (институтов);

— повышение прозрачности и доступности бюджетных документов и бюджетных данных, в том числе путем размещения на веб-порталах и в формате «Бюджета для граждан»;

— сокращение расходов на заработную плату в бюджетном секторе путем реформирования госслужбы и системы оплаты труда;

— стимулирование создания резервных фондов на уровне субнациональных правительств.

Именно нацеленность бюджетных политик большинства стран ОЭСР на преодоление последствий глобального финансового кризиса является, по оценкам экспертов ОЭСР, причиной незначительного прогресса в части бюджетной реформы в этих странах за последние годы [1]. Далее будут рассмотрены общие тенденции в развитии бюджетирования, ориентированного на результаты, использовании обзора бюджетных расходов, внедрении независимых бюджетных институтов и управлении бюджетными рисками в странах ОЭСР, а также даны рекомендации по совершенствованию бюджетной системы России.

ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ПОДХОДОВ К ПРИМЕНЕНИЮ БОР

Можно сказать, что наиболее распространенное направление реформирования бюджетного процесса последних десятилетий — **бюджетирование, ориентированное на результаты** (БОР), острее других переживает период своей «реновации».

За последние 20–25 лет к инициаторам создания и лидерам развития БОР (США, Новая Зеландия, Австралия, Канада, Великобритания) присоединилось большинство стран — членов ОЭСР, а также многие страны со средним и низким уровнем развития. В то же время ряд исследований свидетельствуют о снижении интереса к показателям результатов в бюджетном процессе и о растущем скептицизме по отношению к БОР в его «докризисном» виде. Связано это с тем, что во время бюджетных кризисов правительства преимущественно возвращаются к «традиционным» способам распределения сокращающихся бюджетных ресурсов и в основном игнорируют ранее принятые целевые программы и данные об их результативности.

Вместе с тем ряд стран пытается переосмыслить БОР, рассматривая его в качестве инструмента формирования управленческой культуры ориентации на результат (в том числе программного и проектного подходов) и адаптации к новым вызовам в рамках модели БОР «следующего поколения» (табл. 1) [2].

Наиболее распространенной в странах ОЭСР по-прежнему остается презентационная (аналитическая) модель БОР, в рамках которой информация о достигнутых и планируемых результатах деятельности включается в состав документов, сопровождающих бюджет, в информационных и (или) аналитических целях без ее непосредственного использования при планировании бюджетных ассигнований[1]. По итогам одного из последних опросов по данной теме данные о результатах деятельности обычно используются для решения общих задач управления, а не для распределения бюджетных ассигнований или усиления подотчетности. В целом, согласно этому исследованию, ощутимого продвижения к прямому использованию информации о результатах деятельности при планировании бюджетных расходов и контроле за использованием бюджетных средств, как это можно было бы предполагать в начале и середине 2000-х гг., за последние десять лет не наблюдается [2, с. 4].

---

[1] *О других моделях БОР см. [3].*

Таблица 1

Различия между моделями «традиционного» БОР и БОР «следующего поколения»

Вопрос	Ответ в рамках «традиционной» модели БОР	Ответ в рамках модели БОР «следующего поколения»
С чего начать внедрение БОР?	Формирование требований к отчетности о результатах использования бюджетных средств, которые чаще всего являются формальными, обременительными и редко выполнимыми	Гибкий подход к отчетности о результатах использования бюджетных средств, при котором основное внимание уделяется наиболее важным областям предоставляемых услуг и приоритетам стратегической политики
Чего ожидать?	Управление по результатам внедряется в основном в бюджетный процесс	Изменения в бюджетном процессе являются одним из направлений управления по результатам, имеющего целью изменить отношение и стимулы в государственном секторе. Внедрение БОР осуществляется одновременно с другими реформами, которые поддерживают ориентацию на результат
Когда и где использовать данные о результатах?	В теории — в процессе составления бюджета и при анализе отчета об исполнении бюджета, хотя на практике это не всегда так	На нескольких этапах принятия решений, не только во время составления бюджета, но и в течение года, в рамках регулярных управленческих и политических процедур, таких как периодические обзоры расходов
Кто наиболее вероятный пользователь?	Должностные лица, отвечающие за составление и исполнение бюджета	Руководители программ в отраслевых министерствах
Какие административные ресурсы необходимы?	Предполагается, что для внедрения БОР имеются административные ресурсы и законодательные нормы, хотя на практике их зачастую недостаточно	БОР ориентируется на имеющиеся ресурсы и потребности
Сколько нужно времени для изменений?	Преобладает краткосрочный подход: внедрение БОР в рамках отдельной инициативы по реформированию	Преобладает долгосрочный подход: консенсус при внедрении БОР в рамках общих усилий по реформированию; постепенные адаптивные изменения с учетом накопленного опыта

Источник: составлено авторами по [2, с. 3].

Многими экспертами отмечается проблематичность непосредственной увязки объемов и структуры бюджетных ассигнований с планируемыми или достигнутыми результатами деятельности отраслевых министерств и администрируемых ими программ и проектов. Возможности министерств финансов в увеличении или снижении бюджетных ассигнований могут быть ограничены сферой их полномочий и (или) отсутствием политической поддержки. Как правило, отсутствуют законодательные процедуры, позволяющие министерствам финансов использовать показатели результативности для принятия бюджетных решений, являющихся итогом неформализованных переговоров на уровне правительств или законодательных органов. Имеются также технические и мотивационные ограничения по применению финансовых «вознаграждений» за хорошие результаты и финансовых «санкций» — за неудовлетворительные.

Анализ международного опыта показывает, что схема, при которой бюджетные ассигнования сокращаются в случае неудовлетворительных результатов деятельности, может усугубить ситуацию и привести к дельнейшему ухудшению деятельности ведомства. На результаты деятельности могут влиять многие факторы — как внутренние, так и внешние, в том числе не зависящие от самого ведомства. Наконец, по оценке экспертов, в ряде стран ОЭСР качество самих показателей результатов деятельности остается низким, что препятствует их использованию при планировании и реализации управленческих решений.

Что касается такого механизма поощрения (или санкций), как более гибкое регулирование степени управленческой свободы отраслевых ведомств, то примеров практического использования такого инструмента в странах ОЭСР немного. Отмечается, что даже на концептуальном уровне не обсуждаются механизмы, предоставляющие национальным министерствам финансов права на снижение степени контроля при исполнении бюджетов или формировании отчетности для ведомств с высокими результатами деятельности [3, с. 11–12]. В то же время существуют примеры усиления контроля и требований к отчетности, примененных в отношении ведомств с худшими результатами деятельности. Если программа получила низкие оценки по результатам мониторинга и рекомендации по исправлению ситуации не были выполнены, наиболее частым последствием являлось усиление контроля за ее реализацией, а также публичное обнародование информации о неудовлетворительных результатах деятельности.

Инструмент публичного признания или публичной критики ведомств за лучшие/худшие результаты также не является однозначным в применении. Большинство стран ОЭСР публикуют информацию о результатах деятельности в госсекторе, но такая информация часто подается в формате, не позволяющем однозначно провести сопоставление оценок деятельности ведомств между собой.

Публичные рейтинговые оценки программ министерствами финансов активно применяются в США и Южной Корее. В большинстве других стран ОЭСР, использующих инструменты информирования о результатах деятельности ведомств, они применяются отраслевыми ведомствами, а также региональными/муниципальными органами исполнительной власти в отношении подведомственных организаций.

Возможность национальных министерств финансов использовать механизмы и стимулы в отношении отраслевых ведомств зависит от их роли в институциональной и политической системе конкретного государства. Это связано также с ходом реформы в сфере государственного управления и со степенью централизации или децентрализации системы управления.

Тенденцией последнего десятилетия является смещение акцента в использовании показателей результатов деятельности от национальных министерств финансов к отраслевым министерствам и ведомствам. Информация о нефинансовых показателях результатов деятельности используется на стадии переговоров между отраслевыми министерствами и подведомственными им агентствами и службами. Наиболее распространенной схемой интеграции показателей результатов в бюджетный процесс является обсуждение параметров бюджетов между министерствами и подведомственными агентствами и службами и соответствующих договоров (соглашений о предоставлении услуг). Такая система распространена в странах, где отраслевые министерства имеют подведомственные исполнительные органы (Великобритания, Нидерланды, страны Северной Европы, Австралия, Новая Зеландия).

В целом в отношении практического применения БОР, по-видимому, нарастает полярность оценок. С одной стороны, «бюджетирование, ориентированное на результаты, имеет мощную устойчивую притягательность потому, что оно обещает повысить результативность работы государственного сектора благодаря прозрачности, лучшему распределению ресурсов и продуманному управлению. Какое правительство не захочет распределять ресурсы таким образом, чтобы повысить результативность, эффективность, прозрачность и подотчетность?» [2, с. 2].

С другой стороны, «ключевая проблема программного бюджетирования в последние десятилетия состояла в том, что в применявших его многих странах ОЭСР ни со стороны министерств финансов, ни со стороны политических лидеров не было реального желания участвовать в перераспределении бюджетных расходов. Это было так, например, при

внедрении программы LOLF[2] во Франции в 2001–2006 гг., в Нидерландах при внедрении в 2000 г. системы VTBT[3]. Между тем именно перераспределение ресурсов с целью повышения эффективности их использования является основной целью программного бюджетирования. Результат был неизбежен: прекрасно сформированные системы программного бюджетирования, которые ни к чему не приводили» [5, с. 29].

Таким образом, несмотря на широкое распространение, опыт БОР свидетельствует о том, что его реальное влияние на распределение бюджетных ресурсов было невелико. Во время бюджетных кризисов правительства в основном игнорировали программы и данные о результативности бюджетных расходов. Это связано в том числе с тем, что временные рамки годового бюджета слишком сжаты для всестороннего анализа качества программ, учитывая, как правило, сложную и неоднозначную взаимосвязь между расходами и результатами.

Важным уроком является то, что БОР и программный бюджет не следует рассматривать в качестве всеобъемлющих и единственных инструментов управления, ориентированного на результаты. Так, инструменты мониторинга программ необходимы для оценки того, насколько программа является работающей; форумы по обмену опытом являются лучшей площадкой для обсуждения данных о результативности при принятии управленческих решений; анализы бюджетных расходов лучше позволяют оценить целесообразность государственных расходов. БОР будет эффективнее использоваться в качестве инструмента повышения подотчетности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти, если при этом применять механизмы управления рисками с учетом данных о результативности.

В качестве общих тенденций в развитии БОР и программного бюджета отмечаются следующие:

— происходит возрастание роли отраслевых министерств и ведомств как основных институтов, формирующих целевые показатели результатов;

— форматы БОР в странах ОЭСР многообразны, но в основном информация о результатах используется в управленческих целях и в целях подотчетности и не увязана напрямую с принятием решений по распределению бюджетных ассигнований;

— отраслевые министерства используют информацию о результатах в основном в переговорах с центральным финансовым органом для увеличения объемов финансирования и (или) снижения объемов плановых показателей результатов;

— число используемых показателей результатов сокращается, однако это обычно не приводит к повышению их качества [6].

При этом в качестве типичных ошибок при внедрении БОР отмечается:

— сбор чрезмерно большого объема информации о показателях деятельности и установка большого количества задач;

— неиспользование уже собранной информации о показателях деятельности;

— некорректное измерение промежуточных и итоговых результатов (упрощение или усложнение измерений результатов деятельности);

— низкое качество показателей деятельности;

— дублирование полномочий между участниками системы, ориентированной на результаты;

---

[2] *LOLF (в переводе с французского «Органический закон о бюджете») инициировал БОР во Франции, а также переход от кассового принципа учета к учету по принципу начисления. В соответствии с этим законом расходы бюджета структурируются по программам и мероприятиям на основе основных политических целей (миссий). Подробнее см. [4].*

[3] *VBTB (в переводе с фламандского «От бюджетной политики к политической подотчетности») — документ, реализующий переход от бюджетирования по статьям расходов к программному бюджету, в котором финансирование увязывается с целями соответствующих направлений политики в Нидерландах.*

— чрезмерно завышенные требования к министерствам и ведомствам по отчетности, мониторингу и оценке;

— манипулирование результатами и показателями;

— использование в качестве целевых показателей «ложных стимулов», измерение неверных показателей;

— ожидание того, что БОР немедленно (или хотя бы в течение первых нескольких лет) позволит проанализировать программы, даст результаты, а также внесет изменения, на которые будут согласны все заинтересованные стороны;

— стремление к формированию программ и закреплению показателей на долгосрочный период, непонимание неизбежности периодических корректировок конкретных направлений и показателей программ.

Для России, использующей презентационную (аналитическую) модель БОР и программного бюджета, характерны те же, что и для большинства стран ОЭСР, тенденции развития и во многом применимы аналогичные выводы о проблемах их внедрения [7; 8].

По мнению авторов, основной вывод, который можно сделать из последних тенденций в международной практике, заключается в том, что и БОР в целом, и программные бюджеты в частности должны быть встроены в более широкие рамки развития программно-целевых методов при выработке и реализации государственной политики. Бюджетные расходы — один из инструментов достижения целей государственной политики. Соответственно, качество и результативность БОР и программных бюджетов определяются качеством системы стратегического планирования, совершенствование которой требует длительного времени и целенаправленных действий всех ветвей и уровней власти.

Что касается собственно бюджетного процесса, то на федеральном уровне реальным шагом в преодолении недостатков российской модели БОР стала интеграция, начиная с 2018 г., семи ФЦП в состав пилотных государственных программ, то есть начало процесса ликвидации практики «раздельного бюджетирования».

С учетом анализа зарубежного опыта и накопленной российской практики внедрения БОР и программного бюджета наряду с реализацией ранее предложенных мер целесообразным представляется следующее:

1. Провести экспертный анализ качества и реализации государственных программ, в том числе взаимосвязи финансового обеспечения и достигнутых (планируемых) результатов деятельности.

2. Более четко разделить при составлении проектов бюджетов распределение по схеме «сверху вниз» бюджетных ассигнований, обусловленных ранее принятыми (в том числе в рамках предыдущего бюджетного цикла) и принимаемыми в рамках текущего бюджетного цикла решениями.

3. Регулярно анализировать действующие расходные обязательства с целью выявления возможностей их оптимизации, в том числе с сохранением части выявленных резервов в распоряжении соответствующих ведомств.

4. Применять «конкурентные» принципы принятия в рамках текущего бюджетного цикла решений по увеличению бюджетных ассигнований, в том числе с учетом качества госпрограмм и степени влияния этих решений на достижение целевых индикаторов.

5. Повысить качество показателей результатов госпрограмм с их разделением на конечные (характеризующие эффект, вызванный реализацией госпрограмм) и непосредственные (характеризующие реализацию мероприятий, направленных на решение поставленных задач).

Кроме того, важным выводом, следующим из анализа международного опыта применения БОР и актуальным для России, является необходимость дополнения БОР более широким набором инструментов, которые могли бы компенсировать отсутствие во многих случаях непосредственной связи между бюджетными ассигнованиями и показателями

результатов, — мониторингом и качественной оценкой программ и проектов, а также обзорами бюджетных расходов.

РАСШИРЕНИЕ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Обзоры бюджетных расходов (далее также — обзоры), которые позволяют оценить их целесообразность, дополняют БОР и позволяют реализовать комплексный подход к анализу и оценке результативности бюджетных расходов.

Результаты проведения обзоров и варианты уточнения методологии обсуждаются в рамках ежегодных встреч Рабочей группы по результативности бюджетных расходов старших должностных лиц, ответственных за бюджет, стран ОЭСР.

Обзоры бюджетных расходов — это процесс определения и сравнения вариантов экономии бюджетных средств. При этом экономия бюджетных средств не обязательно означает их сокращение (в номинальном или реальном выражении), выявленные резервы могут направляться на другие, более приоритетные цели, в том числе внутри соответствующих программ.

Обзор бюджетных расходов является выборочным (целевым), если он имеет список конкретных объектов (задач). Объектами (задачами) выборочного обзора могут стать программы, бизнес-процессы (в том числе универсальные для разных программ и ведомств, например госзакупки, управление инвестициями, кадрами), организации (министерства, учреждения). Задачи выборочного обзора определяются либо «дискреционно» (обзор проводится в отношении объектов, к которым возникает наибольшее количество претензий у парламента, органов внешнего контроля и аудита, общественности, самого правительства), либо «автоматически» (например, обзор ежегодно проводится в отношении 1/3 объектов — так, чтобы в течение трех лет обзор охватил все объекты), либо комбинированно (в отношении наиболее проблемных объектов обзор проводится ежегодно, в отношении наименее проблемных объектов — например, не чаще чем один раз в три года).

При отсутствии списка конкретных объектов обзор является общим. Общий обзор не претендует на охват всех расходов бюджета, но доля бюджетных расходов, подвергшихся анализу, у общего обзора выше, чем у выборочного. При этом процесс проведения общего обзора сложнее и требует больше ресурсов, но и предназначен для того, чтобы обеспечить более значительную экономию расходов, чем выборочный.

Необходимость в общем обзоре возникает, если правительство должно быстро и существенно сократить совокупные бюджетные расходы и (или) кардинально изменить их структуру в целях: (а) достижения бюджетной консолидации, (б) уменьшения доли госсектора в экономике, (в) подготовки системной реструктуризации расходов (обычно — при смене правительства и политического курса).

Выборочные обзоры бюджетных расходов используются чаще, чем общие, что в том числе генерирует более репрезентативные практические подходы к их проведению.

К настоящему времени имеются многочисленные примеры получения существенных результатов обзоров бюджетных расходов. Так, в Великобритании за 2010–2013 гг. экономия бюджетных средств в результате проводимых обзоров составила в среднем 19 % расходов центрального правительства (без учета расходов на здравоохранение и помощь развивающимся странам), во Франции и Ирландии — €15,0 млрд и €7,8 млрд соответственно в 2011 г., в Нидерландах — €36,0 млрд по сравнению с 2010 г. [9, с. 39–40], в Хорватии запланировано сокращение расходов не менее чем на 10 % ежегодно [10, с. 4].

До кризиса 2007–2008 гг. лишь отдельные страны (Великобритания, Дания, Канада, Нидерланды, Финляндия, Швеция) проводили обзоры в периоды, когда возникала необходимость сокращения бюджетных расходов в целях консолидации (оздоровления) государственных финансов (уменьшения абсолютных и относительных размеров дефицита госбюджета, госдолга и процентных выплат по госдолгу). В 2010-х гг.

«география» обзоров охватила большинство развитых стран: в 2011 г. обзоры бюджетных расходов были проведены в 16 из 34 стран ОЭСР, в 2016 г. — в 23 из 35 стран ОЭСР [11, с. 130].

Особую роль в широком послекризисном распространении практики обзоров сыграла поддержка этого инструмента со стороны Европейского союза (ЕС) и еврогруппы (стран еврозоны). Европейская комиссия стала включать проведение обзоров бюджетных расходов в перечни своих рекомендаций странам ЕС в целях реализации структурных реформ. С 2015 г. Служба поддержки структурных реформ, действующая под эгидой Еврокомиссии, в сотрудничестве с МВФ оказывает консультационную поддержку странам ЕС в проведении обзоров (прежде всего тем, которые вступили в ЕС в 2004 г. и позднее). По итогам совещания министров финансов стран еврозоны, состоявшегося в Братиславе в сентябре 2016 г., было опубликовано специальное заявление с призывом к активному внедрению обзоров бюджетных расходов в целях обеспечения стабильности и эффективности использования госфинансов [12; 13].

Принимая во внимание, что страны — члены ОЭСР, вероятно, будут и далее придерживаться консервативной налогово-бюджетной политики, представляется, что обзоры бюджетных расходов будут встраиваться в бюджетный процесс на постоянной основе. На это направлен один из новых принципов управления бюджетами для стран ОЭСР, который устанавливает, что оценка эффективности и результатов деятельности должна быть неотъемлемой частью бюджетного процесса и может быть обеспечена в том числе посредством регулярного проведения обзоров по программам [14].

Опыт стран ОЭСР может быть обобщен в следующем виде.

1. Для успешного применения обзоров необходимы четко сформулированные цели и политические решения по их достижению.

2. Обзоры бюджетных расходов должны быть регулярными и встроенными в бюджетный процесс таким образом, чтобы варианты экономии расходов рассматривались до или одновременно с рассмотрением предложений об увеличении (приоритизации) расходов.

3. Обзоры бюджетных расходов должны охватывать все действующие обязательства, в том числе установленные законодательством расходы на социальные пособия, которые обычно составляют значительную и наиболее «инерционную» часть бюджетных расходов, а также налоговые расходы (налоговые и аналогичные им льготы, распределенные по госпрограммам).

4. В рамках регулярного процесса подготовки бюджета рекомендуется применять выборочные обзоры и лишь при необходимости быстрого и значительного сокращения совокупных расходов или смене парадигмы политики расходов — общие обзоры.

5. Обзоры бюджетных расходов должны фокусироваться исключительно на выявлении вариантов экономии расходов, без включения в их сферу вопросов использования сэкономленных средств и совершенствования госполитики в той или иной области.

6. Обзоры бюджетных расходов требуют установления на уровне правительств процедур обзора, критериев для выявления вариантов экономии расходов, обеспечения вовлеченности отраслевых министерств, порядка принятия решений о выборе вариантов экономии расходов.

7. Проведение обзоров предусматривает возложение обязанностей по выявлению вариантов экономии расходов главным образом на государственных служащих, в то же время необходимо привлечение внешних экспертов.

8. Процедуры обзоров должны включать санкции и стимулы для отраслевых министерств в целях получения от них тщательно проработанных вариантов экономии расходов.

9. Процедуры обзоров должны предусматривать обязанность министерства финансов провести перед подачей своих вариантов экономии расходов детальные консультации

со специалистами соответствующих отраслевых министерств, при этом министерство финансов должно иметь полномочия по представлению своих вариантов экономии расходов.

Обзоры бюджетных расходов и БОР взаимно дополняют друг друга. С одной стороны, системы оценки/рейтинга результативности и эффективности программ являются важной (если не основной) составной частью информационной базы для обзоров, с другой стороны, именно обзоры позволяют на практике преодолевать «инерционность» расходов и осуществлять за счет распределения выявленной экономии их приоритизацию в увязке с достигнутыми или планируемыми результатами.

Учитывая почти 15-летний (начиная с 2004 г.) опыт внедрения БОР в России, обзоры бюджетных расходов не являются принципиально новым инструментом для российской практики. На федеральном уровне анализ бюджетных расходов, аналогичный международной практике, под разными названиями и в разных форматах фактически проводился и проводится при ежегодной оценке эффективности реализации госпрограмм и при подготовке заключений Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета и на проект федерального бюджета, есть также опыт «сплошного» анализа эффективности расходов федерального бюджета внешними экспертами[4]. Однако процедуры, методология и рекомендации этих и аналогичных им оценок, как правило, регулярно подтверждающих значительные резервы для экономии бюджетных расходов, практически не учитываются в бюджетном процессе. Имеющийся опыт проведения такого анализа создает необходимый фундамент для развития и внедрения полноценного инструментария обзоров бюджетных расходов в Российской Федерации.

По мнению авторов, в ходе апробации обзоров нет необходимости утверждения порядка и (или) методики их проведения правовым актом. Гораздо важнее провести успешные, то есть реально используемые при составлении проекта бюджета пилотные обзоры двух типов: по двум-трем наиболее репрезентативным госпрограммам и по одному из общих для федеральных органов исполнительной власти направлений расходов (например, информационное обеспечение или научно-исследовательские работы), то есть, в терминах международного опыта, выборочные обзоры.

Пилотные обзоры целесообразно сориентировать на выявление прежде всего функциональной экономии, которая может быть достигнута в результате решений правительства, а не путем изменения законодательства (требующего политических решений и значительного времени) и, как правило (либо даже исключительно), внутри соответствующих госпрограмм и ведомств для создания стимулов к проведению ими качественных обзоров бюджетных расходов.

Решение о проведении пилотных обзоров должно быть принято на уровне правительства с определением в каждом случае целевого индикатора (размера экономии), ответственного министерства и сроков представления результатов (за один-два месяца до начала составления проекта федерального бюджета). При этом для повышения их качества пилотные обзоры целесообразно проводить силами соответствующего органа исполнительной власти и группой внешних экспертов, имеющих доступ ко всей необходимой информации. Аналогичный подход мог бы быть реализован в нескольких пилотных субъектах Российской Федерации.

На втором этапе, используя полученный опыт, можно было бы провести обзоры, ориентированные на выявление экономии, достижение которой не требует внесения

---

[4] *Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации / Министерство финансов Российской Федерации (https://www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/?id_57=19933&page_id=174&popup=Y&area_id=57#).*

существенных изменений в законодательство, по всем госпрограммам и общим для органов исполнительной власти расходам с перераспределением (сокращением) части сэкономленных средств между госпрограммами и ведомствами.

В дальнейшем обзоры бюджетных расходов такого типа (которые могут быть названы «операционными», в отличие от «стратегических» обзоров, предполагающих в том числе внесение изменений в законодательство) должны быть встроены на постоянной основе в процесс составления бюджета.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что наряду с применением обзоров бюджетных расходов анализу и оценке должны подлежать инструменты государственного регулирования в контексте их кратко- и долгосрочного влияния на государственные расходы и результаты государственного управления.

ПОВСЕМЕСТНОЕ СОЗДАНИЕ НБИ

К числу важных новаций в сфере управления госфинансами международные эксперты относят создание **независимых бюджетных институтов** (НБИ) [15, с. 11].

В международной практике под НБИ понимают финансируемые из государственного бюджета, но функционально независимые от финансово-бюджетных властей организации, действующие под эгидой законодательной или высшей исполнительной власти, осуществляющие надзор и анализ в сфере бюджетной политики и бюджетных показателей (в некоторых случаях в сочетании с предоставлением рекомендаций). НБИ создаются в целях укрепления бюджетной дисциплины, повышения открытости и подотчетности бюджетной политики, улучшения качества общественной дискуссии по вопросам бюджетной политики. Деятельность НБИ рассматривается международными организациями как важный показатель открытости и прозрачности системы управления государственными финансами.

Кроме того, подчеркивается контрольная функция НБИ в управлении государственными финансами. Отмечается, что при наличии в большинстве стран национальных счетных палат и иных независимых организаций, активно участвующих в дискуссиях по вопросам бюджетной политики, возникает риск потенциального ослабления их влияния и размывания контрольных функций. Создание НБИ, по мнению экспертов Евросоюза [16, с. 7–8], позволяет консолидировать деятельность таких организаций и повысить качество диалога общественности и государственных органов по вопросам государственных финансов.

В 2016 г. НБИ действовали в 26 из 35 стран ОЭСР [17]. НБИ существуют во всех странах еврозоны (их обязательное наличие закреплено в Договоре о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе) и во всех странах Евросоюза (кроме Польши), поскольку на необходимость мониторинга соблюдения бюджетных правил, проводимого независимыми от финансовых властей организациями, указывается в документах Европейского парламента и Совета ЕС [16, с. 9–10]. Всего НБИ существуют в 39 странах мира, в т. ч. в ряде стран с формирующимися рынками (так, например, в последние годы НБИ были созданы в Иране, Кении, Колумбии, Перу, Уганде, ЮАР).

В ОЭСР и Евросоюзе действуют объединения НБИ, которые проводят ежегодные конференции своих членов (в ОЭСР с 2009 г., в ЕС с 2015 г.). В 2014 г. Совет ОЭСР утвердил Принципы функционирования НБИ [18], а в 2016 г. Объединение НБИ стран Евросоюза утвердило Минимальные стандарты деятельности НБИ [19].

Существуют три институциональные модели НБИ: независимый бюджетный совет, или НБС (*Independent Fiscal Council*); парламентское бюро по делам бюджета, или ПББ (*Parliamentary Budget Office*); автономное подразделение органа государственного аудита, или ОГА (*Audit Institution*).

В большинстве стран ОЭСР действуют НБС (64 %), на долю других моделей приходится 36 %, в т. ч. ПББ — 27 %, ОГА — 9 %. При этом в европейских странах преобладают НБС,

в неевропейских странах (например, США, Австралии, Южной Корее) — ПББ. Главное различие между двумя основными моделями заключается в том, что НБС создаются под эгидой правительства, а ПББ — под эгидой парламента.

Вместе с тем практика создания НБИ не всегда свидетельствует об эффективности их деятельности. Наряду с позитивным опытом в ряде стран отмечаются проблемы их взаимодействия с государственными структурами, формальный характер деятельности, затягивание дискуссий при непрофессионализме входящих в НБИ экспертов.

Методология Обзора открытости бюджета Международного бюджетного партнерства в 2017 г. включает пять вопросов о наличии и деятельности НБИ в исследуемых странах. В связи с этим формальное отсутствие НБИ в Российской Федерации будет негативно сказываться на последующих оценках.

Тем не менее, по мнению авторов, в настоящее время создание обособленного НБИ в Российской Федерации не является приоритетной задачей. Функционал НБИ практически полностью выполняется Счетной палатой Российской Федерации, частично — Общественной палатой и Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, при рассмотрении отчета об исполнении и проекта федерального бюджета широко используются заключения научных и экспертных организаций. Следует полнее изучить опыт создания НБИ, в том числе негативный, в странах с разными моделями государственного управления, а также оценить как возможные преимущества, так и риски неэффективного использования бюджетных средств в случае создания формальной и малоэффективной организации. Учитывая, что функционал НБИ в значительной степени выполняется Счетной палатой Российской Федерации, при проработке возможных вариантов создания НБИ следует рассмотреть возможность выделения этого функционала в отдельную структуру под эгидой Счетной палаты либо Правительства Российской Федерации.

ГРАМОТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ

Наряду с созданием НБИ и расширением использования обзоров бюджетных расходов страны — члены ОЭСР после финансового кризиса 2008–2009 гг. активно принимают меры по повышению эффективности анализа, оценки и **управления бюджетными рисками**. Для грамотного управления бюджетными рисками правительство должно иметь четкое представление о возможных рисках для государственной финансовой системы, что подразумевает определение источников бюджетных рисков, количественную оценку их величины и вероятность реализации. Лучшая осведомленность о бюджетных рисках позволит правительству проводить более продуманную бюджетную политику и в случае необходимости предпринимать шаги для снижения подверженности макроэкономическим шокам.

За последние десять лет появилось немало публикаций, посвященных анализу, оценке и управлению бюджетными рисками. Обобщение накопленного странами опыта и рекомендации по оценке рисков, которые могут быть использованы для совершенствования системы анализа и оценки бюджетных рисков в России, представлены в докладе МВФ 2016 г. [20].

Согласно данному докладу, более 80 % развитых стран проводят анализ макрофинансовых рисков, публикуют балансовую отчетность, анализируют конкретные бюджетные риски и представляют долгосрочный анализ бюджетной устойчивости. Гораздо реже страны проводят стресс-тестирование бюджетной и финансовой систем, чтобы получить более полную картину общего масштаба, источников и вероятности наступления потенциальных шоков для системы государственных финансов. Количественные оценки рисков, проводимые странами, могут включать в себя оценку максимально возможных расходов или ожидаемое финансовое воздействие при заданном доверительном интервале. Если же количественная оценка рисков слишком затруднительна, то риски могут быть классифицированы на основе ожиданий их наступления.

Согласно определению МВФ, бюджетные риски — это факторы, которые могут привести к тому, что итоговые параметры бюджетной системы будут отличаться от запланированных или прогнозных значений. Ниже приведены основные источники как явных, так и неявных бюджетных рисков, полный перечень которых можно найти в исследовании экспертов Всемирного банка [21, с. 23]:

— макроэкономические шоки: бюджетные риски, связанные с макроэкономическими условиями, обычно возникают в результате резкого сокращения темпа прироста номинального ВВП, которое ведет к недополучению бюджетных доходов, резкому росту дефицита государственного бюджета и долга;

— финансовый сектор: бюджетные риски, связанные с финансовым сектором, могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для спасения проблемных финансовых учреждений, таких как крупные негосударственные банки, банки развития, пенсионные фонды;

— судебные разбирательства: бюджетные риски, связанные с судебными разбирательствами, могут возникнуть в результате необходимости компенсационных выплат по внутренним и внешним валютным вкладам, пик реализации данных рисков приходится на выплаты по вкладам, замороженным в странах Центральной и Восточной Европы после краха Советского Союза и распада Югославии;

— региональные и местные бюджеты: бюджетные риски, связанные с региональными или местными бюджетами, могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для поддержки региональных правительств или местных властей, объявивших о дефолте;

— государственные компании: бюджетные риски, связанные с государственными компаниями, являются общими для всех стран и могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для спасения проблемных государственных компаний;

— частные нефинансовые компании: бюджетные риски, связанные с частными нефинансовыми компаниями, могут возникнуть в результате предоставления государственной помощи для спасения проблемных негосударственных нефинансовых компаний; необходимость данной помощи объясняется ожиданиями общества и возможным политическим давлением;

— стихийные бедствия: бюджетные риски, связанные со стихийными бедствиями, могут возникнуть в результате необходимости восстановления окружающей среды и ликвидации последствий природных бедствий;

— государственно-частное партнерство (ГЧП): бюджетные риски, связанные с ГЧП, могут возникнуть в результате предоставления помощи в рамках проблемных проектов ГЧП.

В работе экспертов МВФ [22, с. 13] были проанализированы основные источники бюджетных рисков, связанных с потенциальными (условными) обязательствами, которые реализовались с 1990 по 2014 г. В своем исследовании данные эксперты охватили почти 80 стран мира, рассмотрели 230 случаев реализации бюджетных рисков, по 174 из которых были получены количественные оценки несбалансированности бюджета, вызванной наступлением рисков. В другом исследовании МВФ [20, с. 5] были отдельно оценены последствия наступления макроэкономических шоков для бюджетной системы. Результаты данных исследований обобщены в табл. 2.

Из данной таблицы также следует, что вероятность одновременной реализации нескольких бюджетных рисков невелика. Однако бюджетные риски тесно взаимосвязаны: например, макроэкономические спады, как правило, повышают вероятность наступления других бюджетных рисков, таких как кризис в финансовом секторе, банкротство госкомпаний, дефолт региональных правительств и пр. Одновременную реализацию нескольких

бюджетных рисков, в основном в развивающихся странах, можно было наблюдать во время азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. и глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. На данные кризисы приходятся два наивысших пика по количеству реализованных бюджетных рисков в странах, охваченных исследованием МВФ. Так, например, только в течение одного 2008 г. было зарегистрировано 30 случаев реализации бюджетных рисков (из 174 случаев, отмеченных за период исследования).

Таблица 2

Последствия исполнения условных бюджетных обязательств, связанных с реализацией бюджетных рисков

Источник бюджетного риска	Вероятность наступления риска, %	Дополнительные расходы бюджета, вызванные наступлением риска, % от ВВП	
		Среднее значение	Максимальное значение
Макроэкономические шоки	8,2	9,4	н.д.
Финансовый сектор	4,0	9,7	56,8
Судебные разбирательства	0,5	7,9	15,3
Региональные правительства	0,5	3,7	12,0
Госкомпании	1,7	3,0	15,1
Стихийные бедствия	1,6	1,6	6,0
Частные нефинансовые компании	0,4	1,7	4,5
ГЧП	0,3	1,2	2,0
Иные	0,3	1,4	2,5

Источник: составлено авторами на основе исследований МВФ [21, с. 5; 23, с. 13].

Однако, хотя финансовый кризис 2008–2009 гг. затронул как развитые, так и развивающиеся страны, наибольшие потери бюджета наблюдались в странах с развитой экономикой. Данные финансовые кризисы затронули и экономику России: первый подтолкнул Правительство России к техническому дефолту, второй — к бюджетным расходам в размере почти 3 % ВВП, направленным на докапитализацию банков и системообразующих компаний.

Таким образом, органы, осуществляющие разработку бюджетной политики, должны учитывать возможность одновременной реализации бюджетных рисков в периоды экономических спадов и в случае необходимости предпринимать шаги для снижения подверженности экономики макроэкономическим шокам.

Наиболее подробные рекомендации по созданию эффективной системы анализа и управления бюджетными рисками в России, соответствующей требованиям международных организаций на основе передовой практики, содержатся в докладе МВФ «Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере для России» [23, с. 73–75]. МВФ, в частности, рекомендовал включать в документы, предоставляемые одновременно с проектом бюджета, следующие материалы: анализ чувствительности бюджетного прогноза правительства к различным макроэкономическим предположениям; бюджетные последствия альтернативных макроэкономических сценариев; вероятностный анализ диапазона возможных результатов прогнозирования; комплексный отчет о бюджетных рисках, в котором бы указывались крупнейшие потенциальные обязательства правительства, оценка их величин и вероятностей, а также стратегия правительства по управлению ими.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение необходимо отметить, что в России, как и в странах — членах ОЭСР, сейчас не происходит системного реформирования бюджетного процесса и не внедряются его принципиально новые концепции. Сегодня разработчики бюджетной политики стремятся

переосмыслить и оптимизировать ранее созданные инструменты бюджетного процесса, такие как БОР, государственные программы, обзоры бюджетных расходов, анализ и управление бюджетными рисками, и отрегулировать некоторые новые инструменты, учитывая практику стран ОЭСР.

В России в основном уже внедрены ключевые механизмы организации бюджетного процесса, накоплен многолетний опыт формирования методологии и практики их реализации, извлечены основные уроки в процессе их применения. Более того, российский опыт, прежде всего в части внедрения БОР и государственных программ, повышения прозрачности государственных финансов, имеет ряд высоких международных оценок и может рассматриваться наряду с практикой стран ОЭСР [24; 25].

Библиография / References

1. The State of Public Finances 2015. Strategies for Budgetary Consolidation and Reform in OECD Countries. OECD iLibrary. DOI: 10.1787/9789264244290. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-state-of-public-finances-2015_9789264244290-en.
2. Moynihan D., Beazley I. Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Washington, DC: The World Bank, 2016. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297.
3. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007. DOI: 10.1787/9789264034051. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en.
4. Беленчук А. А., Бусарова А. В., Лавров А. М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. 2012. № 7. С. 15–20 [Belenchuk A. A., Busarova A. V., Lavrov A. M. Transition to the Program Budget: French Experience and Russian Practice. *Finansy — Finance*, 2012, no. 7, pp. 15–20 (In Russ.)].
5. Spending Reviews. 3'th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. OECD Conference Centre, 28 May 2013. Available at: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&docLanguage=En.
6. Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/12. 8th Annual Meeting on Performance and Results, OECD Conference Centre, 26–27 November 2012. Available at: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2012)10&docLanguage=En.
7. Лавров А. М., Бегчин Н. А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12 [Lavrov A. M., Begchin N. A. Problems and Prospects of Program Budget Implementation. *Finansy — Finance*, 2016, no. 4, pp. 3–12 (In Russ.)].
8. Бегчин Н. А., Лавров А. М., Сибатрова Н. Е. Преодоление ограничений «раздельного» бюджетирования // Финансы. 2015. № 6. С. 8–15 [Begchin N. A., Lavrov A. M., Sibatrova N. E. Overcoming the Limitations of Separate Budgeting. *Finansy — Finance*, 2015, no. 6, pp. 8–15 (In Russ.)].
9. Robinson M. Spending reviews. OECD Journal on Budgeting, 2014, vol. 13, iss. 2. DOI: 10.1787/16812336. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting/volume-13/issue-2_budget-v13-2-en.
10. Якир-Байо И. Хорватия — анализ бюджетных расходов / Министерство финансов Республики Хорватия, 2015 URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/d1-am-s1.2-ivana-jakir-bajo-croatia_rus.pdf [Jakir-Bajo I. Analysis of Croatia's Spending. Ministry of Finance, 2015. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/d1-am-s1.2-ivana-jakir-bajo-croatia_rus.pdf].
11. Spending review. In: Government at a Glance 2017. OECD iLibrary. DOI: 10.1787/22214399. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4217001ec042.pdf?expires=1502708302&id=id&accname=guest&checksum=408E5BA4F3827D74689E924B4FE13ACE.
12. Wendling C. Spending Review in the European Union. IMF, December 15, 2016. Available at: http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2016/12/spending-reviews-in-the-european-union.html.
13. Eurogroup statement — thematic discussions on growth and jobs: common principles for improving expenditure allocation. European Council, 2016. Available at: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09/eurogroup-statement/.
14. Principles of Budgetary Governance. OECD. Available at: http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm.
15. von Trapp L., Lienert I., Wehner J. Principles for independent fiscal institutions and case studies. OECD iLibrary. DOI: 10.1787/16812336. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/principles-for-independent-fiscal-institutions-and-case-studies_budget-15-5jm2795tv625.
16. Jankovics L., Sherwood M. Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years. European Commission. Discussion Paper 067, July 2017. DOI: 10.2765/671408. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf.

17. OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions. OECD. Available at: http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm.
18. Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions. OECD, February 2014. Available at: https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf.
19. Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions. EU Independent Fiscal Institutions, 2016. Available at: http://www.euifis.eu/download2/minimumstandards_final.pdf.
20. Analyzing and Managing Fiscal Risks — Best Practices. IMF, 2016. Available at: http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Analyzing-and-Managing-Fiscal-Risks-Best-Practices-PP5042.
21. Brixi H. P., Schick A. Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk World Bank / Washington, DC: The World Bank, 2002. Available at: http://documents.worldbank.org/curated/en/284531468771891611/Government-at-risk-contingent-liabilities-and-fiscal-risk.
22. Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F., Ture H. E. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. IMF Working Paper WP/16/14. Available at: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf.
23. Российская Федерация. Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере / МВФ, 2014. URL: http://www.imf.org/~/media/websites/imf/imported-publications-loe-pdfs/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.ashx [Evaluation of Russian's Fiscal Transparency. IMF, 2014. Available at: http://www.imf.org/~/media/websites/imf/imported-publications-loe-pdfs/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.ashx (In Russ.)].
24. Беленчук А. А., Лавров А. М. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7–27 [Belenchuk A. A., Lavrov A. M. Establishment of the National System of Quality Assessment in Public Finance Management. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 2, pp. 7–27 (In Russ.)].
25. Беленчук А. А., Лавров А. М. Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // Финансы. 2015. № 5. С. 13–20 [Belenchuk A. A., Lavrov A. M. International Experience of Quality Assessment in Public Finance Management. *Finansy — Finance*, 2015, no. 5, pp. 13–20 (In Russ.)].

A. M. Lavrov, O. K. Yastrebova

Novelties of the Budgetary Process in OECD Countries

Authors' affiliation:
Alexey M. Lavrov *(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation*
Olga K. Yastrebova *(e-mail: oy@ekkonis.ru), ECCONIS LLC, Moscow 117418, Russian Federation*

Abstract
This article is focused on general trends and innovations in budget process in OECD countries over the past decade and considers the possibility and conditions to apply them to the budget system of the Russian Federation. The article also compares the models of classic performance-based budgeting (PBB) with the next generation PBB models, defines general trends in PBB development and typical mistakes of PBB implementation in OECD countries. Taking into account the foreign experience and the accumulated Russian practice, the authors suggest a number of measures to increase the effectiveness of the PBB application in Russian economy. In addition, the authors summarize the experiences of using a Spending Review (SW) by OECD member countries and propose a two-stage approach to implement a SW process as part of the budget process in the Russian Federation. The role, functions and experience of implementation of independent fiscal institutions (IFI) in OECD countries are considered in the article. The question is raised about the feasibility and possible options for the creation of IFI within a separate structure under the aegis of the executive or the legislative authority of the Russian Federation. The authors consider the international experience in fiscal risk management and provide the quantitative probability assessment of fiscal risk realization and fiscal costs caused by them. Moreover, the authors give recommendations for improvement of the fiscal risk management in Russia.

Keywords:
budget system, budget process, performance-based budgeting, spending reviews, independent fiscal institutions, fiscal risks, managing fiscal risks

JEL: *H61, H68, G32*

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-24-35

Н. В. Голованова

Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика

Наталия Владимировна Голованова *(e-mail: golovanova@nifi.ru), старший научный сотрудник Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

Терминология, используемая в многочисленных публикациях, посвященных теории межбюджетных трансфертов, различается у разных исследователей. В работах русскоязычных авторов неоднозначность трактовки терминов усугубляется различиями при их переводе. В статье предложен обзор различных подходов к классификации трансфертов, особое внимание уделено соотношению понятий «обусловленные» и «целевые» трансферты. В работе отражена эволюция определений дотаций, субсидий и субвенций в различных редакциях Бюджетного кодекса, дана оценка объема межбюджетных трансфертов в консолидированном бюджете Российской Федерации. В заключительной части статьи перечислены последние изменения в российской системе межбюджетных отношений, в частности, превращение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в обусловленные трансферты, что существенно снижает самостоятельность субфедеральных органов власти.

Ключевые слова:

межбюджетные трансферты, целевые трансферты, обусловленные трансферты, долевые трансферты, блочные трансферты, нецелевые трансферты (дотации), субсидии, субвенции

JEL: *H70, H71, H77*

Многие термины, применяемые в теории межбюджетных отношений, пока не являются общепринятыми. Разные авторы используют различные названия для обозначения одних и тех же инструментов межбюджетного регулирования (например, в случае целевых и обусловленных трансфертов), и, наоборот, под одними и теми же терминами могут подразумеваться разные понятия [1].

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ: МНОГООБРАЗИЕ ТЕРМИНОВ

Термин «*межбюджетные трансферты*» (англ. *intergovernmental transfers*) является наиболее общим понятием и используется для обозначения всех финансовых ресурсов, которые передаются из одного бюджета в другой[1]. Searle и Martinez-Vazquez [1] подразделяют трансферты на «*гранты*» (англ. *grants*), которые выделяются на выполнение собственных полномочий получателя трансферта, и «*платежи*» (англ. *payments*), которые перечисляются для компенсации расходов, выполняемых от имени органа власти, передавшего трансферт (обычно на основании контракта или соглашения), что близко к понятию «*субвенции*» в российском законодательстве. Еще одно различие заключается в том, что

[1] *В российской бюджетной классификации также используется термин «безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней».*

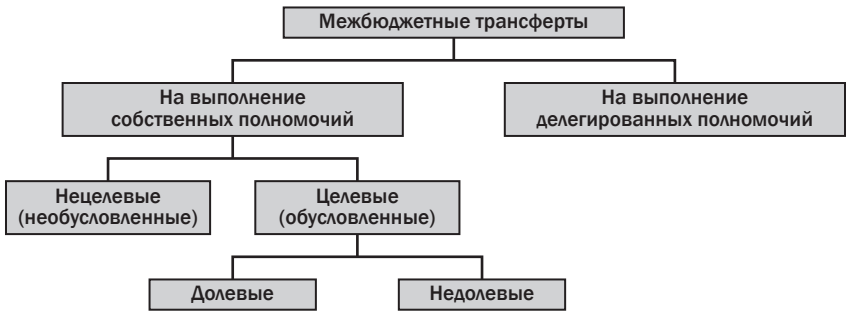
«*платежи*» в основном направляются для компенсации уже произведенных расходов, а «*гранты*» перечисляются авансом [1].

В то же время в англоязычной [2] и русскоязычной [3; 4] литературе термин «*гранты*» часто встречается в качестве синонима понятия «*трансферты*». При этом на практике в России слово «гранты» обычно используется для обозначения трансфертов (в том числе и межбюджетных), распределяемых на конкурсной основе (см., например, распоряжение губернатора ХМАО — Югры от 03.12.2007 № 562-РГ «О присвоении грантов губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры победителям конкурса на звание “Самый благоустроенный город, поселок, село” за 2007 год»), поэтому, чтобы не запутать читателя, автор далее не будет использовать термин «гранты» в статье, а будет говорить о межбюджетных трансфертах, в том числе и в тех случаях, когда англоязычные источники употребляют термин *grants*.

Существуют различные способы классификации трансфертов [1–3; 5–7]: по наличию ограничений при использовании средств (осуществление расходов в соответствии с требованиями органа власти, предоставившего трансферт, или в соответствии с потребностями получателей трансфертов); по наличию дополнительных условий для получения ресурсов; по способу распределения (в соответствии с законодательно установленными требованиями, по усмотрению органа власти, распределяющего трансферт, или в размере компенсации заранее оговоренных расходов, по формуле или на основе конкурсной процедуры)[2]; по требованию к софинансированию расходов и по наличию ограничений на размер трансфертов в случае софинансирования, а также по виду расходов (на текущие или капитальные расходы).

Рисунок 1

Виды межбюджетных трансфертов



Источник: Searle B., Martinez-Vazquez J. [1, с. 407].

Searle и Martinez-Vazquez [1] начинают построение классификации с разделения на трансферты для финансирования собственных и делегированных полномочий (рис. 1). Но большинство исследователей (например, [5] и [6]) опускают этот этап и начинают с условий использования, разделяя трансферты на *необусловленные,* или *нецелевые* (англ. *unconditional,* или *general-purpose*)[3], которые можно потратить по усмотрению получателя, так же, как налоговые и неналоговые доходы, поступающие в бюджет, и *обусловленные*[4], или

---

[2] *Один из вариантов классификации — систематизация программ межбюджетных трансфертов по способу формирования фондов и способу распределения средств, разработанная Bahl и Linn [7], однако мы оставим эту тему за рамками данной статьи, сосредоточившись на более общих подходах к классификации.*

[3] *В классификации ОЭСР [6] для обозначения этого типа трансфертов используется non-earmarked, Searle и Martinez-Vazquez [1] предпочитают термин «несвязанные» (англ. untied).*

[4] *Conditional grants часто переводят на русский как «условные трансферты» (см., например, [8] и [9]), но, на взгляд автора, такой перевод вызывает неоднозначные лингвистические ассоциации, и термин «обусловленные трансферты» [10; 11] лучше отражает ограничения при использовании полученных средств.*

целевые (англ. *conditional*, или *specific-purpose*)[5], для которых требования к использованию средств устанавливаются органом власти, предоставляющим трансферт.

Целевые трансферты, в свою очередь, могут быть долевыми, т. е. предполагающими софинансирование со стороны получателя (англ. *matching*)[6], и недолевыми, не требующими софинансирования (англ. *non-matching*, или *lump-sum*).

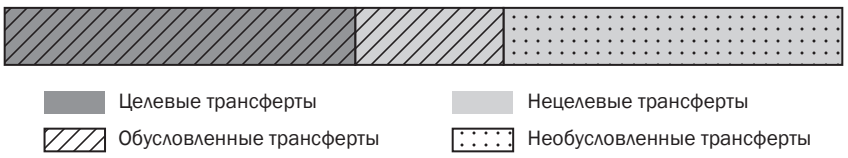
Некоторые авторы (например, Fisher [5, с. 220]) нецелевые трансферты также подразделяют на долевые и недолевые, относя к долевым нецелевым трансфертам регулирующие доходы (регулирующие налоги или налоги, распределяемые по формуле с учетом налоговых усилий).

Целевые долевые трансферты в дальнейшем разделяют на *нелимитированные* (англ. *open-ended*), когда софинансирование со стороны бюджета, выделяющего трансферт, предоставляется без ограничений, лишь бы выполнялись условия софинансирования, и *лимитированные* (англ. *closed-ended*), когда софинансирование предоставляется до определенного предела [2; 5].

Многие авторы отождествляют целевые трансферты с обусловленными, причем условие может относиться как к направлению расходования средств (англ. *input-based conditionality*), так и к достижению определенного результата (англ. *output-based conditionality*) [2]. Действительно, целевой трансферт всегда обусловлен, т. к. установленная сверху цель расходования средств уже является условием, ограничивающим использование трансферта. В то же время трансферт может быть обусловленным, но при этом условие будет относиться не к направлению расходования средств, а к их получению, соответственно, такой трансферт будет обусловленным, но не целевым (см. рис. 2).

Рисунок 2

Соотношение понятий «целевой трансферт» и «обусловленный трансферт»



Источник: составлено автором.

В классификации ОЭСР [6] (рис. 3) помимо разделения на целевые (англ. *earmarked*) и нецелевые (англ. *non-earmarked*) трансферты делятся на *обязательные*, правила предоставления и распределения которых регулируются законодательством (англ. *mandatory*, к этой группе относится большинство трансфертов), и *дискреционные* (неформализованные) трансферты, распределяемыя по усмотрению органа власти, предоставляющего трансферт (англ. *discretionary*), обычно это нерегулярные перечисления, направленные на устранение последствий чрезвычайных ситуаций или финансирование специальных проектов.

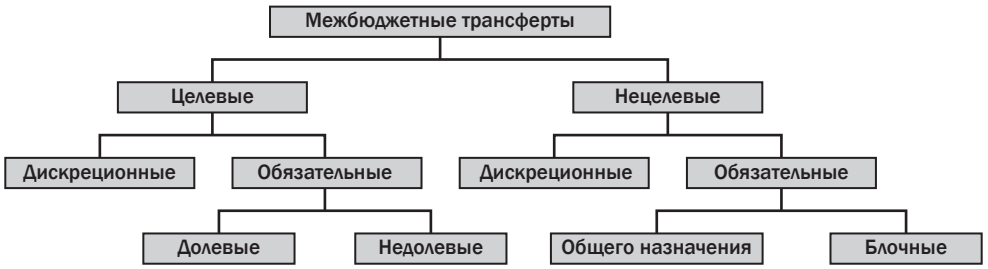
---

[5] *В классификации ОЭСР [6] earmarked, у Searle и Martinez-Vazquez [1], соответственно, tied (связанные). В англоязычной литературе для обозначения трансфертов, которые можно тратить только на определенные цели (направления расходов), также встречаются термины categorical (категориальный), sectoral (секторальный) и functional (функциональный) [1]. Searle и Martinez-Vazquez отмечают, что понятия conditional и tied шире, чем specific-purpose, earmarked, categorical, sectoral и functional, т. к. предполагают более широкий набор условий, в то время как последние пять терминов ассоциированы с определенным направлением (программой) расходов.*

[6] *В [10] предлагалось переводить matching как «зеркальные», т. к. понятие долевого трансферта в российской практике несколько шире, чем matching в англоязычной литературе, но этот вариант не получил распространения.*

Рисунок 3

Виды межбюджетных трансфертов в классификации ОЭСР



Источник: Bergvall D. at al [6, с. 6].

Особое место в классификации трансфертов занимают *блочные* трансферты (англ. *block grants*). У исследователей нет единого мнения относительно того, к какой группе их отнести. Shah [2] считает их промежуточным вариантом между целевыми и нецелевыми трансфертами. Searle и Martinez-Vazquez [1] рассматривают блочные трансферты в одном ряду с другими обусловленными (целевыми) трансфертами. Bergvall [6] и другие исследователи, использующие классификацию ОЭСР, напротив, относят их к нецелевым, подразделяя нецелевые обязательные трансферты на трансферты *общего назначения* и *блочные*.

В случае блочного трансферта направление расходов сформулировано достаточно широко (например, финансирование образования), при этом конкретные статьи расходов (повышение зарплаты, оплата доступа в интернет, закупка нового оборудования) выбирает получатель трансферта, возможно, из списка, заранее установленного органом власти, предоставляющим трансферт. Для блочного трансферта ключевым становится требование достижения определенного результата, а не статья расходов. В российской практике механизм блочных трансфертов подразумевается, когда речь идет о консолидации субсидий [4].

В соответствии с принципами лучшей практики рекомендуется применять один трансферт для достижения одной цели, иначе при использовании механизма, ориентированного одновременно на несколько целей, возникает риск не достигнуть ни одной из них [2]. И если терминология в сфере межбюджетных отношений пока еще сильно различается, то по целям предоставления трансфертов наблюдается бóльшее согласие.

Исследователи отмечают [2; 12–14], что межбюджетные трансферты в первую очередь служат инструментами устранения вертикального и горизонтального дисбаланса бюджетной системы, компенсации внешних эффектов, стимулирования к проведению политики, отвечающей интересам государства в целом (табл. 1).

Таблица 1

Цели предоставления межбюджетных трансфертов и инструменты для их достижения

Цель	Межбюджетные трансферты, используемые для достижения цели	Альтернативный вариант достижения цели
Устранение вертикального дисбаланса бюджетной системы	Налоговый трансферт (распределение налогов по формуле) Совместное использование налоговой базы, регулирующие налоги	Изменение разграничения налоговых источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы
Устранение горизонтального дисбаланса (горизонтальное выравнивание) Выравнивание финансовых возможностей по предоставлению бюджетных услуг	Нецелевой выравнивающий трансферт, учитывающий финансовые возможности получателя	Изменение разграничения расходных обязательств и доходных источников между уровнями бюджетной системы Изменение границ территорий (объединение более обеспеченных с менее обеспеченными)

Цель	Межбюджетные трансферты, используемые для достижения цели	Альтернативный вариант достижения цели
Компенсация внешних эффектов	Долевой нелимитированный трансферт с уровнем софинансирования, зависящим от величины внешних эффектов	Централизация расходных обязательств, финансирование которых приводит к возникновению внешних эффектов
Выравнивание обеспеченности определенными бюджетными услугами	Обусловленный (целевой) недолевой (блочный) трансферт, с установлением условий доступности и стандартов предоставления бюджетных услуг	Централизация полномочий и финансирование их напрямую из федерального бюджета или централизация и делегирование полномочий с финансированием их за счет соответствующих целевых трансфертов
Финансирование делегированных полномочий (мандатов)	Целевой недолевой трансферт	Изменение разграничения расходных полномочий
Выравнивание обеспеченности инфраструктурой	Долевой трансферт на финансирование капитальных расходов с уровнем софинансирования, обратно пропорциональным финансовым возможностям получателя трансферта	Финансирование строительства объектов с последующей передачей их в собственность другого уровня власти
Стимулирование получателей трансферта к проведению бюджетной политики, отвечающей интересам органа власти, предоставляющего трансферт	Целевой долевой трансферт, возможно, с уровнем софинансирования, обратно пропорциональным финансовым возможностям получателя трансферта Обусловленный блочный трансферт с установлением требований к проведению определенной бюджетной политики в качестве условия получения средств	Административное регулирование (требования к проведению определенной бюджетной политики, установленные законодательно, что без предоставления трансферта на соответствующие цели может привести к возникновению нефинансируемых мандатов)

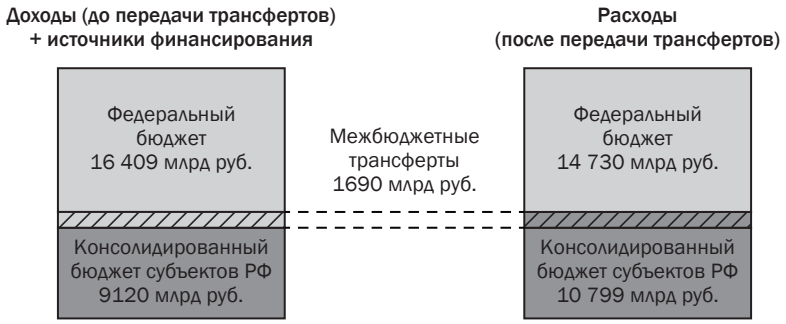
Источник: составлено на основе [2] и [10], дополнено автором.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ В РОССИИ

Межбюджетные трансферты являются важным элементом бюджетной политики, при этом роль трансфертов в консолидированном бюджете Российской Федерации невелика (рис. 4): трансферты составляют 16 % расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, или 1,8 % ВВП[7] (аналогичный показатель для развивающихся стран составляет 2,2 % ВВП, для стран с переходной экономикой — 6,4 % ВВП, для индустриальных стран — 2,8 % ВВП [12]).

Рисунок 4

Роль межбюджетных трансфертов в консолидированном бюджете Российской Федерации



Примечание: включая бюджет г. Байконур и перечисляемые ему трансферты.
Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства, 2017 г.

[7] *Рассчитано по отчету об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации за 2017 г. (www.roskazna.ru) и данным о ВВП Российской Федерации (www.rosstat.ru).*

При этом доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (также без учета субвенций)[8] существенно различается по территориям — от 83 % в бюджете Республики Ингушетия до 0,5 % в бюджете Ямало-Ненецкого автономного округа (2016 г.).

В Бюджетном кодексе РФ (далее БК РФ) подходы к определению различных форм трансфертов неоднократно менялись на протяжении последних лет. В первоначальной редакции[9] разделение между различными видами трансфертов проводилось по принципу текущие/капитальные и долевые/недолевые. Так, *дотации* определялись как «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия *текущих расходов*», в отличие от *субвенций*, которые предоставлялись «на осуществление *определенных целевых расходов*» и *субсидий*, предоставлявшихся «*на условиях долевого финансирования целевых расходов*». Направленность дотаций на текущие расходы исчезла только в редакции БК РФ 2004 г.[10] Таким образом, изначально субсидии представляли собой целевые долевые, а субвенции — целевые недолевые трансферты.

В редакции Федерального закона № 63-ФЗ от 26.04.2007 появилось более привычное определение дотаций как межбюджетных трансфертов, предоставляемых «на безвозмездной и безвозвратной основе *без установления направлений и (или) условий их использования*», т. е. дотации стали однозначно определяться как нецелевой и (или)[11] необусловленный трансферт. В этой же редакции определения субсидий и субвенций были исключены из ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе» и детализированы непосредственно в гл. 16 «Межбюджетные трансферы». *Субсидии* стали предоставляться на софинансирование расходных обязательств по реализации собственных полномочий, а *субвенции* — для финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении делегированных полномочий, т. е. разделение между субсидиями и субвенциями произошло не только по виду трансфертов (долевые/недолевые), но и виду полномочий, для финансирования которых они предназначены (собственные/делегируемые).

Следующие изменения в определение дотаций внес Федеральный закон № 409-ФЗ от 30.11.2016, который исключил требование отсутствия ограничений по установлению направлений и условий использования для этого вида трансфертов, превратив дотации в недолевые трансферты, которые могут быть как целевыми, так и нецелевыми.

Однако такая формулировка просуществовала недолго, и Федеральный закон № 172-ФЗ от 18.07.2017 вновь вернул дотациям статус нецелевых трансфертов, оставив открытым вопрос об их обусловленности. В действующей (по состоянию на 01.01.2018) редакции БК РФ определение звучит как «*дотации* — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования».

Таким образом, в настоящее время дотации представляют собой нецелевые, *субсидии* — целевые долевые трансферты. *Субвенции* по форме являются целевым недолевым трансфертом[12], но передаются только на финансирование делегированных полномочий (рис. 5).

---

[8] *Учитывая, что субвенции предоставляются на финансирование делегированных полномочий и, в идеале, на исполнение делегированных полномочий не должны тратиться собственные доходы, при оценке зависимости от трансфертов рекомендуется исключать объем субвенций как из числителя, так и из знаменателя, чтобы избежать искажений, которые могут быть вызваны неравномерностью распределения объема делегированных полномочий между регионами.*

[9] *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.*

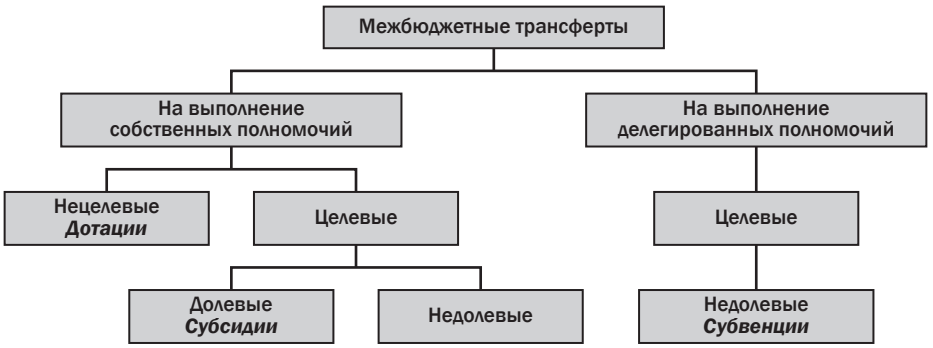
[10] *См. Федеральный закон № 120-ФЗ от 20.08.2004.*

[11] *При всей нелюбви автора к употреблению формулировки «и (или)» положения российского законодательства иногда просто не позволяют избежать этой конструкции.*

[12] *На практике федеральный центр не всегда выделяет достаточный объем средств на финансирование делегированных полномочий, поэтому регионы бывают вынуждены тратить собственные ресурсы на переданные полномочия, что де-факто превращает трансферт в долевой.*

Рисунок 5

Виды межбюджетных трансфертов по классификации Searle и Martinez-Vazquez в соответствии с действующей редакцией БК РФ

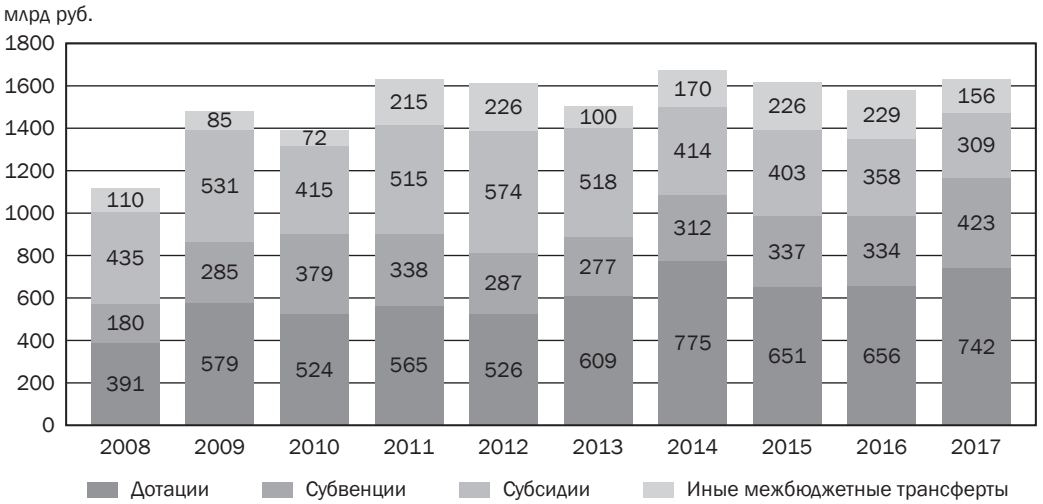


Примечание: другой вариант классификации трансфертов в России приведен, например, в [8].
Источник: составлено автором на основе [1] и Бюджетного кодекса РФ (на 01.01.2018).

Таким образом, в действующей редакции БК РФ нет термина для целевых недолевых трансфертов, предоставляемых для финансирования *собственных полномочий* органа власти, получающего трансферт. Отсутствие отдельного инструмента, используемого для недолевого целевого финансирования, привело к тому, что федеральные и региональные власти стали отражать такой вид финансовой помощи, как *иные межбюджетные трансферты*, что вызвало рост объема трансфертов этой группы (рис. 6). Но иные межбюджетные трансферты включают не только целевые недолевые трансферты (в частности, трансферты, предоставляемые для компенсации последствий чрезвычайных ситуаций), но и другие виды трансфертов, например обусловленные нецелевые трансферты, распределяемые среди победителей конкурсов. Поэтому нельзя поставить знак равенства между «иными межбюджетными трансфертами» и целевыми недолевыми трансфертами.

Рисунок 6

Трансферты из федерального бюджета, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации, 2008–2017 гг.



Источник: рассчитано автором на основе отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (www.roskazna.ru).

Кроме того, федеральный центр стал использовать термин «дотация на ...», например «дотация Санкт-Петербургу на увеличение уставного капитала ЗАО “Западный скоростной диаметр”» и «дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы», де-факто превратив отдельные виды дотаций в целевые трансферты[13].

В региональной практике встречалось установление для некоторых субсидий нулевой доли софинансирования со стороны муниципальных образований, что де-факто позволило отражать целевые недолевые трансферты как субсидии.

Если рассматривать российскую систему межбюджетных трансфертов с точки зрения целей предоставления, то для устранения вертикального дисбаланса помимо установления нормативов зачисления доходов от федеральных регулирующих налогов в региональные и местные бюджеты используются налоги, распределяемые по формулам. Это промежуточный вариант между трансфертами и налогами. В отчетности такие поступления отражаются как налоговые доходы, но по сути они близки к трансфертам. По формуле распределяются поступления от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 % (за исключением пива, вин и некоторых других наименований алкогольной продукции). Таким же образом (по формуле) распределяются акцизы на нефтепродукты, этот инструмент также можно рассматривать как трансферт на выравнивание инфраструктуры (обеспеченности дорогами).

Для устранения горизонтального дисбаланса были предназначены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации изначально предоставлялись в целях компенсации сокращения доходов или увеличения расходов субфедеральных бюджетов, возникших в результате решений федерального центра, т. е. для обеспечения вертикальной сбалансированности в краткосрочном периоде. Например, в 2004 г. с помощью этого трансферта компенсировались потери доходов региональных бюджетов от отмены налога с продаж. Однако постепенно дотации на обеспечение сбалансированности помимо компенсационных выплат (таких как дотации на компенсацию снижения поступлений от налога на прибыль организаций, связанного с созданием консолидированных групп налогоплательщиков, или дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов субъектов РФ на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы) стали включать и другие трансферты, иногда с прямо противоположными целями. Например, в состав дотаций на обеспечение сбалансированности могли одновременно входить дотации на компенсацию падения доходов бюджетов отдельных субъектов РФ (дискреционные трансферты, предоставляемые регионам, испытывающим проблемы с поступлением доходов, на основании отдельных распоряжений Правительства РФ по каждому субъекту) и дотации на стимулирование развития налогового потенциала (трансферты, распределяемые по формуле среди тех регионов, в которых наблюдался рост налоговой базы и, соответственно, не было потребности в дополнительных доходах).

Инструментом стимулирования политики, отвечающей приоритетам федерального центра, в России служат субсидии на финансирование текущих расходов, а для выравнивания обеспеченности инфраструктурой используются субсидии на финансирование капитальных проектов. С тех пор как уровень софинансирования субсидий со стороны субъектов РФ стал обратно пропорционален уровню бюджетной обеспеченности, субсидии оказывают еще и выравнивающий эффект.

Субвенции, как уже упоминалось, предназначены для финансирования делегированных полномочий.

---

[13] *Возможно, изменения в БК РФ, внесенные Федеральным законом № 409-ФЗ от 30.11.2016, как раз были призваны закрепить такой подход.*

ИЗМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В 2017–2018 гг.

В последнее время в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации можно наблюдать изменения, направленные как на повышение самостоятельности субфедеральных органов власти, так и на ее ограничение.

К изменениям, способствующим повышению финансовой автономии, следует отнести начавшийся на федеральном уровне процесс консолидации субсидий. В качестве основной цели консолидации можно назвать повышение гибкости в использовании финансовых ресурсов при обеспечении достижения поставленных целей, хотя нельзя не упомянуть и «решение вопросов сокращения дефицита государственного бюджета за счет снижения объемов предоставления финансовой помощи региональным правительствам...» [4]. Кроме того, сокращение сроков распределения субсидий между субъектами Российской Федерации позволило сделать доходы регионов более предсказуемыми.

Также необходимо отметить повышение прозрачности системы трансфертов, достигнутое за счет сокращения объема иных межбюджетных трансфертов в 2017 г. (см. рис. 6).

С другой стороны, произошла централизация доходов. С 2017 г. были изменены ставки, по которым налог на прибыль зачислялся в федеральный и региональный бюджеты. Региональная ставка была сокращена на 1 пп.[14], а сумма дополнительных поступлений в федеральный бюджет за счет соответствующего роста федеральной ставки была направлена на увеличение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Это предсказуемо снизило дифференциацию доходов субъектов РФ, но создало проблемы для регионов-доноров, которым пришлось срочно адаптировать бюджеты к сократившемуся объему поступлений.

Об усилении централизации свидетельствует и то, что с 2017 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности превратились в обусловленный трансферт. Теперь высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, получающих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности (73 региона из 85), должны заключать с Минфином России соглашения, включающие в себя ряд условий. В 2017 г. это были обязательства по осуществлению мер, «направленных на снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и рост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации» и «обязательства по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию»[15]. В 2018 г. перечень мер был расширен и детализирован[16].

Обязательства, которые должен взять на себя субъект РФ, включают увеличение объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), снижение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, а также увеличение доли среднесписочной численности работников на предприятиях малого и среднего предпринимательства в общей численности занятого населения[17], т. е. показатели, на которые органы власти могут влиять лишь косвенно.

---

[14] *Норма действует до 1 января 2021 г.*

[15] *Постановление Правительства РФ от 27.12.2016 № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений».*

[16] *Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации», далее — ПП № 1701.*

[17] *При этом стоить вспомнить, что самый сильный удар по численности представителей малого бизнеса нанесла не политика региональных органов власти, а решение федерального центра увеличить отчисления в социальные фонды, сделавшее нерентабельным деятельность многих индивидуальных предпринимателей.*

Но наиболее удивительным выглядит требование утверждения «плана мероприятий по росту доходного потенциала субъекта Российской Федерации и (или) по оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации, позволяющих обеспечить с 2020 г. финансовое обеспечение в полном объеме расходных обязательств субъекта Российской Федерации без привлечения средств дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а при невозможности достижения указанной цели — сокращение к 2020 г. расходов бюджета субъекта Российской Федерации до уровня расчетных объемов расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»[18], содержащееся в ПП № 1701. То есть получателям выравнивающих трансфертов предлагается либо перестать быть дотационными и обходиться закрепленными ресурсами (при этом не предвидится изменения разграничения расходных обязательств и доходных источников, послуживших причиной дотационности), либо ограничить расходы до уровня, установленного федеральным центром. В противном случае регионы столкнутся с санкциями в виде сокращения объема выравнивающих трансфертов.

Введение подобных условий имело бы смысл, если бы причинами получения выравнивающих трансфертов были не дифференциация распределения налоговой базы по территориям и различия в стоимости предоставления бюджетных услуг, а нерациональная бюджетная политика субфедеральных властей (что иногда является причиной предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, но это другой трансферт, распределяемый по иным принципам и для достижения иных целей). Требование сокращения расходов можно было бы понять, если бы дотации распределялись исходя не из оценки налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, а из размера прогнозного дефицита консолидированных бюджетов регионов, как в 1990-х гг., однако хочется надеяться, что подобные подходы к распределению трансфертов навсегда остались в прошлом.

Не стоит забывать, что сокращение количества регионов-доноров было вызвано не только ухудшением экономической ситуации, но и изменением разграничения доходных источников между федеральным центром и регионами [15]. Многие субъекты Российской Федерации формально являются дотационными исключительно из-за того, что в силу неравномерности распределения налоговой базы на территории России невозможно создать систему разграничения доходных источников, обеспечивающую большинство регионов собственными налоговыми доходами.

Право самостоятельно определять объем расходов в пределах собственных полномочий — ключевой элемент бюджетного федерализма, а введение дополнительных ограничений на размер расходной части бюджета снижает и без того не слишком высокий для федеративного государства уровень автономии регионов. Условия соглашений, которые должны заключать все регионы, получающие выравнивающие трансферты, ограничивают свободу действий субъектов РФ, превращая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из механизма обеспечения горизонтальной сбалансированности в еще один механизм влияния на бюджетную политику регионов. При этом если в методике распределения дотаций напрямую учитывать расчетные расходные обязательства[19], не используя при этом соглашения, то для региона, который фактически тратит больше расчетного объема, объем дотаций просто не будет компенсировать запланированные расходы,

---

[18] *Расчетные объемы расходных обязательств определяются в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» в ред. ПП № 1730 от 31.12.2017.*

[19] *Расчетные расходные обязательства можно было бы использовать для построения индекса бюджетных расходов на основе соотношения объема подушевых расчетных расходов для каждого региона и среднего значения подушевых расчетных расходов.*

и региональным органам власти придется принимать решение о сокращении расходов, поиске путей увеличения доходов или привлечении заимствований, но это будет уже самостоятельный выбор субъекта РФ, а не навязанное «сверху» требование.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с лучшей практикой в российской системе межбюджетных отношений для достижения различных целей обычно применяются разные виды трансфертов, исключение составляют дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов, которые могут объединять трансферты, направленные на достижение различных целей.

Но в последнее время федеральный центр, используя соглашения с получателями выравнивающих трансфертов, пытается через дотации также решить задачу контроля над уровнем расходов субфедеральных бюджетов. Превращение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в обусловленные трансферты искажает роль, которую должен играть этот инструмент межбюджетного регулирования. Условия соглашений ограничивают права региональных органов власти по установлению объема расходов в пределах своих полномочий. В результате из российской системы межбюджетных отношений может исчезнуть инструмент, предназначенный для устранения горизонтального дисбаланса, а дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности превратятся в механизм ограничения самостоятельности региональных и местных органов власти.

Библиография

1. Searle B., Martinez-Vazquez J. The Nature and Functions of Tied Grants Chapter 13 / In Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. Ed. by J. Martinez-Vazquez, B. Searle. Boston, MA: Springer, 2007.
2. Shah A. A. Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers / In Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, DC: The World Bank, 2007. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5.
3. Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. М.: РАНХиГС, 2013.
4. Арлашкин И. Ю., Ганган А. С., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1 (29). С. 41–49.
5. Fisher R. State and Local Public Finance. Routledge, 2016. 722 p.
6. Bergvall D., Charbit C., Kraan Dirk-Jan, Merk O. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2006. № 3. DOI: 10.1787/22265848.
7. Bahl R. W., Linn J. F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992.
8. Климанов В. В., Коротких А. М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 5 (33). С. 7–15.
9. Юшков А. О., Одинг Н. Ю., Савулькин Л. И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64.
10. Андреева Е., Голованова Н., Воронцова О., Барбашова Н. Межбюджетные трансферты: экономический смысл, цели и виды / В кн.: Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. Ред. М. Де Сильва, Г. Курляндская. М.: Весь мир, 2006. С. 283–306.
11. Ермасова Н. Б., Айриева А. Н. Межбюджетные гранты в финансировании инвестиционной деятельности организаций // Известия Саратовского университета. 2008. Т. 8. Серия Экономика. Управление. Право. Вып. 1. С. 30–34.
12. Bahl R. Conditional VS. Unconditional Grants: The Case of Developing Countries / In General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009. Ed. by J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, 2010. 421 p.
13. Bird R., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // World Development. 2002. Vol. 30. Iss. 6. P. 899–912.
14. Yilmaz S., Bindebir S. Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues / World Bank Institute and Korea Development Institute, 2003.
15. Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л. Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 63–82.

N. V. Golovanova

Intergovernmental Transfers: Diversity of Terms and Russian Practice

Author's affiliation:
Nataliya V. Golovanova *(e-mail: golovanova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The terminology used in numerous publications on the theory of intergovernmental transfers differs from one researcher to another. As for papers in Russian, variations in terms is augmented by differences in their translation. The article presents an overview of different approaches to the classification of transfers; special attention is paid to the relationship of the concepts of conditional and specific-purpose grants. The paper reflects the evolution of the definitions of general grants, subsidies and subventions in various editions of the RF Budget Code, assesses the role of intergovernmental transfers in the consolidated budget of the Russian Federation. The final part of the article lists the latest changes in the Russian system of intergovernmental relations, in particular, the transformation of equalization grants into conditional transfers, which significantly reduces the autonomy of sub-national authorities.

Keywords:
intergovernmental transfers (grants), specific-purpose (earmarked) grants, conditional grants, matching grants, block grants, general grants, subsidies, subventions

JEL: *H70, H71, H77*

References

1. Searle B., Martinez-Vazquez J. The Nature and Functions of Tied Grants Chapter 13. In Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. Ed. by J. Martinez-Vazquez, B. Searle. Boston, MA: Springer, 2007.
2. Shah A. A. Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5.
3. Nazarov V. S. International Experience of the Evolution of Methods for Equalizing Transfers Distribution. Moscow: RANEPA, 2013.
4. Arlashkin I., Gangan A., Deryugin A., Proka K. Intergovernmental Block Transfers in Developed Countries: USA, Australia and Canada. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 1 (29), pp. 41–49.
5. Fisher R. State and Local Public Finance. Routledge, 2016, 722 p.
6. Bergvall D., Charbit C., Kraan Dirk-Jan, Merk O. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 2006, no. 3. DOI: 10.1787/22265848.
7. Bahl R. W., Linn J. F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992.
8. Klimanov V. V., Korotkikh A. M. The Allocation of Intergovernmental Transfers: Theoretical Background and the Russian Practice. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 5 (33), pp. 7–15.
9. Yushkov A., Oding N., Savulkin L. The role of subventions in Russian fiscal federalism. *Voprosy Ekonomiki*, 2016, no. 10, pp. 49–64.
10. Andreeva E., Golovanova N., Vorontsova O., Barbashova N. Intergovernmental Transfers: Economic Role, Objectives and Types. In Development of Fiscal Federalism: international experience and Russian practice. Ed. by M. De Sil'va, G. Kurlyandskaya, Moscow: Ves' mir Publ., 2006, pp. 283–306.
11. Ermasova N. B., Airieva A. N. Intergovernmental Grants in Financing of Investment Activity in Organization. *Izvestiya Saratovskogo universiteta — News of Saratov University*, 2008, vol. 8, ser. Economic. Managenent. Law, iss. 1, pp. 30–34.
12. Bahl R. Conditional vs. Unconditional Grants: The Case of Developing Countries. In General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009. Ed. by J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, 2010, 421 p.
13. Bird R., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 2002, vol. 30, iss. 6, pp. 899–912.
14. Yilmaz S., Bindebir S. Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues. World Bank Institute and Korea Development Institute, 2003.
15. Yushkov A., Oding N., Savulkin L. The trajectories of donor regions in Russia. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 9, pp. 63–82.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-36-46

Е. И. Андреева, Д. Г. Бычков, О. А. Феоктистова

Новые меры социальной поддержки семей с детьми: оценка государственных расходов

Елена Игоревна Андреева *(e-mail: andreeva@nifi.ru), старший научный сотрудник Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Дмитрий Геннадьевич Бычков *(e-mail: bychkov@nifi.ru), к. соц. н., ведущий научный сотрудник Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Олеся Александровна Феоктистова *(e-mail: feoktistova@nifi.ru), к. э. н., руководитель Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

Несмотря на позитивные изменения в российской демографической ситуации за период с 2000-х гг., в том числе благодаря введению новых социальных выплат и увеличению размеров существующих, доля расходов в ВВП на поддержку семей с детьми остается ниже, чем в Европе, а сама эффективность влияния социальной поддержки на рождаемость продолжает вызывать вопросы. В статье сделана попытка дать модельную оценку расходов бюджета на введенные с 2018 г. выплаты нуждающимся семьям при рождении первого и второго ребенка, а также проследить, как эти выплаты отразятся на показателях уровня бедности и дефицита дохода. Авторы заключают, что более четкое целеполагание новых детских выплат (речь должна идти об инвестициях в развитие человеческого капитала детей), а также более тонкая настройка дизайна этих выплат, в том числе применяемых правил отнесения семей к числу получателей и критериев нуждаемости, могла бы без значительных дополнительных расходов повысить вклад этих мер в снижение уровня бедности семей с детьми, а их социальную поддержку сделать более универсальной и прозрачной.

Ключевые слова:

государственные социальные расходы, меры социальной поддержки, социальные выплаты и льготы, поддержка семей с детьми, стимулирование рождаемости

JEL: *I38, I39, H53, H75, J13*

Улучшение ситуации в экономике и повышение благосостояния населения, наблюдавшиеся на протяжении полутора десятилетий, до 2014 г., а также вхождение в это время в репродуктивный возраст многочисленного поколения молодых женщин, рожденных в 1980-е гг., позитивно отразилось на демографической ситуации в России. Свою роль также сыграли президентские и правительственные меры, направленные на стимулирование рождаемости, в том числе введение ежемесячного пособия по уходу за ребенком для неработающих женщин, увеличение размера пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком работающим женщинам, предоставление родового сертификата, материнского (семейного) капитала, а также адресная выплата при рождении третьего и последующих детей малоимущим семьям. Государственная социальная политика в отношении семей с детьми с этого момента получила

явный пронаталистский уклон: государство активно поддерживало рождение вторых и последующих детей [1] (см. также статью В. Путина[1]).

Несмотря на это, как отмечают эксперты, удельные расходы на поддержку материнства и детства в России остаются более низкими, чем в большинстве европейских стран [1]. При этом основной проблемой является не столько низкая доля расходов на поддержку семей с детьми, сколько невысокий уровень их эффективности и результативности. Несмотря на то что существующие меры поддержки семей с детьми разнообразны, размеры основных детских пособий крайне невелики [2].

Повышения эффективности системы социальной поддержки по снижению уровня бедности семей с детьми невозможно добиться без увеличения размеров предоставляемых выплат. Источником дополнительных бюджетных средств для такого повышения эксперты называют сокращение категориальных льгот, установленных субъектами РФ в рамках региональных полномочий [3], или введение проверки нуждаемости при предоставлении категориальных мер социальной поддержки [4, с. 90–91].

В конце 2017 г. Президентом Российской Федерации был подписан закон[2], в соответствии с которым с 2018 г. в России были введены новые меры социальной поддержки семей с детьми. При рождении после 1 января 2018 г. первого и второго ребенка семьи с невысоким достатком будут получать ежемесячные денежные выплаты. Ежемесячные выплаты производятся до достижения ребенком возраста полутора лет.

Многие эксперты отмечают, что ранее принятые меры социальной поддержки, направленные на стимулирование рождаемости, неэффективны и практически не увеличивают рождаемость [5]. Благодаря предоставлению материнского (семейного) капитала количество детей на одну женщину увеличилось в среднем примерно на 0,15 ребенка [2].

Тем не менее во время презентации новых мер их целью были заявлены необходимость «стабилизировать, не допустить снижения численности населения России в предстоящее десятилетие» за счет «стимулирования рождаемости» через «поддержку многодетных семей, семей со скромными доходами, создание дополнительных стимулов для рождения второго и третьего ребенка», а также поддержку молодых семей, планирующих первенца, которые «как правило, и есть семьи с небольшими доходами»[3].

Цель настоящей статьи — дать на основе модельных расчетов оценку бюджетных расходов на предоставление новых ежемесячных выплат и их эффективности с точки зрения влияния на уровень бедности и дефицит дохода получателей новых выплат и семей с детьми в целом.

При рождении первенца ежемесячные выплаты будут осуществляться региональными органами управления социальной защиты населения (финансовые средства поступают в региональные бюджеты через субвенцию из федерального бюджета). Условием же получения ежемесячной выплаты на второго ребенка является наличие государственного сертификата на материнский (семейный) капитал[4], поскольку эта выплата финансируется за счет его средств и выплачивается Пенсионным фондом России. Тем самым матери из нуждающихся семей, родившие после 1 января 2018 г. второго ребенка и получившие сертификат на материнский (семейный) капитал, в отличие от остальных родителей детей в возрасте до полутора лет имеют возможность ежемесячно использовать средства

---

[1] *Путин В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 13.02.2012. URL: https://www.kp.ru/daily/25833/2807793/#print (01.03.2018).*

[2] *Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей».*

[3] *Заседание Координационного совета по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей. 28 ноября 2017 г. / Официальный сайт Президента России. URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/56228.*

[4] *Выданного в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».*

материнского (семейного) капитала в размере одного прожиточного минимума ребенка (далее также — ПМ), установленного в конкретном регионе во II кв. предыдущего года, до достижения ребенком 18 месяцев.

По установленным правилам к нуждающимся семьям относятся семьи, чей среднедушевой доход не превышает 1,5-кратного размера прожиточного минимума для населения в трудоспособном возрасте[5]. В состав семьи при расчете среднедушевого дохода включаются только члены нуклеарной семьи. В состав источников доходов входят только денежные доходы — трудовые доходы, пенсии, пособия (за исключением единовременных выплат[6]), стипендии.

ОЦЕНКА ЧИСЛЕННОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ НОВЫХ ПОСОБИЙ

Для того чтобы оценить расходы бюджета и их эффективность с точки зрения влияния на бедность при предоставлении новых мер социальной поддержки семей с детьми, были использованы модельные расчеты на основе данных Росстата (Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах — ВНДН 2016)[7].

В основе методики расчетов лежит демографический прогноз Росстата числа родившихся по годам в целом с выделением в числе родившихся первенцев и вторых по счету детей по доле детей соответствующих категорий среди родившихся у участников опроса ВНДН 2016.

Далее среди первенцев и вторых детей были определены доли детей, родившихся в семьях с невысоким достатком (как было сказано выше, среднедушевой доход членов нуклеарной семьи не должен превышать 1,5 ПМ трудоспособного населения), и полученные пропорции применены к демографическому прогнозу Росстата.

Расчет требуемого объема финансового обеспечения строился из следующих предположений. Поскольку Закон № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» начал действовать с 2018 г., родившиеся в 2018 г. будут в среднем получать выплаты в течение шести месяцев, исходя из предположения о том, что рождения распределяются равномерно в течение года (что приблизительно соответствует данным статистики[8]). В следующем, 2019 г., финансовые ресурсы потребуются для выплат пособий родившимся в 2018 г. (они будут в среднем получать пособие в течение 12 месяцев) и родившимся в 2019 г. (они будут в среднем получать пособие в течение шести месяцев). Отметим сразу, что данный подход к оценке периода получения выплаты в 2018 и 2019 гг. отличается от подхода к расчету объема финансового обеспечения, предусмотренного Минтруда России. В соответствии с методикой распределения субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по назначению и осуществлению ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка[9], размер предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации субвенции на год рассчитывается из количества месяцев предоставления выплат, равного 12.

---

[5] *ПМ берется за II квартал года, предшествующего году обращения за назначением указанной выплаты, в регионе проживания семьи.*

[6] *Согласно закону (ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей») не должна учитываться в доходах семьи единовременная помощь, выплачиваемая в связи со стихийным бедствием или другими чрезвычайными обстоятельствами, а также в связи с террористическим актом.*

[7] *Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах / Росстат, 2016 (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2016/index.html, дата обращения 26.02.2018).*

[8] *См. данные Росстата о численности родившихся живыми по месяцам рождения (http://www.gks.ru/bgd/regl/B17_16/IssWWW.exe/Stg/2.3.xls/).*

[9] *Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1704.*

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА НОВЫЕ ПОСОБИЯ И ИХ ВЛИЯНИЯ НА УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

Вначале кратко рассмотрим, насколько обоснованны предложенные с 2018 г. меры социальной поддержки семей, исходя из особенностей материального положения и его источников у домохозяйств — адресатов указанных мер.

Если проанализировать источники доходов домохозяйств, то можно увидеть существенно более высокую зависимость домохозяйств с детьми от социальных выплат (табл. 1). В структуре доходов семей, где нет несовершеннолетних детей, социальные выплаты (кроме пенсий) составляют 3 %, в то время как в домохозяйствах, где есть такие дети, — в два с лишним раза больше (7 %). Доля социальных выплат в денежных доходах возрастает с ростом числа детей. У семей с двумя детьми на социальные выплаты приходится уже 12 % суммарного денежного дохода семьи. Этот уровень рассматривается рядом исследователей как минимально значимый размер социальных трансфертов, способный влиять на репродуктивные и экономические модели поведения [6, с. 26].

Таблица 1

Структура денежных доходов домохозяйств в России в зависимости от числа детей, %

Источник дохода	Домохозяйства без детей до 18 лет	Все домохозяйства с детьми	Домохозяйства с детьми до 18 лет			
			один ребенок	два ребенка	три ребенка	четыре ребенка
Денежный доход, всего	100	100	100	100	100	100
Доход от трудовой деятельности	74	81	85	77	70	57
в т. ч. доход от предпринимательской деятельности	4	7	6	9	9	4
Доходы от собственности	1	1	1	1	1	0
Пенсии	20	7	8	6	6	11
Прочие социальные выплаты	3	7	3	12	18	25
Прочие денежные доходы	2	4	3	4	5	6

Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН 2016.

При этом, если обратить внимание на структуру социальных выплат, предоставляемых семьям с детьми (табл. 2), то можно отметить, что в них преобладают выплаты, назначаемые без учета уровня нуждаемости семьи (так называемые категориальные выплаты), а адресные меры, такие как пособие на ребенка, жилищная субсидия и выплаты малоимущим, не играют в этой структуре сколько-нибудь существенной роли для семей с детьми в целом (о чем говорят и другие эксперты [7]); вклад данных мер становится различим только в социальных выплатах многодетным семьям.

Таблица 2

Структура социальных выплат в денежных доходах домохозяйств с детьми, %

	Домохозяйства с детьми			
	один ребенок	два ребенка	три ребенка	четыре ребенка
Социальные выплаты в денежной форме, всего	100	100	100	100
в т. ч.: пенсии	71	34	25	31
пособия и другие социальные выплаты лицам, имеющим право на получение МСП	10	8	14	12
ежемесячные пособия на детей в возрасте до 18 лет	1	1	4	4
пособия по уходу за ребенком до 1,5 года	4	7	12	9

	Домохозяйства с детьми			
	один ребенок	два ребенка	три ребенка	четыре ребенка
пособия по уходу за ребенком до 3 лет	0	1	1	3
выплаты в связи с отсутствием одного или обоих родителей	2	3	2	3
возмещение стоимости материнского капитала	6	41	32	29
компенсационные и иные выплаты на детей	1	2	5	4
пособия и иная денежная помощь малоимущим семьям и семьям в ТЖС	0	0	2	2
жилищные субсидии и иная денежная помощь на оплату ЖКУ	2	1	2	1
стипендии и другая денежная помощь обучающимся	1	0	1	1
выплаты в связи с потерей работы	0	0	0	0
выплаты по уходу за лицами, нуждающимися в посторонней помощи	1	1	1	1
Доля социальных выплат в денежном доходе	11	18	24	36

Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН 2016.

Расчет объема бюджетных средств, которые потребуются в 2018–2020 гг. на выплаты пособий первым и вторым родившимся детям (табл. 3), исходя из предположения о неизменности сложившихся в 2015 г. долей первых и вторых детей среди родившихся (39,2 и 39,6 % от числа родившихся соответственно), сохранения доли детей, родившихся в нуждающихся семьях, среди первенцев (51,6 %) и вторых детей (70,2 %) на уровне 2015 г., величины прожиточного минимума для детей за IV кв. 2017 г. (9603 руб. в месяц), показал, что на выплату пособий первенцам в 2018 г. потребуется порядка 20,0 млрд руб., а в 2019 и 2020 гг. — ближе к 60 млрд руб. ежегодно. В виде ежемесячных пособий вторым детям семьи получат 27,4 млрд руб. в 2018 г., 80,6 млрд руб. в 2019 г. и 76,7 млрд руб. в 2020 г. Бóльшая потребность в выплатах на вторых детей (при приблизительном равенстве числа родившихся первых и вторых детей) объясняется тем, что среди семей, в которых родился второй ребенок, больше нуждающихся.

Таблица 3

Объем финансовых средств, необходимых для выплаты пособий первым и вторым родившимся детям в 2018–2020 гг. (оценка по 2015 г.)

Год	2018	2019	2020
Число родившихся по среднему варианту прогноза Росстата, чел.	1 715 138	1 612 425	1 565 180
Из них:			
первенцы, чел.	672 334	632 071	613 551
вторые дети, чел.	679 195	638 520	619 811
Нуждающиеся из числа родившихся первенцев, чел.	346 924	326 148	316 592
Нуждающиеся из числа родившихся вторых детей, чел.	476 795	448 241	435 108
Средства на выплату пособий первенцам, млрд руб.*	20,0	58,8	55,8
Средства на выплату пособий вторым детям, млрд руб.*	27,5	80,8	76,7

*Примечание: * размер выплаты рассчитан исходя из размера не регионального, а общероссийского ПМ на ребенка в IV кв. 2017 г. — 9603 руб. в месяц.*
Источник: рассчитано авторами на основании данных ВНДН 2016 и данных демографического прогноза Росстата.

Однако дополнительные финансовые средства бюджету потребуются только для выплаты пособий первенцам, поскольку выплата пособий вторым детям будет финансироваться за счет средств материнского (семейного) капитала, которые предоставляются

семьям по другим основаниям (фактически выплаты на второго ребенка — это просто расширение возможностей использования уже существующих средств материнского капитала).

Как повлияет введение пособий первенцам и вторым детям на уровень бедности? Исходная ситуация такова, что среди социально-демографических групп населения России семьи с детьми — как полные, так и неполные — отличаются самыми высокими рисками бедности и ее глубиной [8; 9; 10]. За период с 2013 по 2015 г. уровень бедности среди семей с детьми вырос с 14,8 до 21,5 %[10].

По данным Росстата, дефицит денежных доходов всех малоимущих домохозяйств в 2016 г. составил 711,9 млрд руб., причем на домохозяйства с детьми приходилось 89 % всего дефицита денежных доходов, или более 600 млрд руб.[11], что значительно больше объема финансового обеспечения социальных выплат на первого и второго рожденного ребенка.

Если в 2016 г. доля бедных домохозяйств в общем их числе составила 9,0 %, а дефицит дохода — 1,6 % общего объема денежных доходов малоимущих домохозяйств, то, например, среди домохозяйств с детьми уровень бедности достигал 21,5 %, а дефицит дохода — 3,7 %, при этом среди домохозяйств без детей доля бедных домохозяйств составляла 3,2 %, а дефицит дохода — 0,3 % денежного дохода[12]. Не менее показательна и ситуация с уровнем бедности в условиях неполных семей: уровень бедности населения в домохозяйствах, состоящих из одного взрослого с детьми, составлял в том же 2016 г. 33,8 %, в то время как в аналогичном домохозяйстве, но без детей — в 20 раз меньше (1,7 %).

Риск бедности существенно увеличивается и с ростом количества детей в семье. Это подтверждается расчетами на данных ВНДН (табл. 4). Так, если среди семей с одним ребенком уровень бедности составляет 14 %, то среди многодетных семей малоимущих минимум половина.

Таблица 4

Доля бедных домохозяйств в зависимости от количества детей, %

Число детей в семье	Уровень бедности
Один ребенок	14
Два ребенка	25
Три ребенка	49
Четыре ребенка	69
Пять детей	75
Более пяти детей	96

Источник: расчеты авторов по данным ВНДН 2016.

Очевидно, что в сложившихся условиях рождение в семье каждого последующего ребенка существенно повышает вероятность семьи пополнить ряды малоимущих.

Оценка влияния введения новых пособий на уровень бедности проводилась по двум направлениям:

— влияние на уровень бедности среди целевой группы получателей новых пособий;
— влияние на общий уровень бедности в стране.

---

[10] *Рассчитано авторами по данным ВНДН 2014 — ВНДН 2016.*

[11] *Неравенство и бедность. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода / Росстат. Официальная статистика.*

[12] *Итоги ВНДН 2016 / Росстат (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2016/index.html, дата обращения 27.02.2018).*

Расчеты показали, что уровень бедности среди получателей новых пособий (т. е. среди небогатых семей, в которых родился первый или второй ребенок) существенно уменьшится: если уровень бедности среди таких семей составлял 49 %, то после предоставления новых пособий (если бы они действовали в 2015 г.) уровень бедности среди получателей составил бы 29 %[13]. Если же судить о нуждаемости не по денежному, а по совокупному доходу семьи (денежные доходы и денежный эквивалент льгот), уровень бедности среди семей целевой группы снизится с 44 до 26 %[14]. Кроме того, предоставление пособия на первенца на 7 п. п. снижает уровень крайней бедности (менее 0,5 ПМ на человека в месяц) среди домохозяйств получателей.

Совершенно иная ситуация наблюдается при оценке влияния введения новых пособий на общий уровень бедности в стране. Несмотря на существенное снижение уровня бедности среди представителей целевой группы, введение новых пособий слабо повлияет не только на уровень бедности населения в целом, но и на уровень бедности семей с детьми. Так, если учитывать только денежные доходы, то при введении пособия уровень бедности снизится с 13,4 до 12,8 %, если учитывать совокупный доход — с 11,5 до 10,9 %. Обусловлено это тем, что целевая группа получателей является очень малочисленной: их доля в общей численности семей с детьми составляет порядка 6 %.

Моделирование изменения дефицита денежного дохода у семей — получателей выплат на первого и второго ребенка в условиях 2015 г. показало, что в результате введения таких выплат дефицит дохода у семей-получателей снижается с 90,7 млрд до 56,4 млрд руб., т. е. на 36,1 млрд руб. Причем такое снижение достигается за счет предоставления выплат на общую сумму 90 млрд руб. Таким образом, каждый рубль, выплаченный в виде пособий на первого или второго ребенка, приводит к сокращению дефицита дохода у семей-получателей примерно на 40 коп.

Не слишком высокая эффективность этих выплат с точки зрения снижения бедности предопределена условиями их предоставления: для того чтобы семья имела право на получение пособия, среднедушевой доход ее членов должен быть меньше не одного регионального ПМ, а полутора. Результатом несоответствия установленного в правилах предоставления новых пособий критерия нуждаемости официальному определению бедности становится то, что более половины получателей пособия на первого ребенка не являются бедными.

Средний подушевой размер дефицита дохода в бедных семьях получателей сокращается в результате предоставления новых пособий с 30 до 15 % регионального ПМ в условиях 2015 г., исходя из предположения, что нуждающиеся семьи получают пособия в течение 12 месяцев года. На самом деле период получения пособия по закону составляет 1,5 года, но в первый год — год рождения ребенка — пособие будет выплачиваться только за месяцы, оставшиеся до конца года после рождения ребенка, так что в первый год после введения пособия реальный масштаб сокращения дефицита будет меньше этой оценки. Общий дефицит доходов семей с детьми в результате новых выплат сократится незначительно — на 1 % регионального ПМ из-за того, как уже отмечалось, что доля таких семей невелика. Отсутствие дифференциации размеров выплат в зависимости от дефицита дохода ставит семьи в заведомо неравное положение: семья с небольшим дефицитом дохода и семья в глубокой бедности будут получать выплату одинакового размера. И, по сути, из состояния бедности реально будут выходить только менее бедные семьи.

---

[13] *При условии, что семья получает пособие в течение 12 месяцев года. Оценка касается ситуации, когда в расчет принимаются только денежные доходы домохозяйства.*

[14] *При расчете уровня бедности не для семей, а для индивидуумов результаты также достаточно впечатляющие: при учете только денежных доходов уровень бедности снижается с 49 до 30 %, а при учете совокупных доходов — с 44 до 27 %.*

Стоит также обратить внимание на вопрос о том, почему только дети, родившиеся после 1 января 2018 г., могут претендовать на новые пособия. Если речь идет о социальной защите семей с детьми, то семьи с детьми до полутора лет, родившимися до 1 января 2018 г., нуждаются в помощи не меньше, чем семьи с детьми, родившимися после этой даты. Введение критерия нуждаемости в 1,5 ПМ предполагает расширение охвата семей с детьми, позволяя получать помощь не только бедным семьям, но и просто небогатым, но ограничение по дате рождения ребенка исключает право на получение новых пособий части семей, среди которых есть не только небогатые и бедные, но и семьи в крайней нужде.

Если бы право на пособия получили все первые и вторые дети, чей возраст не достигает 1,5 года, средств на выплату новых пособий на тех же условиях нуждаемости потребовалось бы в первый год примерно в три раза больше, чем по оценке, приведенной в табл. 3, то есть около 60 млрд руб. вместо 20 млрд. Это эффект первого года, когда экономия средств создается за счет того, что в программу не включаются дети, родившиеся ранее 1 января 2018 г. Однако уже начиная с 2019 г. потребность в ресурсах совпала бы с приведенной нами в табл. 3. Напомним, что дополнительного финансирования требуют только ежемесячные выплаты на первого ребенка, поскольку ежемесячные выплаты на второго ребенка финансируются за счет средств материнского капитала.

Новые ежемесячные выплаты на первого и второго ребенка удачно дополняют существующие ежемесячные выплаты при рождении третьего ребенка, способствуя обеспечению целостности государственной политики семей с детьми. Следует, однако, заметить, что эту целостность нарушает использование разных критериев отбора при назначении выплат первым, вторым, третьим и последующим детям. Так, если в случае первых и вторых детей критерием нуждаемости служит полуторакратный прожиточный минимум трудоспособного населения региона, установленный в регионе во втором квартале года, предшествующего году обращения за выплатой, то критерием нуждаемости при назначении выплат на третьего ребенка в большинстве регионов — участников программы выступает средний уровень доходов по региону в текущем году, хотя есть и такие регионы, в которых в качестве критерия нуждаемости используется полуторакратный или даже двукратный размер прожиточного минимума. Также обращает на себя внимание исключение из числа получателей выплат при рождении третьего ребенка (и последующих детей) тех семей, которые проживают в регионах с благополучной демографической обстановкой. В настоящее время ежемесячными выплатами при рождении третьего и последующих детей охвачены 60 из 85 регионов. По приблизительным оценкам (табл. 5), при распространении выплат на третьих и последующих детей, родившихся в семьях, подушевой доход которых не выше среднего по региону, на все регионы потребуется удвоить запланированный на эти цели в федеральном бюджете на 2019 г. объем средств (18,5 млрд руб.), при условии сохранения в присоединяемых к программе регионах той же доли софинансирования указанной меры за счет средств федерального бюджета, что и в среднем по регионам-участникам в 2017 г. (примерно 30 %[15]).

Таким образом, распространение государственной поддержки на всех рождаемых первых, вторых, третьих и последующих детей в семьях, подушевой доход которых удовлетворяет установленным ограничениям, в условиях 2019 г. обошлось бы федеральному бюджету в 95,8 млрд руб. (58,8 млрд руб. — выплаты на первого и второго ребенка плюс 37 млрд руб. — удвоенный объем выплат на третьего ребенка и последующих детей) против 77,3 млрд руб. при сохранении неполного охвата третьих и последующих детей.

---

[15] *Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 (ред. от 05.02.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"».*

Таблица 5

Оценка финансовых последствий распространения ежемесячных денежных выплат при рождении третьего и последующих детей на все регионы России

Год	2018	2019	2020
Число родившихся, чел.*	1 715 138	1 612 425	1 565 180
Из них третьи и последующие дети, чел.	331 269	311 431	302 306
в т. ч. дети из семей с подушевым доходом не выше среднего по региону, чел.	289 742	272 390	264 409
Число получателей меры по текущим правилам (часть регионов)	434 095	413 185	388 441
Число получателей при условии распространения меры на все регионы и всех детей данной категории в возрасте до трех лет, чел.	869 225	817 171	793 227
Прирост числа получателей в случае распространения меры, %	200	198	204
Объем средств на меру, запланированный в федеральном бюджете на 2018 г. и плановый период, млрд руб.	16,2	18,5	19,2
Объем средств на меру при условии распространения ее на все регионы и всех детей данной категории в возрасте до трех лет, млрд руб.	32,4	37,0	38,4

*Примечание: * по среднему варианту прогноза Росстата.*
Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН 2016.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Введение выплат на первого и второго ребенка существенно сокращает уровень бедности среди семей-получателей, но оказывает небольшое влияние на бедность среди всех семей с детьми, поскольку получатели выплат составляют небольшой процент от общего числа семей с детьми.

С точки зрения эффективности снижения дефицита доходов семей-получателей выплаты не обеспечивают высоких результатов, что предопределяется условиями их получения: на выплаты могут претендовать не только те семьи, чей доход меньше прожиточного минимума, но и те семьи, чей доход меньше 1,5 ПМ.

Кроме того, установление фиксированного размера выплаты, равного величине прожиточного минимума, безотносительно уровня денежного дохода и его дефицита у получателей, дополнительно способствует распылению средств данных пособий на домохозяйства с доходами выше как величины критерия нуждаемости (1,5 ПМ), так и тем более уровня бедности (1 ПМ).

В целом сложившаяся теперь социальная поддержка нуждающихся семей в связи с рождением ребенка представляется не совсем сбалансированной: ежемесячные выплаты охватывают абсолютное большинство детей в возрасте до 1,5 года из нуждающихся семей, но при этом некоторых детей исключают. В частности, исключенными оказались дети до 1,5 года, родившиеся до 1 января 2018 г. Среди родившихся третьих и последующих детей исключены также те, кто проживает в регионах с благополучной демографической обстановкой, хотя высокая рождаемость в регионе отнюдь не означает, что семьи с тремя и более детьми не нуждаются в социальной защите, тем более что семьи с одним или двумя детьми из этих же регионов попадают в программу выплат. Поскольку высокая рождаемость наблюдается в ряде национальных республик, исключение третьих детей из федеральной программы может создать необоснованное впечатление дискриминации нуждающихся многодетных семей по национальному признаку. Правила предоставления мер социальной поддержки не универсальны: в случае с третьим ребенком выплаты осуществляются до трех лет, а в случае с первым-вторым — только до полутора лет. Определения целевой группы нуждающихся семей также различны: для третьих детей это семьи с доходом ниже среднедушевого дохода семьи по региону, а для первых и вторых детей —

с доходом ниже 1,5 ПМ. Одной из причин такой рассогласованности, на наш взгляд, является отсутствие четкого целеполагания: все три пособия направлены одновременно и на поддержку рождаемости, и на снижение уровня бедности. В связи с чем возникает закономерный вопрос: с какой точки зрения оценивать их эффективность? Очевидно, что если бы государство с самого начала объявляло приоритетом не столько борьбу с бедностью как таковую или поддержку уровня рождаемости, сколько вклад в развитие человеческого капитала детей, повышение за счет устранения/смягчения материальных барьеров экономического потенциала малоимущих детей, то к этим пособиям не возникало бы столько вопросов.

По нашим оценкам, исправление таких дисбалансов не потребовало бы слишком больших дополнительных затрат и сделало бы социальную поддержку нуждающихся более прозрачной и универсальной.

Библиография

1. Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей / Совместный доклад Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ). М., 2011. URL: http://old.duma.tomsk.ru/files2/22529_Children_in_Russia.pdf.
2. Гришина Е. Совершенствование социальной поддержки малоимущих в России // Уровень жизни населения регионов России. 2014. № 1 (191). С. 83–89.
3. Золотарева А., Мисихина С., Назаров В., Шаталов С. Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России. М.: Ин-т Гайдара, 2011.
4. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / Под ред. к. э. н. В. Назарова и А. Пошарац. Научный доклад. М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017. 144 с.
5. Slonimczyk F., Yurko A. Assessing the Impact of the Maternity Capital Policy in Russia Using a Dynamic Stochastic Model of Fertility and Employment // IZA Discussion Paper. 2013. № 7705.
6. Ovcharova L., Popova D., Pishnyak A. New measures supporting families with children: improving living standards and raising birthrates? An analysis of the maternity and child support measures introduced in 2007 in the Russian Federation. Moscow: UNICEF and IISP, 2007.
7. Фрейка Т., Захаров С. Эволюция рождаемости в России за полвека: оптика условных и реальных поколений // Демографическое обозрение. 2014. Т. 1. № 1. С. 106–143.
8. Бурдяк А. Я., Попова Д. О. Причины бедности семей с детьми (по результатам обследования домохозяйств Ленинградской области) // SPERO. 2007. № 6. С. 31–56.
9. Социальная политика: долгосрочные тенденции и изменения последних лет: докл. к XVI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 7–10 апр. 2015 г. / Отв. ред. Я. И. Кузьминов, Л. Н. Овчарова, Л. И. Якобсон. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
10. Сидорова В. А. Влияние адресной социальной помощи на изменение уровня, глубины и остроты бедности // Социс. 2004. № 7.

Y. I. Andreeva, D. G. Bychkov, O. A. Feoktistova

Introducing New Family Support Benefits in Russia: an Estimate of Public Expenditures

Authors' affiliation:
Yelena I. Andreeva *(e-mail: andreeva@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Dmitry G. Bychkov *(e-mail: bychkov@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Olesya A. Feoktistova *(e-mail: feoktistova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract

In spite of the improvements in the demographic situation in Russia that have occurred in the 2000s and that have been triggered, among other things, due to the introduction of a number of new family support benefits and increasing amounts of the existing ones, the amount of family support benefits as percent of the GDP in Russia remains lower than it is in most European countries. The efficiency of such benefits as a policy method to increase the birth rate remains questionable as well. The paper presents an attempt to estimate the amount of federal government expenditures that will be required to fund new mean-tested family allowances introduced in Russia in the beginning of 2018 — the monthly allowance upon the birth of a first and/or a second child, and to estimate the effects of these allowances upon the poverty headcount and the income gap in Russia. The authors conclude that a clearer definition of the social policy goal, such as increasing the human capital of the new generation rather than increasing the birth rate, and finer tuning of benefit parameters, which would require harmonization of eligibility criteria for different family support measures and universal applicability of federal family support measures, disregarding the region of family's residence, could increase the efficiency of these benefits as a poverty prevention tool and provide more universal and transparent social support to families.

Keywords:

state social expenditures, social benefits, social transfers and entitlements, support of families with children, policies to support the birth rate

JEL: *I38, I39, H53, H75, J13*

References

1. Analysis of the Situation of Children in the Russian Federation: Towards the Society of Equal Opportunities / A Joint Report of the Independent Institute for Social Policy (Moscow) and UNISEF. Moscow, 2011. Available at: http://old.duma.tomsk.ru/files2/22529_Children_in_Russia.pdf.
2. Grishina Ye. Improving the Social Support of the Poor in Russia. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii — Quality of Life in the Regions of Russia*, 2014, no. 1 (191), pp. 83–89.
3. Zolotareva A., Misikhina S. Nazarov V. Shatalov S. The State and the Prospects of the Social Safety Net Development in the Russia. Moscow: Gaidar Institute, 2011, 268 p.
4. The Emergence of Efficient Social Support in Russia: Targeting, Neediness, Common Eligibility Rules. Ed. by V. Nazarov and A. Posarac. Moscow: Financial Research Institute, The World Bank, 2017, 144 c.
5. Slonimczyk F., Yurko A. Assessing the Impact of the Maternity Capital Policy in Russia Using a Dynamic Stochastic Model of Fertility and Employment. *IZA Discussion Paper*, 2013, no. 7705.
6. Ovcharova L., Popova D., Pishnyak A. New measures supporting families with children: improving living standards and raising birthrates? An analysis of the maternity and child support measures introduced in 2007 in the Russian Federation. Moscow: UNICEF and IISP, 2007.
7. Frejka T., Zakharov S. Fertility Trends in Russia during the Past Half Century: Period and Cohort Perspectives. *Demograficheskoe obozrenie — Demographic Review*, 2014, vol. 1, no. 1, pp. 106–143.
8. Burdyak A. Ya., Popova D. O. Reasons of Poverty of Families with Children (based on household survey in the Leningrad Region). *SPERO*, 2007, no. 6, pp. 31–56.
9. Social Policy: Long Term Trends and Recent Changes. Research for XVI April International Conference on Economic and Social Development. Moscow, 7–10 April 2015 / Ya. I. Kuzminov, L. N. Ovcharova, L. I. Yakobson eds. Moscow: Higher School of Economics Publishing House, 2015.
10. Sidorova V. A. The Effect of Targeted Social Assistance on Poverty Headcount, Depth and Acuteness. *Sotsis*, 2004, no. 7.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-47-58

М. В. Петров

Мировая финансовая система: долгий путь к многополярности

Максим Викторович Петров *(e-mail: mvpmgimo@mail.ru), к. э. н., доцент кафедры международных финансов Московского государственного института международных отношений (университет) МИД России (г. Москва)*

Аннотация

В статье анализируется современное соотношение сил в международных финансах между ведущими экономическими державами мира. Показано, что в период, последовавший после экономического кризиса 2008 г., крупнейшим развивающимся странам, за исключением КНР, не удалось существенно укрепить свои позиции в глобальной финансовой системе. По емкости внутренних финансовых рынков, объему ввоза и вывоза капитала, масштабам использования национальных валют в международном обороте и другим критериям они по-прежнему сильно уступают ведущим развитым государствам. Конкурировать с ними способен только Китай, уверенно наращивающий свою финансовую мощь и присутствие на глобальных рынках капитала. Благодаря этому уже в обозримой перспективе КНР имеет возможность стать одним из главных центров силы в мировых финансах.

Ключевые слова:

мировая финансовая система, многополярность, международное движение капитала, интернационализация валют, международный финансовый центр, транснациональные банки

JEL: *E42, F33, F37, G15*

Еще в начале 2000-х гг. доминирование ведущих развитых стран в мировой финансовой системе (МФС) казалось практически незыблемым. Они выступали основными участниками международного движения капитала, их денежные единицы, в первую очередь доллар США и евро, выполняли функции мировых валют, транснациональные банковские группы этих стран были главными операторами во всех ключевых сегментах глобального финансового рынка. Важнейшие международные финансовые организации (МФО), включая МВФ и Всемирный банк, также находились под контролем развитых государств.

Превосходство в валютно-финансовой сфере обеспечивало западным странам существенные преференции. Прежде всего оно позволяло им получать огромные доходы от операций на международных валютных, фондовых и кредитных рынках, активно привлекать иностранный капитал в национальную экономику и успешно осуществлять капиталовложения за рубежом. Наряду с экономическими выгодами господство в МФС приносило весомые политические дивиденды, в частности, возможность влиять на политику развивающихся стран-должников напрямую или через подконтрольные МФО[1].

Предпосылки для ослабления лидерства западных государств в МФС начали складываться в 2000-е гг. в результате динамичного подъема экономики и финансовых рынков

[1] *Подробнее об использовании лидерства в мировых финансах в политических и внешнеэкономических целях см. сборник [1], а также работу С. Хип [2].*

развивающихся стран, позволившего им заметно усилить свои позиции в глобальном хозяйстве. В 2001–2010 гг. их удельный вес в мировом ВВП вырос с 43,5 до 53,7 % при расчете по паритету покупательной способности валют (ППС)[2]. Доля финансовых активов этих стран в общем объеме мирового рынка капиталов поднялась с 9,6 до 17,2 %[3]. Рост экономической и финансовой мощи развивающихся государств создавал условия для усиления их роли в МФС. Дополнительным стимулом к этому стал кризис 2008 г., нанесший тяжелый удар по финансовому сектору западных стран и серьезно ослабивший динамику его развития. В связи с этим на рубеже минувшего и нынешнего десятилетий появилось немало прогнозов о том, что уже в 2010-е гг. в МФС произойдет ощутимое перераспределение влияния в пользу развивающихся экономик. В частности, такая точка зрения была представлена в известном докладе Всемирного банка «Multipolarity: The New Global Economy», опубликованном в 2011 г. [3].

В 2010-е гг. развивающиеся страны, несмотря на определенные трудности, продолжили наращивать свой экономический потенциал. В 2016 г. их доля в мировом ВВП достигла 58,2 %, в товарном экспорте — 56,3 %. В первую десятку крупнейших экономик мира входили пять государств с формирующимися рынками — Китай, Индия, Бразилия, Россия и Индонезия. Таким образом, за короткий по историческим меркам срок (15–20 лет) произошла глубокая трансформация глобального хозяйства, в котором появились новые влиятельные экономические центры в лице ряда развивающихся стран. Разумеется, столь серьезные сдвиги в мировой экономике не могли не отразиться на позициях стран в МФС. В связи с этим в настоящей статье ставится задача оценить современную расстановку сил в международных финансах, а также перспективы ее дальнейшего изменения с учетом современной динамики экономики и финансовых рынков крупнейших развивающихся государств.

РАЗВИТЫЕ И РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ В МФС: ТЕКУЩИЙ БАЛАНС СИЛ

Проведение сравнительного анализа текущего положения государств в МФС предполагает прежде всего выработку критериев, которые позволяли бы оценить их вес и влияние в системе международных валютно-финансовых отношений. Единое мнение по данному вопросу в литературе отсутствует. Некоторые авторы, в частности, Д. А. Дегтярев [4], предлагают ориентироваться главным образом на показатели использования национальных валют государств в международном обращении. С нашей точки зрения, это является некоторым упрощением, поскольку фактически сводит оценку роли стран в МФС к определению статуса их валют в мировой валютной системе. Есть примеры и более широкого подхода к выбору критериев, характеризующих место страны в МФС. Так, С. В. Ноздрев, анализируя участие в ней Китая, учитывал такие параметры, как размер чистых внешних активов страны, динамику и накопленный объем входящих и исходящих прямых инвестиций, масштабы трансграничной деятельности банков КНР, а также степень интернационализации китайского фондового рынка [5].

В данной статье позиции ведущих государств мира в МФС предлагается оценить по нескольким взаимосвязанным критериям.

1. *Размер внутреннего финансового рынка.* Это базовый критерий, отражающий способность стран занимать весомые позиции в МФС. Как показывают исследования Б. Эйхенгрина [6], Х. Генберга [7], И. В. Кудряшовой [8], С. С. Наркевича и П. В. Трунина [9] и целого ряда других авторов, чем более емким и развитым финансовым рынком

---

[2] *World Economic Outlook Database / The International Monetary Fund (http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28, дата обращения 15.01.2018).*

[3] *Global Financial Stability Report March 2003, p. 121; April 2012, Statistical Appendix, p. 11 / The International Monetary Fund (http://www.imf.org/en/publications/gfsr, дата обращения 16.01.2018).*

обладает страна, тем больше у нее возможностей активно участвовать в трансграничном движении капитала и продвигать свою валюту за рубежом.

Все крупнейшие развивающиеся страны смогли в 2000–2010-е гг. заметно укрепить свои финансовые рынки. Наиболее быстро, причем практически синхронно, они росли в предшествовавший глобальному кризису 2008 г. период. В 2000–2007 гг., в условиях бурного подъема национальных экономик, банковские активы этих стран увеличились в долларовом выражении в 2,5–3 раза, капитализация рынков акций — в 6–8 раз, емкость облигационных рынков — в 3–4 раза. В посткризисные годы картина стала более неоднородной. Высокие, хотя и заметно уступающие докризисным показателям темпы прироста основных сегментов финансового рынка продолжили демонстрировать Китай и Индонезия. В Индии успешно развивался банковский сектор, однако резко замедлился рост фондового рынка. В Бразилии и России, переживших в середине 2010-х гг. рецессию, хорошую динамику показывали только рынки долговых ценных бумаг, при этом капитализация рынков акций, рассчитанная в долларах, в 2016 г. оставалась ниже докризисного уровня (табл. 1). Анализ причин, повлиявших на конъюнктуру финансовых рынков развивающихся стран, выходит за рамки настоящей статьи. Отметим только, что одним из факторов, обусловивших снижение показателей роста финансовых рынков Индии, Бразилии и России в долларовом выражении, стала девальвация их национальных валют. В 2009–2016 гг. их курс по отношению к доллару США упал, соответственно, на 50, 88 и 100 %, что сократило долларовую стоимость финансовых активов этих стран. Курсовой фактор отрицательно сказался и на оценке стоимости в долларах финансовых активов стран еврозоны, поскольку курс американской валюты по отношению к евро в 2009–2016 гг. вырос на 37 %.

Таблица 1

Емкость отдельных сегментов финансового рынка ведущих стран мира в 2016 г., млрд долл. США

Страна	ВВП по ППС	Активы банковского сектора		Капитализация рынка акций		Внутренний рынок долговых ценных бумаг	
		Объем	Прирост в 2009–2016 гг., %*	Объем	Прирост в 2009–2016 гг., %	Объем	Прирост в 2009–2016 гг., %
Китай	21 286	33 424	189,7	7321	104,9	9179	257,9
США	18 624	16 780	28,2	27 352	81,4	35 743	43,3
Индия	8701	1907	69,8	1567	19,9	762	26,4
Япония	5233	9239	6,3	4955	49,9	11 731	1,8
Германия	3997	8203	−23,5	1716	32,8	2079	−25,9
Россия	3862	1320	35,7	622	−18,3	248	67,0
Бразилия	3140	2128	8,0	759	−43,3	2074	67,7
Индонезия	3031	509	86,0	426	98,1	189	93,5
Великобритания	2785	9352	−24,3	5532	−2,8	2559	65,2
Франция	2735	8770	−20,5	2157	10,8	2555	−18,8

*Примечание: * определен на основе показателей объема банковских активов стран в 2009 г. и 2016 г., пересчитанных в доллары США по курсу на конец соответствующего года.*
Источники: рассчитано автором по данным центральных банков и национальных органов банковского регулирования: European Banking Federation (http://www.ebf.eu/statistical-annex, дата обращения 18.01.2018); World Bank Open Data (https://data.worldbank.org/indicator, дата обращения 18.01.2018); London Stock Exchange Group (http://www.londonstockexchange.com/statistics/home/statistics.htm, дата обращения 18.01.2018); BIS statistics / Bank for International Settlement (https://www.bis.org/statistics/secstats.htm?m=6%7C33%7C615, дата обращения 19.10.2018).

Наибольших успехов в финансовой сфере добился Китай, сумевший за относительно короткое время построить мощную национальную финансовую систему. По величине банковского сектора в 2016 г. он в два раза превосходил США и в 3–4 раза другие ведущие развитые страны. По капитализации рынка акций КНР уступала только США, а по объему

рынка долговых ценных бумаг — США и Японии. И хотя китайский финансовый рынок еще сохраняет значительную специфику, оставаясь частично закрытым для нерезидентов, его огромные масштабы и высокая динамика роста создают предпосылки для активного наращивания присутствия КНР в МФС.

Второе–третье место по размеру финансового рынка среди развивающихся государств делят Бразилия и Индия, однако их отставание от ведущих развитых стран весьма значительно, особенно по величине банковского сектора — в 4–8 раз. Еще больше оно у России и Индонезии, многократно уступающих западным государствам как по объему банковских активов, так и по емкости фондового рынка. Таким образом, по масштабам финансовой отрасли только Китай сегодня способен конкурировать с крупнейшими развитыми экономиками, другие страны с формирующимися рынками им сильно проигрывают.

2. *Участие в международном движении капитала*. Учитывая, что перемещение финансовых ресурсов между странами выступает основной формой функционирования МФС, показатели участия государств в международном движении капитала, в первую очередь объем и динамика его ввоза и вывоза, а также величина внешних финансовых активов и обязательств относятся к числу главных критериев оценки их роли в мировых финансах.

Масштабы участия ведущих стран мира в международном движении капитала за отдельными исключениями соответствуют размерам их финансовых рынков. Мировым лидером по совокупному объему ввоза и вывоза финансовых ресурсов в форме прямых, портфельных и прочих инвестиций в 2008–2016 гг. были США, второе и третье места занимали Китай и Япония, от которых несколько отставали Германия и Франция (табл. 2).

Таблица 2

Импорт и экспорт капитала в форме прямых, портфельных и прочих инвестиций ведущими странами мира в 2008–2016 гг., млрд долл. США

Страна	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Всего
Импорт капитала										
США	462	326	1391	983	633	1056	1091	502	741	6094
Китай	166	222	464	486	267	563	411	−102	242	2719
Япония	−12	−126	251	307	296	352	346	244	322	1980
Франция	304	230	298	−25	3	61	251	72	324	1518
Бразилия	58	92	197	173	129	130	193	114	70	1156
Германия	170	−115	430	204	291	−219	91	22	154	1028
Индия	53	60	106	90	113	122	141	129	95	909
Россия	111	20	56	85	110	133	−28	−42	9	454
Индонезия	16	19	35	31	44	38	56	39	12	290
Великобритания	−768	−352	442	104	−234	−356	460	−21	332	−393
Экспорт капитала										
США	−322	79	957	477	172	653	822	200	346	3384
Япония	162	25	466	305	380	251	362	400	608	2959
Германия	303	64	534	328	453	48	368	255	385	2738
Китай	129	28	182	226	303	220	463	330	654	2535
Франция	236	185	295	−71	−32	67	268	38	288	1274
Россия	249	45	75	160	135	179	98	20	21	982
Бразилия	29	22	72	35	36	62	80	54	46	436
Индия	18	17	36	30	26	61	77	57	75	397
Индонезия	18	14	8	17	18	16	11	22	−17	107
Великобритания	−1118	−238	612	267	−211	−361	27	−265	46	−1241

Источник: рассчитано автором по данным Balance of Payments and International Investment Position Statistics / The International Monetary Fund (http://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52&sId=1409773422141, дата обращения 20.01.12018).

Кроме того, Китай активно размещал за рубежом официальные резервы, размер которых в анализируемом периоде вырос на 58 %, до $3,1 трлн[4], что еще больше усиливало интенсивность его внешних капитальных потоков. Индия и Бразилия в начале 2010-х гг. сумели значительно нарастить ежегодные показатели ввоза капитала. По его общему объему в 2010–2014 гг. Бразилия опередила Францию и Германию, а Индия вплотную приблизилась к этим странам. Вывоз капитала Индией и Бразилией в данном периоде также увеличился, но по его размеру они по-прежнему сильно отставали от всех ведущих западных государств. Крупным экспортером финансовых ресурсов долгое время выступала Россия, однако обострение внешнеполитических отношений с Западом и введение санкций обусловили резкое сжатие ее международных финансовых транзакций [10].

В середине нынешнего десятилетия развивающиеся страны, включая самые крупные, столкнулись с мощным оттоком иностранного капитала, спровоцированного опасениями инвесторов по поводу торможения экономики Китая и возможной девальвации юаня, падением нефтяных цен, болезненно ударившим по странам — экспортерам углеводородов, а также ужесточением монетарной политики западных стран и ожидаемым вследствие этого повышением в них доходности финансовых активов. Вывод средств нерезидентами, происходивший главным образом путем сокращения портфельных и прочих инвестиций, обусловил в 2015–2016 гг. резкое снижение показателей импорта капитала у всех ведущих развивающихся государств. Особенно пострадал Китай, у которого показатель ввоза капитала в 2015 г. впервые в нынешнем столетии стал отрицательным. В связи с этим некоторые аналитики поспешили заявить об утрате развивающимися экономиками высокой инвестиционной привлекательности и возврате инвесторов на привычные для них западные рынки[5]. Однако данные выводы оказались преждевременными. Улучшение конъюнктуры в развивающихся странах способствовало тому, что приток финансовых ресурсов в них в 2017 г. стал восстанавливаться[6]. Тем не менее сам факт сильного и довольно продолжительного оттока капитала показал, что позиции даже ведущих развивающихся государств в МФС еще остаются неустойчивыми. Несмотря на достигнутые экономические успехи, они по-прежнему, часто по инерции, рассматриваются многими инвесторами как страны с повышенными политическими и предпринимательскими рисками, вложения в которые оперативно сокращаются в случае роста рыночной турбулентности и переводятся на развитые рынки.

Результаты участия в трансграничном движении капитала отражаются в показателях международной инвестиционной позиции государств, также служащих важным индикатором их веса в МФС. Поскольку Индия, Россия, Бразилия и тем более Индонезия лишь относительно недавно стали активно ввозить и вывозить инвестиции, по величине внешних финансовых активов и обязательств в 2016 г. они многократно уступали не только пяти крупнейшим, но и многим другим развитым экономикам (табл. 3). Что касается Китая, то благодаря интенсивному экспорту капитала, в том числе в форме размещения официальных резервов, он сумел увеличить зарубежные активы в 2008–2016 гг. почти в два раза и по их размеру ($6,5 трлн) вышел на восьмое место в мире после первой пятерки западных стран, Люксембурга и Нидерландов. При этом по величине чистых внешних активов, достигших в 2016 г. $1,8 трлн, КНР вместе с Германией занимала второе-третье

---

[4] *Balance of Payments and International Investment Position Statistics / The International Monetary Fund (http://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52&sId=1409773422141, дата обращения 20.01.2018).*

[5] *Simmons E. Emerging Markets are Headed for Trouble. 2016, 8 September (https://globalriskinsights.com/2016/09/debate-emerging-markets-trouble, дата обращения 17.01.2018).*

[6] *World Economic Outlook, October 2017 / The International Monetary Fund (http://www.imf.org/en/Publications/WEO, дата обращения 20.01.2018).*

место в мире после Японии, а по сумме резервов — первое. Эти данные, безусловно, свидетельствуют о росте финансовой мощи Китая и его влияния в МФС.

Таблица 3

Международная инвестиционная позиция и резервные активы ведущих стран мира, млрд долл. США

Страна	Внешние активы		Внешние обязательства		Чистая международная инвестиционная позиция		Резервные активы на конец 2016 г.
	2008	2016	2008	2016	2008	2016	
Развитые страны							
США	19 423	23 849	23 419	32 168	−3995	−8318	406
Япония	5732	8542	3242	5554	2489	2989	1217
Германия	7096	8660	6449	6858	647	1801	184
Великобритания	16 790	13 464	16 567	13 490	223	−27	135
Франция	7352	7050	7720	7420	−368	−370	146
Развивающиеся страны							
Китай	2957	6467	1463	4666	1493	1801	3098
Индия	338	543	426	911	−89	−368	362
Россия	1006	1230	756	1008	250	222	377
Бразилия	422	830	665	1433	−244	−603	365
Индонезия	88	299	236	633	−148	−334	116

Источник: Balance of Payments and International Investment Position Statistics / The International Monetary Fund (http://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52&sId=1409773422141, дата обращения 20.01.2018).

3. *Масштабы использования национальных валют в международном обращении*. Как отмечалось выше, роль национальной валюты в мировой экономике часто рассматривается в качестве главного индикатора влияния стран в мировых финансах. Значимость этого критерия действительно велика. Как показывает история мировой валютной системы, обладание денежной единицей, имеющей активное хождение за рубежом, кардинально повышает статус страны в МФС и обеспечивает ей ряд важнейших преимуществ, в том числе возможность покрытия дефицита платежного баланса за счет продажи нерезидентам финансовых инструментов в национальной валюте.

Данные табл. 4 свидетельствуют, что расстановка сил в мировой валютной системе в 2016 г. по сравнению с 2007 г. практически не претерпела изменений. Денежные единицы развитых государств — доллар США, евро, фунт стерлингов и иена — уверенно сохраняли доминирующие позиции, выполняя роль основных валют для хранения резервов, осуществления международных расчетов и инвестиций. В то же время показатели использования рубля, бразильского реала, индийской и индонезийской рупий в международном обращении оставались очень низкими. За указанный период им удалось по сути только немного увеличить свою долю в объеме торговли на мировом валютном рынке, доведя ее до 1–1,1 %. В начале 2010-х гг. довольно динамично происходила интернационализация рубля, однако после 2014 г. она резко затормозились. В частности, удельный вес российской валюты в обороте глобального валютного рынка в 2013–2016 гг. сократился с 1,6 до 1,1 %.

Несколько успешнее проходят процессы интернационализации китайского юаня, хотя по показателям использования в мире он еще очень далек от уровня мировых валют, особенно доллара и евро. В 2007–2016 гг. его удельный вес в обороте мирового валютного рынка вырос до 4 % (восьмое место в мире среди других валют), а доля в обслуживании международных платежей, проводимых через SWIFT, — до 1,7 % (шестое место в мире). В юанях оплачивается существенная часть внешней торговли Китая, по некоторым оценкам, доходившая в середине 2015 г. до 30 % ее суммарного объема (весной 2017 г.

она упала до 15 %)[7]. Наконец, одним из главных достижений юаня стало включение его в 2016 г. в корзину резервных валют, используемую МВФ для расчета курса СДР. Однако сегодня в юанях хранится лишь чуть более 1 % общего объема мировых валютных резервов с раскрытой структурой. При этом, как отмечает А. П. Поливач, вхождение в корзину СДР не привело к всплеску интереса к юаню в мире [11, с. 113].

Таблица 4

Показатели международного использования валют ведущих стран мира

Валюта	Доля в мировых резервных активах, %*		Доля в дневном обороте мирового валютного рынка, %		Доля рынка международных долговых ценных бумаг, %**		Доля в международных платежах, %	
	2007	2016	2007	2016	2007	2016	2012	2016
Доллар США	63,9	65,3	85,6	87,6	30,8	46,6	33,3	42,1
Евро	26,1	19,1	37,0	31,4	47,9	37,5	38,8	31,3
Иена	3,2	4,0	17,2	21,6	3,3	1,9	2,5	3,4
Фунт стерлингов	4,8	4,3	14,9	12,8	10,1	8,0	8,7	7,2
Юань	н/д	1,1	0,5	4,0	0,0	0,5	0,6	1,7
Бразильский реал	н/д	н/д	0,4	1,0	0,1	0,2	н/д	н/д
Индийская рупия	н/д	н/д	0,7	1,1	0,0	0,1	н/д	н/д
Рубль	н/д	н/д	0,8	1,1	0,1	0,1	0,7	0,3
Индонезийская рупия	н/д	н/д	0,1	0,2	0,0	0,0	н/д	н/д

*Примечания: * доля в резервных активах с раскрытой структурой; ** доля бумаг, номинированных в соответствующей валюте, в общем объеме рынка международных долговых ценных бумаг (по определению Банка международных расчетов).*
Источники: рассчитано автором по данным COFER / The International Monetary Fund (http://data.imf.org/regular.aspx?key=41175, дата обращения 21.01.2018); BIS statistics / Bank for International Settlement (https://www.bis.org/statistics/d11_3.pdf и http://stats.bis.org/bis-stats-tool/org.bis.stats.ui.Stats Application/StatsApplication.html, дата обращения 21.01.2018); RMB Tracker January 2017, March 2013 / SWIFT (https://www.swift.com/news-events/publications#topic-tabs-menu, дата обращения 22.01.2018).

4. *Статус международных финансовых центров (МФЦ), находящихся в стране*. Наличие на своей территории МФЦ глобального уровня, играющих весомую роль в функционировании международных рынков капитала, выступает еще одним важным индикатором влияния государств в мировых финансах. Исторически наиболее крупные и значимые центры (Лондон, Нью-Йорк, Токио, Франкфурт, Цюрих, Чикаго и др.) были расположены в ведущих развитых государствах, в дальнейшем к ним добавились Гонконг и Сингапур. Эти МФЦ в основном сохраняют свое лидерство и сегодня. В авторитетном рейтинге финансовых центров Global Financial Centres Index (GFCI), составляемом британской компанией Z/Yen, в первую двадцатку МФЦ мира в 2017 г. входило 16 центров из развитых стран. Еще четыре центра представляли развивающиеся страны: три — Китай (Шанхай — шестое место, Пекин — девятое место, Шеньчжэнь — двадцатое) и один — ОАЭ (МФЦ в Дубае). Отметим, что в 2007 г. этих центров в топ-20 GFCI не было. Особенно впечатляет прогресс Шанхая, поднявшегося в первую десятку мирового рейтинга МФЦ с 24-го места в 2007 г., и Пекина, совершившего рывок с 36-го места. Эти данные являются еще одним подтверждением растущей роли КНР в международных финансах. В то же время МФЦ из других крупнейших стран с формирующимися рынками в 2017 г., как и десятью годами ранее, оставались далеко от топ-20: Мумбаи занимал 60-е место, Джакарта — 62-е, Сан-Паулу — 63-е, Рио-де-Жанейро — 82, Санкт-Петербург — 87-е и Москва — 89-е)[8].

---

[7] *Lowe P. Renminbi Internationalisation. BIS's Central Bankers speeches. 2017, 28 April (https://www.bis.org/review/r170428a.pdf, дата обращения 23.01.2018).*

[8] *Global Financial Centres Index. September 2017, March 2007 / Z/Yen (http://www.longfinance.net/publications.html, дата обращения 24.01.2018).*

Более того, за последнее время рейтинги некоторых из этих центров заметно ухудшились, например Москва в 2007 г. была на 45-м месте рейтинга, а Мумбаи — на 39-м.

5. *Положение национальных банковских групп на мировой арене*. Учитывая ключевую роль банков в развитии валютно-финансовых отношений своих стран, оценка масштабов их международного бизнеса и влияния также представляет немалый интерес для понимания веса государств в МФС.

Международные финансы сегодня остаются сферой доминирования западных банков. По масштабам операций за рубежом они намного опережают кредитные институты из стран с формирующимися рынками. Достаточно сказать, что доля банков, представляющих первую пятерку развитых экономик, в совокупном объеме зарубежных активов банков мира в III кв. 2017 г. составляла 54,7 %, в то время как у организаций из пяти крупнейших развивающихся стран — только 4,8 %, в том числе у китайских банков — 3,4 %[9]. Западные банковские группы являются главными операторами на всех ключевых международных финансовых рынках. В частности, в 2017 г. в первую десятку банков — крупнейших дилеров рынка Forex с суммарной рыночной долей 63,2 % входили четыре транснациональных банка из США, три — из Великобритании и по одному банку из Германии, Швейцарии и Франции[10]. В топ-10 банков мира по размеру выручки от оказания инвестиционно-банковских услуг в 2017 г. также были представлены исключительно институты из США и Западной Европы[11]. Наконец, следует отметить высокий уровень транснационализации бизнеса многих крупных западных банков, располагающих подразделениями в десятках стран мира и играющих заметную, а порой и ведущую роль на местных финансовых рынках.

Сильными конкурентами банков из развитых стран на мировой арене уже в ближайшей перспективе могут стать ведущие китайские банки, обладающие огромными активами (рейтинг крупнейших банков мира по размеру активов возглавляют четыре китайских банка) и в последние годы заметно активизировавшие международное направление деятельности, в том числе с целью поддержки процессов интернационализации юаня. За короткий срок ряд банков КНР смог существенно расширить географию присутствия за рубежом. Так, Bank of China в 2017 г. имел офисы в 51 стране, ICBC — в 42 странах, China Construction Bank — в 29 странах. Растет вклад зарубежных подразделений в финансовые показали своих групп. Например, по итогам 2016 г. у Bank of China их доля в прибыли до налогообложения достигла 36,6 %, в активах — 28 %, у ICBC — соответственно, 6,2 % и 8,8 %. Фактически эти группы сегодня активно трансформируются в крупные транснациональные банки, способные в дальнейшем успешно продвигать интересы Китая в глобальных финансах.

Банки из других развивающихся экономик в МФС пока малозаметны, о чем говорят прежде всего небольшие размеры их зарубежных активов. У кредитных организаций Индии в III кв. 2017 г. они составляли $60 млрд, Бразилии — $83 млрд, России — $210 млрд, Индонезии — всего $17 млрд. Хотя некоторые банки из этих государств располагают довольно широкой зарубежной сетью (например, State Bank of India имеет подразделения в 36 странах, Banco do Brazil — в 24 странах), по общим масштабам бизнеса они существенно уступают ведущим банкам из развитых стран и Китая, что не позволяет им войти в число лидеров глобальной банковской индустрии.

---

[9] *Locational banking statistics / Bank for International Settlement (https://www.bis.org/statistics/bankstats.htm, дата обращения 23.01.2018).*

[10] *Euromoney FX Survey 2017 / Euromoney (https://www.euromoney.com/article/b1348tjhnv7h99/euromoney-fx-survey-2017-results-released, дата обращения 24.01.2018).*

[11] *Global 2017 Review: Key trends that shaped the markets in Q4 2017 / Dealogic (http://www.dealogic.com/insight, дата обращения 24.01.2018).*

МИРОВАЯ ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА: ПЕРЕХОД К ТРИПОЛЯРНОМУ УСТРОЙСТВУ

Проведенный в статье анализ показал, что за время после глобального финансового кризиса 2008 г. в МФС произошли заметные изменения, связанные с усилением финансовой мощи и влияния КНР. Хотя ведущие развитые страны, в первую очередь США, по-прежнему сохраняют лидирующие позиции в международных финансах, по ряду ключевых показателей участия в мировых финансах Китай большинству из них сегодня не уступает, а по некоторым параметрам даже превосходит. За последние годы Китаю удалось существенно нарастить масштабы внутреннего финансового рынка, по размеру которого его сегодня опережает лишь США (причем только за счет более емкого фондового рынка), войти в первую тройку стран мира с наибольшим совокупным объемом экспорта и импорта капитала, сформировать несколько МФЦ глобального уровня (Шанхай, Пекин, Шеньчжэнь), накопить наиболее крупные в мире официальные резервы. Основным фактором, пока не позволяющим Китаю окончательно утвердиться в качестве одного из главных центров силы в МФС, является недостаточный международный статус юаня, который, несмотря на включение в корзину резервных валют, пользуется весьма ограниченным спросом на внешних рынках. Это, однако, во многом является следствием политики монетарных властей Китая, которые не форсируют процессы интернационализации национальной валюты, сохраняя валютные ограничения по капитальным операциям в целях поддержания курсовой стабильности юаня и предотвращения резких колебаний трансграничных финансовых потоков страны.

В пятилетнем плане социально-экономического развития КНР на 2016–2020 гг. заявлено о необходимости мер по увеличению конвертируемости юаня, стимулированию его интернационализации и повышению открытости финансовой отрасли для иностранных инвесторов[12]. Реализация этих планов будет способствовать расширению использования юаня в международном обращении, увеличению трансграничных денежных потоков между Китаем и остальным миром, интернационализации китайского фондового рынка и, в конечном итоге, дальнейшему усилению влияния КНР в МФС.

Закономерным результатом этих процессов станет постепенное формирование триполярного устройства МФС, в котором к имеющимся двум главным полюсам силы (центрам влияния) в лице США и еврозоны добавится третий — Китай. В перспективе эти центры будут контролировать основной объем мировых финансовых активов и трансграничных потоков капитала, а их валюты (доллар, евро и юань) — составлять основу мировой валютной системы. Становление триполярности будет сопровождаться перераспределением влияния в мировых финансах в пользу Китая, в частности, за счет увеличения удельных показателей использования юаня в международном обороте и их снижения у других валют. При этом динамика перехода МФС к триполярности будет определяться главным образом тем, насколько последовательно и решительно китайские власти станут претворять в жизнь собственные решения о либерализации движения капитала и открытии внутреннего финансового рынка.

Индия и Бразилия в посткризисном периоде в силу различных причин, в том числе внутренних экономических трудностей и замедления темпов роста национальных рынков капитала, не смогли существенно улучшить свои позиции в МФС. Одним из главных их результатов стало увеличение объема импорта капитала, необходимого для обеспечения роста национальных экономик. В то же время масштабы использования реала и рупии за рубежом, статус расположенных в этих странах МФЦ, а также уровень влияния их банков

---

[12] *The 13th five-year plan for economic and social development of the People's Republic of China 2016–2020 (http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf, дата обращения 28.01.2018).*

на международной арене за минувшее десятилетие практически не изменились. Особняком стоит Россия, позиции которой в МФС после 2014 г. значительно ослабли вследствие торможения экономики, обострения внешнеполитических отношений с США и ЕС и введения ими антироссийских финансовых санкций. Наконец, Индонезия, располагающая восьмой экономикой мира по размеру реального ВВП, в последние годы смогла расширить свое присутствие в международных финансах, в частности, увеличив объемы импорта и экспорта капитала, однако по основным критериям, характеризующим вес страны в МФС, она пока еще сильно отстает от государств-лидеров.

Наряду с Китаем в настоящее время наиболее реальные возможности усилить свои позиции в МФС имеет Индия, уверенный подъем экономики которой во второй половине 2010-х гг. создает благоприятные условия для укрепления внутреннего финансового рынка и увеличения трансграничных финансовых потоков, в первую очередь импорта капитала. Труднее это будет сделать Бразилии, как из-за сохраняющейся слабой динамики экономического роста (прогнозируемый МВФ прирост ВВП в 2018 г. — всего 1,9 %, в 2019-м — 2,1 %), так и из-за высокой политической нестабильности, снижающей интерес к стране со стороны глобальных инвесторов. Оценить перспективы участия России в международных финансах довольно сложно, поскольку они полностью будут зависеть от нормализации отношений с Западом и снятия финансовых санкций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполненное исследование позволяет сделать следующие выводы об изменении расстановки сил между странами в МФС в период после кризиса 2008 г. Лидирующие позиции в ней по-прежнему сохраняют ведущие развитые государства, в первую очередь США. Вместе с тем за последние годы в мировых финансах существенно возросло влияние Китая, которому за исторически короткий срок удалось создать мощную национальную финансовую систему, войти в первую тройку государств с максимальным суммарным объемом ввоза и вывоза капитала, создать несколько МФЦ глобального уровня, сформировать крупнейшие в мире резервы. Дальнейшему становлению КНР в качестве одного из важнейших финансовых центров мира будут способствовать планируемые китайскими властями меры по либерализации движения капитала, ускорению интернационализации юаня и повышению открытости финансового рынка для нерезидентов. В связи с этим можно ожидать, что одним из главных векторов развития МФС в предстоящие годы станет постепенное движение к триполярному устройству, в котором роль главных мировых центров силы будут играть США, еврозона и КНР.

Другие крупнейшие развивающиеся экономики в силу различных причин не смогли ощутимо укрепить свои позиции в МФС. Они значительно уступают ведущим западным странам по емкости внутренних финансовых рынков, масштабам участия в международном движении капитала, статусу национальных валют и другим ключевым критериям. Тем самым серьезный разрыв между возросшей ролью этих стран в мировом хозяйстве и их статусом в МФС сохраняется. Очевидно, что этим странам предстоит еще долгий путь к тому, чтобы стать по-настоящему влиятельной силой в мировых финансах.

Библиография

1. International Monetary Power. Ed. by D. M. Andrews. NY: Cornell University Press, 2006.
2. Heep S. China in Global Finance. Domestic Financial Repression and International Financial Power. Springer International Publishing, 2014. DOI: 10.1007/978-3-319-02466-0.
3. Global Development Horizons 2011: Multipolarity — the New Global Economy. Washington, DC: The World Bank, 2011. DOI: 10.1596/978-0-8213-8692-7.
4. Дегтерев Д. А. Оценка многополярности международной финансовой системы: политэкономический анализ // Мировое и национальное хозяйство. 2016. № 2 (37). URL: http://www.mirec.ru/2016-02/otsenka-mnogopolyarnosti-mezhdunarodnoy-finansovoy-sistemy.
5. Ноздрев С. В. Китай в системе мировых финансов // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 10. С. 29–40. DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-10-29-40.
6. Eichengreen B. Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System. NY: Oxford University Press, 2011. 224 p.
7. Genberg H. Currency Internationalisation: Analytical and Policy Issues. Bank for International Settlements, 2009. URL: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap61q.pdf.
8. Наркевич С. С., Трунин П. В. Резервные валюты: факторы становления и роль в мировой экономике. М.: Издательство Института Гайдара, 2012. 136 с.
9. Кудряшова И. Китайский юань как мировая валюта: императивы и реальность // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 9. С. 36–44. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-36-44.
10. Петров М. В. Современные тенденции развития международных валютно-финансовых отношений России // Финансы и кредит. 2017. Т. 23. № 29. С. 1750–1766.
11. Поливач А. П. Годовщина включения юаня в корзину СДР: первые результаты // Деньги и кредит. 2017. № 12. С. 113–116.

M. V. Petrov

The World Financial System: a Long Way to Multipolarity

Author's affiliation:
Maksim V. Petrov *(e-mail: mvpmgimo@mail.ru), MGIMO University, Moscow 119454, Russian Federation*

Abstract
The article analyzes the current positions of the world's top 10 economic powers in the world financial system. To assess their weight in global finance, a group of interrelated criteria was used: the size of the domestic financial market, the participation in the international capital flows, the level of internationalization of currencies, the status of international financial centers located in countries and the role of their national banking groups in the world. The article shows that in the period following the 2008 financial crisis, major developing countries (India, Brazil, Russia and Indonesia) for various reasons failed to significantly increase their influence in the financial sphere. For all the above criteria, they are much inferior to the leading developed economies that continue to dominate in the world finance. Only China can compete with them, consistently increasing financial strength and presence in global capital markets. The main factor that does not allow China to finally establish itself as one of the main world financial centers is weak internationalization of the renminbi. The measures planned by Chinese authorities to liberalize capital flows will help to expand the use of the yuan abroad and in further to increase China's cross-border cash flows. The logical result of these processes will be the formation of a tripolar world financial system, in which the existing poles of power in the face of the USA and the Eurozone will be joined by China.

Keywords:
world financial system, multipolarity, international capital movement, internationalization of currencies, international financial center, transnational banks
JEL: *E42, F33, F37, G15*

References

1. International Monetary Power. Ed. by D. M. Andrews. Cornell University Press, USA, 2006.
2. Heep S. China in Global Finance. Domestic Financial Repression and International Financial Power. Springer International Publishing, Switzerland, 2014. DOI: 10.1007/978-3-319-02466-0.
3. Global Development Horizons 2011: Multipolarity — the New Global Economy. Washington, DC: The World Bank, 2011. DOI: 10.1596/978-0-8213-8692-7.
4. Degterev D. A. Evaluating multipolarity of international financial system: IPE analysis. *Mirovoe i nacional'noe hozjajstvo — World and national economy*, 2016, no. 2 (37). Available at: http://www.mirec.ru/2016-02/otsenka-mnogopolyarnosti-mezhdunarodnoy-finansovoy-sistemy.
5. Nozdrev S. V. China in Global Financial System. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya — World Economy and International Relations*, 2016, no. 10, vol. 60, pp. 29–40. DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-10-29-40.
6. Eichengreen B. Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System. Oxford University Press, 2011, 224 p.
7. Genberg H. Currency Internationalisation: Analytical and Policy Issues. Bank for International Settlements, 2009. Available at: https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap61q.pdf.
8. Narkevich S. S., Trunin P. V. Reserve Currencies: Factors of Evolution and Their Role in the World Economy. Moscow, Izdatel'stvo Instituta Gaidara, 2012, 136 p.
9. Kudryashova I. Chinese Yuan As a World Currency: Imperatives and Realities. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya — World Economy and International Relations*, 2017, no. 9, vol. 61, pp. 36–44. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-36-44.
10. Petrov M. V. Modern trends in the development of international monetary and financial relations of Russia. *Finansy i kredit — Finance and Credit*, 2017, vol. 23, iss. 29, pp. 1750–1766.
11. Polivach A. P. Anniversary of Yuan Inclusion in SDR Basket: First Results. *Den'gi i kredit — Money and Credit*, 2017, no. 12, pp. 113–116.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-59-72

О. В. Богачева, О. В. Смородинов

Управление экологическими рисками в организациях финансового сектора стран Группы двадцати

Ольга Викторовна Богачева *(e-mail: bogacheva@nifi.ru), к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института; ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН) (г. Москва)*

Олег Владиславович Смородинов *(e-mail: osmorodinov@nifi.ru), к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

В статье проведен комплексный анализ текущего состояния управления экологическими рисками в финансовом секторе стран Группы двадцати и определены ключевые направления совершенствования управления этими рисками. К ним относятся: 1) разработка и внедрение новой классификации экологических факторов, которые приводят к финансовым рискам; 2) применение новых, более точных и эффективных инструментов и методов идентификации и оценки экологических рисков; 3) формирование открытой базы экологических данных; 4) интеграция процессов, методов и результатов оценки экологических рисков в общую систему управления рисками финансовой организации. На конкретных примерах рассмотрены особенности применения новейших методов и инструментов идентификации и оценки экологических рисков в финансовом секторе стран Группы двадцати. Сделан вывод о необходимости расширения практики управления экологическими рисками в финансовом секторе стран, планирующих осуществить переход на модель устойчивого социально-экономического развития.

Ключевые слова:

анализ и оценка экологических рисков, управление рисками в финансовой организации, открытая база экологических данных, Рабочая группа G20 по «зеленым» финансам, риски, связанные с переходом на устойчивое развитие

JEL: *Q01, Q51*

Эффективное управление рисками, заключающееся в своевременной идентификации и адекватной оценке рисков, разработке и реализации комплекса мер по минимизации возможного ущерба, является одним из ключевых условий устойчивого финансового положения организаций как в частном, так и в государственном секторе.

Как в российской, так и зарубежной научно-исследовательской литературе имеется большое число публикаций, посвященных теме управления рисками в финансовых организациях и увязке качества управления рисками с результатами деятельности этих организаций. Российские авторы, исследуя эффективность управления рисками в финансовом секторе, делают акцент на необходимости перехода к риск-ориентированной модели организации бизнеса банков, формировании общей культуры управления рисками в кредитно-финансовой организации. Управление экологическими рисками

в российской научно-исследовательской литературе принято рассматривать в контексте оценки экономических и социальных последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных техногенными или природными катастрофами [1–5]. Что касается зарубежных исследователей, то в их работах объектами анализа являются не только банки, но и финансовые и страховые компании, институциональные инвесторы и иные организации финансового сектора. Анализ экологических рисков, как правило, проводится в контексте соответствия требованиям природоохранного законодательства [например, 6–8]. Текущее состояние и основные направления развития управления рисками в финансовых организациях анализируются и в публикациях ведущих международных консалтинговых компаний. Примером может служить компания McKinsey&Company, которая с лета 2016 г. выпускает ежеквартальный электронный журнал McKinsey on Risk, в котором рассматриваются наиболее актуальные вопросы управления рисками в финансовом секторе[1].

Несмотря на все увеличивающееся число публикаций и набора рассматриваемых в них тем, связанных с риск-менеджментом в организациях финансового сектора, вопросы, связанные с управлением экологическими рисками и влиянием экологических факторов риска на бизнес банков и иных компаний финансового сектора, за редким исключением, остаются за рамками исследований.

Между тем современная практика управления рисками в компаниях финансового сектора свидетельствует, что одним из источников рисков все чаще становятся экологические угрозы, которые могут оказывать негативное влияние на эффективность функционирования участников финансовых рынков и в конечном счете на устойчивость финансовых систем стран и регионов.

Отличительная особенность управления экологическими рисками в компаниях финансового сектора заключается в следующем. Сами банки, финансовые и страховые компании, паевые фонды и другие организации финансового сектора по роду своей деятельности могут оказать лишь ничтожно малое прямое воздействие на окружающую среду. Другое дело, когда речь идет о клиентах таких компаний. Поэтому, когда, например, банки предоставляют кредиты крупным промышленным компаниям или когда пенсионные фонды участвуют в крупных инвестиционных проектах, им приходится тщательно оценивать возможные последствия деятельности клиентов с точки зрения воздействия на окружающую среду [9; 10].

В последнее время экологические факторы, продуцирующие финансовые риски, приобрели новые черты — особенную масштабность, частоту и глобальную распространенность. Поэтому неслучайно в начале 2016 г. Группа двадцати, объединяющая страны с самыми мощными национальными экономиками, сформировала Рабочую группу по «зеленым» финансам (*G20 Green Finance Study Group*, GFSG), одна из целей которой — изучение текущей практики управления экологическими рисками в финансовом секторе стран «Большой двадцатки» и подготовка рекомендаций государственным органам по стимулированию расширения этой практики в ближайшие годы.

За весьма короткий срок своей деятельности Рабочая группа опубликовала целый ряд материалов, посвященных теме «зеленых» рисков, из которых выделяются два документа: доклад «Анализ экологических рисков финансовых институтов — обзор мировой практики» [11] и Сводный доклад по «зеленым» финансам[2].

В этих документах содержится обобщение опыта стран Группы двадцати по разработке новых подходов к оценке экологических рисков и формулируются первоочередные задачи по развитию практики управления экологическими рисками в этих странах.

---

[1] *См.: https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights.*

[2] *G20 Green Finance Synthesis Report / G20 Green Finance Study Group, 2017 (http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/07/2017_GFSG_Synthesis_Report_EN.pdf).*

Так, по мнению авторов доклада «Анализ экологических рисков финансовых институтов — обзор мировой практики», к числу новых подходов стран G20 к управлению экологическими рисками можно отнести следующие:

— применение новой классификации экологических источников рисков и увязывание их с конкретными видами рисков финансовых организаций;

— использование новых методов и инструментов оценки рисков финансовых организаций, источником которых являются экологические факторы, на разных этапах управления этими рисками.

НОВАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ РИСКА

Экологические источники финансовых рисков разбиваются на две категории: природные и связанные с переходом на устойчивое развитие.

В свою очередь, природные факторы рисков делятся на три вида:

— климатические (связанные с изменением погоды и климата);

— геологические, геофизические (извержения вулканов, землетрясения);

— экосистемные (связанные с изменениями, происходящими с морскими, пресноводными, наземными экосистемами).

В последние годы отмечается усиление влияния экологических источников на уровень финансовых рисков, связанных с переходом стран к модели устойчивого социально-экономического развития. Эти угрозы проявляются в высокой неопределенности и возросшей вероятности принятия национальными органами власти политических решений и регулятивных мер в сфере экологии, энергосбережения и пользования природными ресурсами, а также в появлении прорывных открытий в технике и «зеленых» технологиях, которые в совокупности могут оказывать существенное воздействие на устойчивость финансовых организаций и их бизнес-партнеров (заемщиков, инвесторов).

Направления потенциального воздействия экологических факторов на риски организаций разных секторов экономики представлены в табл. 1.

Таблица 1

Направления потенциального воздействия экологических факторов на риски организаций различных секторов экономики

Тип экологического фактора	Описание риска	Направления потенциального воздействия экологического фактора
Природные риски	Кратковременные (чрезвычайные) риски: возрастание разрушительной силы экстремальных природных явлений, таких как тайфуны или наводнения	Сокращение производственных мощностей или нарушение нормального хода производственного процесса (закрытие производств, транспортные проблемы, нарушения в снабженческо-сбытовой цепочке и др.); негативное влияние на управление рабочей силой и кадровую политику (здоровье и безопасность персонала; прогулы); списание и досрочный вывод оборудования и иных активов (например, нанесение ущерба собственности и активам, занятым в производствах с высоким уровнем риска); увеличение операционных издержек (например, в связи с нарушением поставки водных ресурсов на теплоэлектростанции или для охлаждения реакторов на АЭС); увеличение капитальных затрат (например, вследствие нанесенного ущерба оборудованию, производственным зданиям и сооружениям); снижение доходов в результате снижения объемов производства и (или) продаж; рост страховых взносов либо сокращение возможностей для страхования активов, занятых в производствах с высоким уровнем риска
	Хронические риски: изменение профиля атмосферных осадков и усиление непредсказуемости изменений погодных условий; рост средних температур; повышение уровня моря	

Тип экологического фактора	Описание риска	Направления потенциального воздействия экологического фактора
Риски, связанные с переходом на устойчивое развитие	Правовые и регуляторные риски	
	Увеличение платежей и штрафов за выброс парниковых газов; ужесточение требований к отчетности о выбросах парниковых газов; ужесточение требований в отношении выпускаемых товаров и предоставляемых услуг; вовлечение в судебные разбирательства	Возросшие операционные расходы (издержки соблюдения законодательства); списание и досрочный вывод оборудования и иных активов в связи с изменениями требований регуляторов; обесценение активов; увеличение страховых взносов; штрафы и иные расходы, связанные с судебными разбирательствами
	Технологические риски	
	Замена существующих продуктов и услуг новыми, обеспечивающими снижение объемов выбросов парниковых газов; неудачные инвестиции в новые технологии; значительные первоначальные затраты, связанные с переходом на новые ресурсосберегающие технологии	Списание и досрочный вывод оборудования и иных активов; сокращение спроса на существующие продукты и услуги; рост первоначальных затрат на НИОКР в связи с необходимостью разработки и внедрения альтернативных технологий; рост первоначальных капитальных вложений в развитие новых технологий; рост первоначальных расходов на адаптацию и размещение новых процессов и технологий
	Рыночные риски	
	Изменение потребительского поведения; неопределенность рыночных сигналов; возрастание стоимости сырья	Сокращение спроса на существующие продукты и услуги в связи с изменениями в потребительских предпочтениях; увеличение производственных издержек в связи с изменением цен на сырье (например, на воду и электроэнергию) и требований к производимой продукции (например, к утилизации отходов производства); резкие и неожиданные изменения затрат на энергоресурсы; изменения в структуре и источниках доходов; необходимость переоценки активов и частоты проведения переоценки (например, резервов ископаемого топлива, земли, ценных бумаг и т.п.)
	Репутационные риски	
	Изменения в потребительских предпочтениях; признаки застоя в секторе; возрастание озабоченности и (или) негативная реакция стейкхолдеров	Сокращение спроса на существующие продукты и услуги; сокращение производственных мощностей или нарушение нормального хода производственного процесса (закрытие производств, задержки в одобрении решений, нарушения в снабженческо-сбытовой цепочке и др.); негативное влияние на управление рабочей силой и кадровую политику (например, на соотношение приема нового персонала и ухода на пенсию); снижение ликвидности капитала

Источник: Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures, 2017, p. 10.

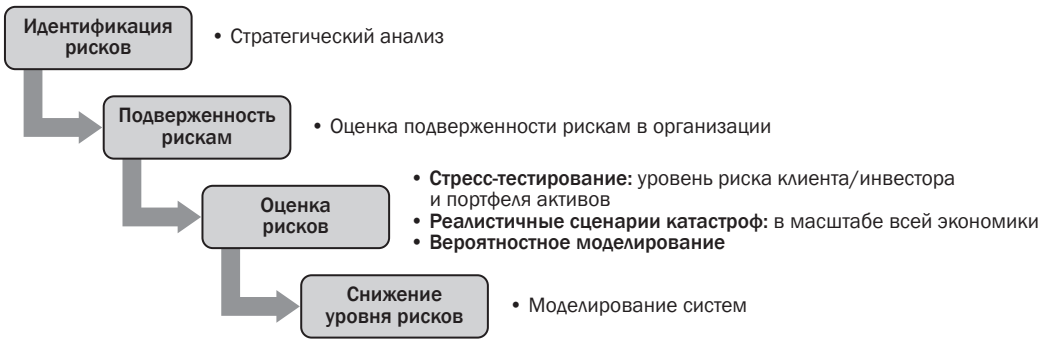
Как показывает современная практика стран Группы двадцати, природные и климатические факторы могут оказывать влияние на все основные типы рисков финансовой организации (рыночные риски, бизнес-риски, кредитные и правовые риски). Экологические факторы, связанные с переходом к модели устойчивого развития, также являются источниками разных типов рисков финансовой организации. В частности, они могут проявляться на их бизнес-риске и приводить к пересмотру стратегических приоритетов и структуры инвестиционных портфелей (например, снижение доли ценных бумаг энерго- и ресурсоемких компаний с одновременным увеличением доли ценных бумаг «зеленых» компаний).

НОВЫЕ МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ РИСКОВ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Опыт финансовых организаций показывает, что в современных условиях изменения происходят на всех стадиях процесса управления рисками. Так, на стадии идентификации риска расширяется применение стратегического анализа, на стадии общей оценки подверженности риску — методов аппроксимации, на стадии оценки риска — стресс-тестирования на уровне портфелей активов, а также вероятностного моделирования реалистичных сценариев катастроф, на стадии разработки и осуществления мер по ослаблению рисков финансовой организации — моделирования систем (рис. 1).

Рисунок 1

Новые инструменты и методы управления рисками в финансовых организациях

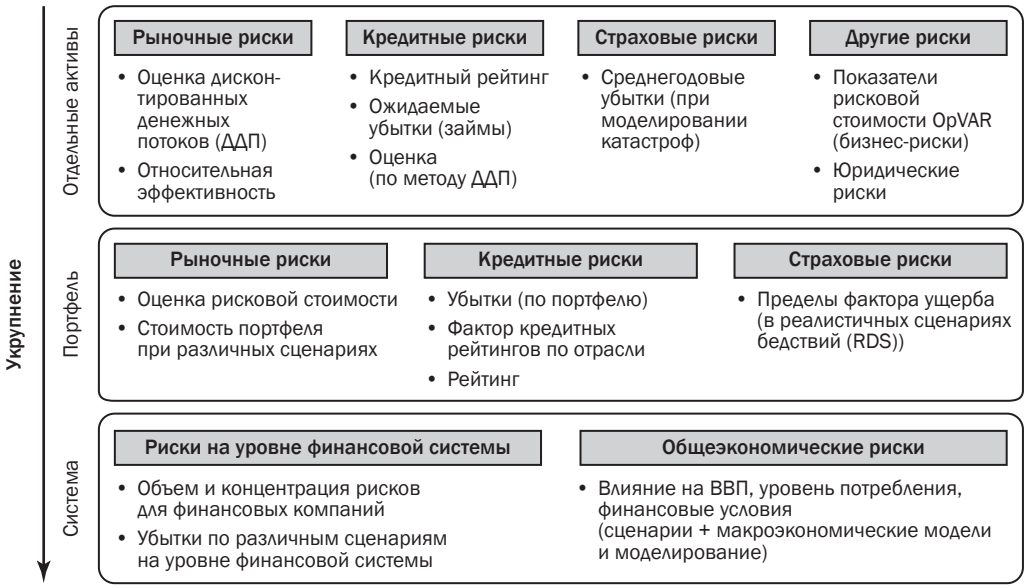


Источник: Environmental risk analysis by financial institutions — a review of global practice, 2016, p. VIII.

Кроме того, на каждом уровне анализа рисков (отдельных активов, портфеля активов, финансовой системы и экономики в целом) применяются разные инструменты анализа. Категоризация инструментов анализа приведена на рис. 2.

Рисунок 2

Категоризация инструментов анализа экологических рисков



Источник: G20 Green Finance Synthesis Report. 2017, p. 8 (http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/07/2017_GFSG_Synthesis_Report_EN.pdf).

С точки зрения организации управления экологическими рисками в финансовых организациях одна из новейших тенденций заключается в распространении практики использования перечисленных выше инструментов и методов идентификации и оценки рисков на экологические риски.

Рассмотрим новые подходы к управлению экологическими рисками на конкретных примерах из практики стран G20.

Применение стратегического анализа для оценки подверженности банков рискам перехода к модели устойчивого развития

В 2016 г. Центральный банк Нидерландов провел анализ подверженности финансового сектора страны рискам, связанным с переходом на устойчивое социально-экономическое развитие. Данные для анализа были предоставлены финансовыми компаниями и компаниями реального сектора экономики, являющимися крупнейшими потребителями топливных ресурсов. Применялся сценарий перехода к жесткому регулированию выбросов парниковых газов. Результаты показали, что подверженность финансовой системы этому риску достаточно велика: доля инвестиций банков в отрасли с высоким уровнем риска (характеризуются высоким уровнем выбросов парниковых газов) составила 9,7 %, страховых компаний — 4,5 %, пенсионных фондов — 12,5 %.

Еще одним примером стратегического анализа подверженности коммерческого банка природным рискам и рискам, связанным с переходом на устойчивое развитие, является исследование, проведенное индийским коммерческим банком YES по оценке влияния фактора истощения природных ресурсов на деятельность данного банка. Банк является крупнейшим кредитором компаний ресурсо- и энергоемких отраслей и секторов экономики Индии.

В исследовании применялась расширенная модель «затраты-выпуск», включающая экологические факторы (*environmental extended input-output model*, EEIO). Риски банка, связанные с кредитованием этих отраслей, определялись сопоставлением объемов кредитования с совокупными общественными затратами на потребление природных ресурсов в этих отраслях. Исследования показали, что коммерческий банк YES выдал кредиты на сумму 357 млн индийских рупий, тогда как совокупные общественные затраты на потребление природных ресурсов его заемщиками составили 1226 млн, то есть степень подверженности банка экологическому риску составила 3,4. Иными словами, каждый миллион кредитных средств банка YES приводил к увеличению потребления природных ресурсов в размере 3,4 млн по сравнению с 2,9 млн в среднем для коммерческих банков в Индии, что свидетельствовало о том, что кредитная деятельность данного банка способствует увеличению ущерба в экономике от истощения природных ресурсов, а сам банк подвержен значительному экологическому риску.

Применение сценарного анализа для детализированной оценки риска

Пример — использование инвестиционными компаниями Allianz Global Investors и Allianz Climate Solutions в Германии сценарного анализа[3] для оценки влияния экологического регулирования на прибыль компаний с высоким уровнем выбросов. Применялось моделирование на уровне фирмы (модель ClimateXcellence). Анализировались компании, производящие цемент и молочную продукцию, которые входят в индекс акций фондовой

[3] *Сценарный анализ — это метод управления рисками хозяйствующего субъекта, основной принцип действия которого заключается в моделировании возможных ситуаций и последующей количественной оценке рисков на основе выводов, сделанных по результатам моделирования.*

биржи MSCI. Модель оценивает регуляторные риски, связанные с прямыми выбросами и потреблением энергии. Используется два регуляторных сценария на 2020 г., один включает регуляторные изменения в отдельных странах, которые, вероятно, вступят в силу в 2020 г., второй — при цене CO_2-эквивалента €45 за тонну, предполагающий повышение температуры в пределах не более 2°С. Анализ показал, что при реализации второго сценария рыночная маржа по акциям энергоемких компаний, не готовых к такому сценарию, может упасть на 10 %. Предполагается, что в перспективе этот инструмент анализа найдет применение в оценке рисков операций с акциями на рынках ценных бумаг.

Применение стресс-тестирования для детализированной оценки риска

Стресс-тестирование[4] как инструмент управления рисками используется для оценки потенциального влияния на финансовое положение фирмы особых событий или изменений в финансовых переменных. Оно дополняет применение статистических моделей и основывается на сценарном анализе. Хотя в банковской практике управления рисками стресс-тестирование применялось с 1980-х гг., первое официальное требование об обязательном применении этого инструмента содержалось в поправке к «Базелю I» от 1996 г., касающейся оценки рыночного риска.

Примером применения стресс-тестирования для оценки влияния перехода на устойчивое развитие является методология, разработанная Промышленным и коммерческим банком Китая (ICBS). Банк разработал такую методологию для анализа влияния государственных мер по решению проблем загрязнения окружающей среды (повышение платы за негативное воздействие на окружающую среду, введение налога на выбросы и системы экологического квотирования) на кредитный рейтинг теплоэлектростанций и цементных предприятий (на которые в совокупности приходится 50 % эмиссии парниковых газов). Были выявлены три канала влияния новых государственных мер на финансовое положение банка:

— кредитный риск предприятий-заемщиков, который связан со снижением их кредитоспособности;

— совместная ответственность банка и клиента по экологическому ущербу;

— репутационный риск банка в случае обнаружения фактов негативных результатов управления экологическими рисками.

Банк использовал три сценария экологического регулирования («жесткий», «умеренный» и «мягкий» в зависимости от характера требований) для выявления различных уровней оценки риска для клиентов, имеющих большие объемы выбросов парниковых газов. Результаты были применены во внутренней модели вероятности дефолта заемщиков, связанного с механизмами контроля над загрязнением окружающей среды. Оцененные вероятности дефолта позволили определить долю проблемных кредитов.

Результаты расчетов показали, что при всех сценариях теплоэлектростанции сталкиваются с большим ростом издержек, но остаются кредитоспособными при условии устойчивого экономического роста и высокого спроса на электроэнергию. Результатом исследования стал пересмотр кредитной политики банка с учетом изменения кредитных рейтингов заемщиков.

---

[4] *Стресс-тестирование — это аналитический инструмент многовариантного анализа операционных и финансовых рисков, который заключается в получении объективной информации и профессиональной оценке потенциального воздействия на финансовое состояние коммерческого или инвестиционного банка ряда заданных изменений в факторах риска в непредвиденной или экстремальной ситуации (потенциальные убытки) (http://afdanalyse.ru/news/stress_testirovanie_finansovoj_ustojchivosti_banka/2016-01-29-343).*

Применение метода реалистичного сценария катастроф

Данный метод применяется для анализа макроэкономического и микроэкономического влияния экологических рисков. Так, в рамках исследования, проведенного страховой компанией Lloyd в Великобритании, оценивалось влияние резкого изменения цен на рынке продовольствия на бизнес и макроэкономическую ситуацию в отдельных странах. Сначала был выработан экстремальный сценарий погодных условий по всему миру, включая наводнения и засухи, связанные с мощной фазой Эль-Ниньо, которая приводит к снижению урожайности зерновых культур и резкому повышению цен на продовольствие. При этом сценарии курс акций на фондовой бирже в Европе может упасть на 10 %, в США — на 5 %. Вероятность наступления таких событий оказалась выше чем 1 к 200, установленная в международных стандартах для страховых компаний Solvency II. Прогноз движения цен основывался на данных Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН за 1961–2013 гг. Результаты продемонстрировали, что такой сценарий следует рассматривать как возможный.

Применение вероятностного моделирования

Данный метод применяется при решении задач, имеющих высокий уровень неопределенности. Пример — исследование международной перестраховочной компании Swiss Re, проведенное совместно с мировым рейтинговым агентством S&P Global Rating, по оценке влияния климатических изменений на долю государственного долга в ВВП с учетом географического положения региона. Используемый инструмент — онлайн-сервис оценки рисков опасных природных явлений CatNet Online. В модели учитывалось развитие множества событий, которые могли повлечь убытки в экономике страны и повышение государственного долга. Результаты расчетов показали, что в случае значительного климатического бедствия наибольший ущерб может быть причинен развивающимся странам Латинской Америки, Карибского бассейна, Азиатско-Тихоокеанского региона. Развитые страны способны лучше адаптироваться к климатическим шокам, что отразилось в меньшем влиянии на их кредитоспособность и государственный долг. В среднем при реализации шокового сценария доля государственного долга в ВВП может возрасти на 20 %.

Применение моделирования систем на стадии разработки мер по управлению финансовыми рисками, связанными с экологическими угрозами

Решая задачу выработки обязательных мер по ослаблению рисков, связанных с экологическими угрозами (*no-regrets actions*), финансовые институты фокусируют внимание на мерах, которые находятся в пределах их контроля, прежде всего на работе с клиентами по стимулированию их к снижению подверженности рискам, а также на мерах по изменению структуры собственных инвестиционных портфелей путем снижения доли высокорисковых инвестиций. Проблема разработки таких мер заключается в том, что не всегда понятен конкретный набор мер, который может быть эффективным. Эта задача может решаться на основе применения моделирования систем.

Так, страховая компания Santam провела в ЮАР исследование, используя моделирование систем и сценарный анализ для оценки риска, связанного с ухудшением в последние годы экосистемы морского побережья на территории муниципалитета Эден. Ухудшение экосистемы проявилось в учащении лесных пожаров, повышении интенсивности осадков и штормов. Анализ показал, что восстановление экосистемы позволило бы существенно ослабить риск климатических изменений.

Был сделан вывод, что подверженность экосистемы морского побережья экологическому риску повышается в связи с экономической деятельностью человека. Так, высадка

чужеродных растений может приводить к повышению риска лесных пожаров, эквивалентному по разрушительному влиянию повышению температуры окружающей среды. Объяснение факторов экосистемного риска позволило страховой компании Santam выработать совместно с муниципальным образованием города Эден краткосрочные меры по предотвращению этого риска.

Интегрирование инновационных подходов в оценке рисков, связанных с экологическими угрозами, в процесс принятия управленческих решений

Примером такого подхода может считаться практика Национального банка Абу-Даби (ОАЭ), который в 2015 г. присоединился к Принципам Экватора[5] и принял обязательство в течение десяти лет инвестировать $10 млрд в развитие экологически устойчивого бизнеса. В связи с этим была пересмотрена кредитная политика банка, внесены изменения в процедуры рассмотрения заявок на кредиты, в частности введена идентификация и оценка экологических рисков реализации проектов. Банком применяется сценарный анализ, разработанный Кембриджским университетом, для оценки влияния технологических инноваций (чистая и возобновляемая энергетика) на экономику. В расчетах используются разные сценарии бюджетной и промышленной политики, связанные с новыми технологиями в энергетике. В отношении проектов с высоким потенциальным экологическим риском банк применяет особые процедуры, включая их рассмотрение специально образованной группой высокопрофессиональных специалистов.

Рассмотренные нами новые подходы к анализу и оценке экологических рисков пока не нашли широкого применения. Международные эксперты и авторы Сводного доклада GFSG выявили целый ряд факторов, которые тормозят процесс распространения практики управления экологическими рисками в финансовом секторе стран Группы двадцати. Среди этих факторов было выделено отсутствие четкой позиции государств Группы двадцати о необходимости перевода экономики и финансовой системы на принципы устойчивого развития, что неизбежно создает неопределенность для финансовых организаций. К другим трудностям были отнесены технические препятствия (отсутствие сопоставимых методологий и методик оценки экологических рисков), недостаток ресурсов (финансовых средств, квалифицированных специалистов, стимулов для развития компетенций), несовпадение горизонтов планирования финансовых организаций со сроками возможной реализации экологических рисков и др.

Для преодоления перечисленных выше трудностей эксперты GFSG рекомендовали правительствам стран G20 повысить прозрачность мер, направленных на внедрение принципов экологической устойчивости в экономике и финансовой системе, что позволит снизить уровень неопределенности в деловой среде. Одним из ключевых условий для создания действенной системы управления экологическими рисками в финансовом секторе стран Группы двадцати эксперты GFSG считают формирование открытой базы данных по окружающей среде.

ОТКРЫТАЯ БАЗА ДАННЫХ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

В Сводном докладе о «зеленых» финансах понятие «открытые данные об окружающей среде» (*Publicly available environmental data*, PAED) определяется как «данные об окружающей среде, которые поступают от организаций некорпоративного сектора, таких как

---

[5] *Добровольные принципы, используемые в финансовой сфере для определения, оценки и управления экологическими и социальными рисками в рамках проектного финансирования. Приняты в июне 2013 г. (http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_russian_2013.pdf).*

государственные агентства, международные организации, НКО и научно-исследовательские институты, и которые являются полезными для финансового анализа» [11].

Отсутствие полной и достоверной информации об окружающей среде не позволяет инвесторам, заемщикам, страховым компаниям и другим стейкхолдерам адекватно оценить финансовые риски, что влечет за собой опасность принятия неправильных управленческих решений. Как для государства, так и для частных компаний отсутствие доступа к информации об окружающей среде мешает эффективно распределять финансовые ресурсы и использовать возможности в области «зеленого» финансирования и реализации «зеленых» проектов[6] (см. также [12]).

Авторы Сводного доклада полагают, что структура PAED будет включать три больших раздела. Первый раздел будет охватывать данные, относящиеся к климатическим и природным трендам, второй — данные прогнозов и сценариев, которые, в свою очередь, будут строиться на основе данных из первого раздела, наконец, в третий раздел будут входить данные об экологических экстерналиях.

Примерами данных, которые будут входить в базу PAED, являются следующие:

1. сценарии глобального потепления и прогнозы вероятностей природных катаклизмов;
2. прогнозы изменений спроса на источники энергии (в частности, роста спроса на альтернативные источники);
3. прогнозные показатели дефицита водных ресурсов;
4. оценка стоимости загрязнения воздуха, воды и земли, а также выгод от реализации «зеленых» проектов, направленных на восстановление окружающей среды (устранение нанесенного ущерба);
5. оценка потенциала ресурсов солнечной энергии и энергии ветра;
6. данные, характеризующие уровень влияния конкретных организаций (компаний, предприятий) на окружающую среду (объемы выбросов парниковых газов, уровень загрязнения воды и др.).

Рабочая группа G20 по «зеленым» финансам — не единственная структура, которая в настоящее время занимается вопросами управления экологическими рисками. Экологические риски начинают занимать все более важное место в исследованиях, проводимых участниками группы Всемирного банка, ведущими банками развития, крупнейшими консалтинговыми и финансовыми компаниями. По мнению многих исследователей и экспертов, одним из наиболее серьезных практических вопросов в организации управления экологическими рисками в организациях финансового сектора является интеграция процессов, методов и инструментов оценки экологических факторов риска в общую систему управления рисками организации.

ИНТЕГРАЦИЯ ПРОЦЕССОВ И ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ РИСКАМИ В ОБЩУЮ СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ФИНАНСОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

В соответствии с современной трактовкой комплексное управление рисками позволяет создавать и поддерживать баланс интересов ключевых стейкхолдеров, что в результате обеспечивает долгосрочную финансовую устойчивость организации, высокое качество производимой продукции или предоставляемых услуг.

В 1992 г. в США Комитет спонсорских организаций Комиссии Тредуэя (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, COSO) выпустил документ «Внутренний контроль: комплексный подход» (*Internal Control — Integrated Framework*),

---

[6] *Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures / The Final Report. 2017 (https://www.fsb-tcfd.org/publications/final-recommendations-report/).*

целью которого являлось оказание содействия государственным организациям и частным компаниям в проведении оценки и усовершенствовании действующей системы внутреннего контроля. В нем впервые были сформулированы современные подходы к управлению рисками на уровне организации в целом, в частности, необходимость увязки стратегии развития с управлением рисками. При этом управление рисками рассматривалось как неотъемлемый элемент системы внутреннего контроля организации (компании)[7].

Повышенное внимание в целом ряде стран к вопросам управления рисками, потребность организаций в выработке общепринятого подхода, обеспечивающего выявление, комплексную оценку рисков и управление ими, способствовали продолжению разработки специалистами COSO новых концептуальных подходов к управлению рисками. Они были окончательно сформулированы в выпущенном в 2004 г. докладе «Управление рисками предприятия: комплексный подход» (*Enterprise Risk Management (ERM) — Integrated Framework*)[8]. Принципы управления рисками, заложенные в этом документе, используются в настоящее время организациями всех секторов и отраслей экономики, включая финансовый сектор.

В соответствии с ERM процесс риск-менеджмента начинается с постановки целей и задач, вытекающих из миссии организации. Цели организации могут быть разделены на четыре группы: стратегические (долгосрочные, нацеленные на обеспечение финансовой устойчивости и конкурентных преимуществ), операционные (текущие — эффективное использование имеющихся ресурсов), подготовка отчетности (обеспечение ее достоверности), обеспечение соблюдения законодательства. Именно процесс управления рисками на уровне организации в целом позволяет содействовать достижению этих целей.

Экологические факторы риска вплоть до недавнего времени занимали отнюдь не первое место в списке приоритетов специалистов по управлению рисками в организациях финансового сектора стран G20. В широкой практике экологические угрозы рассматривались применительно к отдельным продуктам (в рамках кредитных рисков), отдельным клиентам и инвестиционным проектам. Результаты их оценки никак не увязывались с целями организации и не учитывались при выработке и реализации стратегий. Резкое повышение значимости экологических (климатических, природных) факторов в бизнесе организаций финансового сектора, а также планируемый переход большинства стран G20 на модель устойчивого социально-экономического развития потребовали от организаций финансового сектора внесения существенных изменений в практику идентификации и оценки экологических рисков.

Международные эксперты полагают, что для эффективного управления экологическими рисками организациям финансового сектора необходимо обеспечить интеграцию процессов управления этими рисками в общую систему риск-менеджмента организации. Так, специалисты Международной финансовой корпорации (IFC) рекомендуют своим клиентам двухэтапную модель интеграции процессов управления экологическими рисками в ERM: сначала разработать и внедрить систему управления окружающей средой и социальной сферой (*Environmental and Social Management System*, ESMS), а затем интегрировать ее в ERM. По мнению компании, такой подход снижает подверженность банка (финансовой компании) экологическим и социальным рискам, повышает стабильность и долгосрочную устойчивость бизнеса. Компоненты системы управления окружающей средой и социальной сферой представлены на рис. 3.

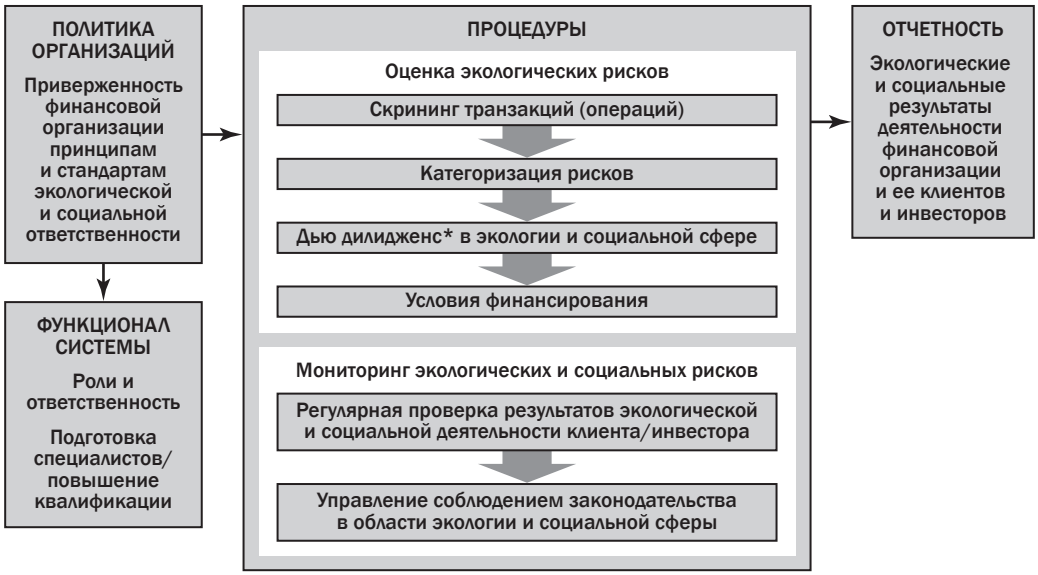
---

[7] *COSO at 30 years (http://3197d6d14b5f19f2f440-5e13d29c4c016cf96cbbfd197c579b45.r81.cf1.rackcdn.com/collection/programs/sechistorical-041615-transcript.pdf).*

[8] *COSO Enterprise Risk management — Integrated Framework. 2004 (https://www.coso.org/Pages/erm-integratedframework.aspx).*

Рисунок 3

Компоненты системы управления окружающей средой и социальной сферой



*Примечание: * Дью дилидженс (Due diligence) — процедура составления объективного мнения об объекте инвестирования; включает всестороннее изучение деятельности объекта инвестирования, комплексную проверку его финансового состояния и положения на рынке, а также оценку инвестиционных рисков.*
Источник: Components of an ESMS (https://firstforsustainability.org/risk-management/managing-environmental-and-social-risk-2_2/components-of-an-esms/).

Процедуры, включенные в состав ESMS, должны применяться к каждой операции (транзакции) финансовой организации в рамках существующей в организации системы управления рисками. С практической точки зрения это означает, что при оценке рисков осуществления каждой операции специалисты финансовой организации выявляют и оценивают экологические и социальные риски, регистрируют данные оценки в картах рисков организации, учитывают полученные результаты в процессе принятия решений и вносят необходимые изменения в тексты инвестиционных или кредитных соглашений с инвесторами (заемщиками) в форме плана мероприятий по устранению выявленных недостатков и несоответствий законодательным требованиям.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

1. Управление экологическими рисками становится одним из ключевых направлений в современной теории и практике управления рисками. Первостепенное значение экологические факторы рисков приобрели не только в связи с резким возрастанием масштабов и частоты природных катаклизмов за последние несколько десятилетий, но и в связи с начавшимся переходом на новую модель устойчивого к изменению климата социально-экономического развития в глобальном масштабе. Если еще в конце XX в. влияние экологических факторов рассматривалось в контексте бизнеса отдельных организаций и экономик отдельных регионов, то в последнее время экологические факторы рассматриваются в контексте обеспечения экономической безопасности целых государств и стабильного развития глобальной экономики в целом. Для Группы двадцати, объединяющей самые мощные и технологически развитые страны, вопросы управления экологическими рисками являются наиболее актуальными, поскольку именно эти страны определяют направления глобального экономического развития.

2. Исследование инструментов и практики анализа и оценки экологических рисков, проведенное Рабочей группой G20 по «зеленым» финансам, показало, что это направление управления рисками находится еще на начальной стадии развития. В Сводном докладе (2017 г.) Рабочей группы констатируется тот факт, что в современной практике организаций различных стран и отраслей имеются положительные примеры идентификации и оценки экологических рисков и принятия мер по их устранению или минимизации. Однако далеко не во всех случаях образцы лучшей практики становятся доступными для заинтересованных сторон. До сих пор не ведется работа по разработке и внедрению международных стандартов управления экологическими рисками, методических рекомендаций по их применению в различных секторах и отраслях экономики, в том числе в финансовом секторе стран Группы двадцати. Пока еще не апробированы и не систематизированы наиболее эффективные инструменты и методы анализа и оценки экологических рисков.

3. Для эффективного управления экологическими рисками исключительно важное значение имеет формирование и регулярное обновление открытой базы экологических данных (PAED): без полной и достоверной информации невозможно обеспечить своевременную и достоверную идентификацию и оценку экологических угроз и, соответственно, разработать действенные меры по предотвращению или смягчению экологических рисков.

4. С точки зрения повышения эффективности управления экологическими рисками одна из наиболее важных задач, которую в ближайшем будущем придется решать многим организациям финансового сектора, заключается в интеграции экологических факторов в комплексную систему управления рисками в организации. На практике это означает, что учет экологических факторов риска должен производиться организациями как при разработке средне- и долгосрочных стратегий развития, так и в рамках регулярной деятельности по всем направлениям бизнеса. При этом экологические риски должны учитываться как на уровне портфеля активов, инвестиций и продуктов, так и на уровне поведения организации в целом (т. е. ее рыночной стратегии).

Библиография

1. Боброва Н. М. Планирование управления рисками как ключевой элемент системы управления рисками // Экономика и предпринимательство. 2014. № 11. Ч. 3. С. 808–811.
2. Звонова Е. А., Зверев О. А., Сивохин В. Е., Фошкин А. Е. Совершенствование анализа финансовой устойчивости отдельного коммерческого банка в аспекте общего неустойчивого положения банковской системы и всей экономики // Плехановский научный бюллетень. 2012. № 2. С. 83–92.
3. Кондратьева О. Е. Использование механизмов управления рисками в банковском секторе Российской Федерации в условиях кризиса // Экономика и предпринимательство. 2015. № 5–2. С. 1013–1018.
4. Мешкова Е. Д. Рыночные риски коммерческих банков: оценка и ограничения // Экономика. Бизнес. Банки. 2016. № 4. С. 204–215.
5. Рабаданова Д. А. Управление кредитным риском как основа финансовой устойчивости банковского сектора региона // Проблемы современной экономики. 2011. № 2. С. 202–205.
6. Ghosh A. Managing Risks in Commercial and Retail Banking. Singapore: John Wiley & Sons, 2012, 480 p. DOI: 10.1002/9781119199250.
7. Van Grenning H., Brajovic-Bratanovic S. Analyzing Banking Risk: A Framework for Assessing Corporate Governance and Risk Management, Third Edition / World Bank, 2009, 438 p.
8. Saunders A., Cornett M. M. Financial Institutions Management: A Risk Management Approach. 8th edition. N.Y.: McGraw-Hill Education, 2014, 912 p.
9. Saleem Sh. Environmental Risk and Bank Exposure. The Weather and Banking, June 28, 2016. URL: http://the marketmogul.com/environmental-risk-banks-credit-exposure/.
10. Faiella I., Natoli F. Catastrophe Risk and Bank Lending / Bank of Italy, 2017. Mimeo.
11. Environmental Risk Analysis by Financial Institutions — a Review of Global Practice. An Input Paper for the G20 Green Finance Study Group / Cambridge Centre for Sustainability Finance, University of Cambridge Institute for Sustainability Leadership, UNEP Inquiry, 2016. URL: http://www.cisl.cam.ac.uk/publications/publication-pdfs/environmental-risk-analysis.pdf.
12. Improving the Availability and Usefulness of Publicly Available Environmental Data for Financial Analysis / China Green Finance Committee, UN Environmental Inquiry, the World Business Institute, 2017. URL: http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/07/Improving_the_Availability_and_Usefulness_of_Publicly_Available_Environmental_Data_for_Financial_Analysis.pdf.

O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Environmental Risk Management in Financial Sector of G20 Countries

Authors' affiliation:
Olga V. Bogacheva *(e-mail: bogacheva@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow 117997, Russian Federation*
Oleg V. Smorodinov *(e-mail: osmorodinov@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The article is focused on determination of key development directions of environmental risk management in G20 countries, based on the analysis of its current state. They are: 1) application of new classification of risk factors in environmental risk management; 2) application of new, more precise and efficient instruments and methods of environmental risks' identification and analysis; 3) formation of publicly available environmental database; 4) integration of instruments, methods, procedures and results of evaluation of environmental risks into enterprise-wide risk management system of financial organization. It was noted in the article that financial institutions also started applying the newest methods and instruments of risk management (such as scenario analysis, stress testing, probability modeling, systems analysis, etc.). The authors claim that one of the keys to financial institutions' success is an ability to integrate procedures, methods and instruments of environmental risk identification and evaluation results into enterprise-wide risk management system (ERM). The article also conducts a case study of application of the newest methods and instruments of environmental risk management by financial institutions in various G20 countries. The authors draw a conclusion that G20 countries, which are planning a transition to sustainable development, need to increase their efforts in order to put in place environmental risk management systems.

Keywords:
analysis and evaluation of environmental risks, enterprise risk management of financial organization, publicly available environmental database, G20 Green Finance Study Group, transitory risks

JEL: *Q01, Q51*

References

1. Bobrova N. M. Risk Management Planning as Key Element of the Control System of Risks. *Ekonomika i Predprinimatel'stvo — Economy and Entrepreneurship*, 2014, no. 11–3, pp. 808–811.
2. Zvonova E. A., Zverev O. A., Sivokhin V. E., Foshkin A. E. Enhancements of Financial Sustainability Analysis of a Separate Bank in the Context of General Volatility of Banking System and the Whole National Economy. *Plekhanovskiy nauchniy bulleten' — The Plekhanov Science Bulletin*, 2012, no. 2, pp. 83–92.
3. Kondrateva O. E. Using Risk Management Mechanisms in the Russian Banking Sector in Crisis. *Ekonomika i Predprinimatel'stvo — Economy and Entrepreneurship*, 2015, no. 5–2, pp. 1013–1018.
4. Meshkova E. D. The Assessment and Limitation of Commercial Banks Market Risks. *Ekonomika. Biznes. Banki — Economy. Business. Banks*, 2016, no. 4, pp. 204–215.
5. Rabadanova D. A. Managing the Credit Risk as a Foundation of the Financial Stability in the Banking Sector. *Problemy sovremennoi ekonomiki — Problems of Modern Economics*, 2011, no 2, pp. 202–205.
6. Ghosh A. Managing Risks in Commercial and Retail Banking. Singapore: John Wiley & Sons, 2012, 480 p. DOI: 10.1002/9781119199250.
7. Van Grenning H., Brajovic-Bratanovic S. Analyzing Banking Risk: A Framework for Assessing Corporate Governance and Risk Management, Third Edition. World Bank, 2009, 438 p.
8. Saunders A., Cornett M. M. Financial Institutions Management: A Risk Management Approach. 8th edition. N.Y.: McGraw-Hill Education, 2014, 912 p.
9. Saleem Sh. Environmental Risk and Bank Exposure. The Weather and Banking, June 28, 2016. Available at: http://the marketmogul.com/environmental-risk-banks-credit-exposure/.
10. Faiella I., Natoli F. Catastrophe Risk and Bank Lending. Bank of Italy, 2017. Mimeo.
11. Environmental Risk Analysis by Financial Institutions — a Review of Global Practice. An Input Paper for the G20 Green Finance Study Group. Cambridge Centre for Sustainability Finance, University of Cambridge Institute for Sustainability Leadership, UNEP Inquiry, 2016. Available at: http://www.cisl.cam.ac.uk/publications/publication-pdfs/environmental-risk-analysis.pdf.
12. Improving the Availability and Usefulness of Publicly Available Environmental Data for Financial Analysis. China Green Finance Committee, UN Environmental Inquiry, the World Business Institute, 2017. Available at: http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/07/Improving_the_Availability_and_Usefulness_of_Publicly_Available_Environmental_Data_for_Financial_Analysis.pdf.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-73-83

А. В. Мурычев, П. Н. Новиков, Р. К. Нурмухаметов

Профессиональные стандарты деятельности специалистов финансового рынка в контексте развития цифровой экономики

Александр Васильевич Мурычев *(e-mail: priemmav@rspp.ru), д. э. н., исполнительный вице-президент РСПП; председатель Совета по профессиональным квалификациям финансового рынка; зам. председателя совета Ассоциации «Россия» (г. Москва)*
Петр Николаевич Новиков *(e-mail: pnovikov@nifi.ru), д. п. н., профессор, главный научный сотрудник Центра методологии бухгалтерского учета Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*
Рим Канифович Нурмухаметов *(e-mail: nurmuhametov.rim@yandex.ru), к. э. н., доцент кафедры «Финансы и кредит» Тульского филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Тула)*

Аннотация
В статье рассматриваются вопросы совершенствования профессиональных стандартов специалистов финансового рынка, вызванные требованиями современной технологической революции. Обобщается опыт разработки профессиональных стандартов, обращается внимание на возникающие при этом сложности как теоретического, так и практического характера. Уделяется внимание структуре макета профессионального стандарта, уточнению понятийно-терминологического аппарата. Показаны основные положения Программы цифровой экономики России, дается определение такому новому и популярному термину, как финтех. Обращается внимание на возможность выделения в профстандартах, наряду с профессиональными, общих (надпрофессиональных) компетенций (навыков), востребованных цифровой экономикой.

Ключевые слова:
профессиональный стандарт, цифровая экономика, финансовые технологии (финтех), цифровые компетенции (навыки), финансовый рынок

JEL: *G10*

В настоящее время в обществе сложилось общее понимание необходимости принятия мер по достижению в средне- и долгосрочной перспективе устойчивого экономического роста. Достижение этой цели невозможно без структурной перестройки экономики и внедрения новых технологий, прежде всего цифровых. Новый технологический уклад выдвигает человека, работника, его знания, компетенции, интеллект, творчество в центр цифровой трансформации. Следовательно, необходимо развивать как профессиональные, так и личностные качества специалистов в процессе их подготовки и последующей деятельности.

РОЛЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ

Одно из слагаемых подготовки высококачественных специалистов — разработка, актуализация и применение профессиональных стандартов. Они «должны задать четкие и ясные требования к компетенции специалистов, служить ориентиром для людей, какими

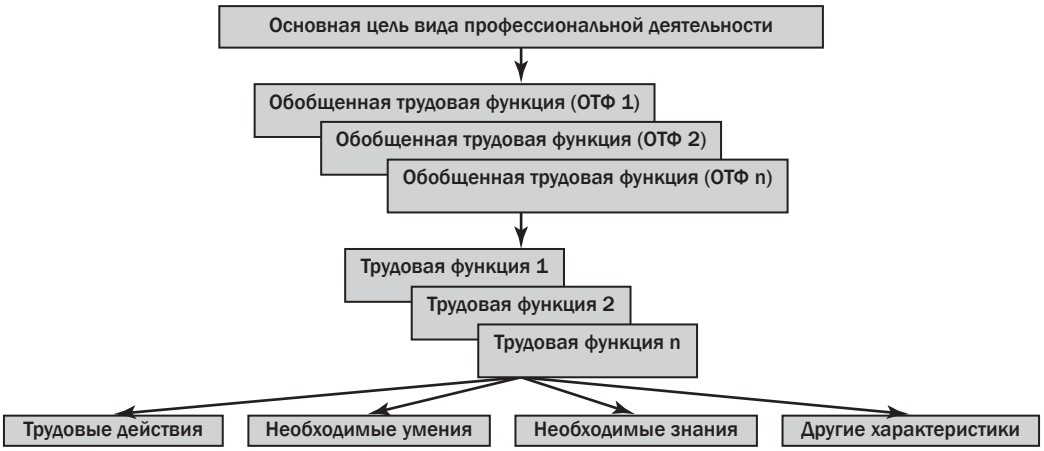
знаниями, навыками они должны обладать, чтобы быть востребованными на современном рынке труда» [1]. По сути, профстандарты выступают одновременно и описанием профессиональной деятельности, и инструментом управления, задавая своего рода планку требований и ориентиров для выстраивания кадровой политики.

Мировая практика показывает, что главная задача, решаемая профессиональными стандартами, — установка требований к качеству труда, знаниям и умениям, гармонизация сфер труда и подготовки кадров. В соответствии с Трудовым кодексом РФ (ст. 195.1) профессиональный стандарт представляет собой характеристику квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе для выполнения определенной трудовой функции, а сама квалификация работника определена как уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта его работы.

Как известно, структура профстандарта описана в приказе Минтруда России от 12.04.2013 № 147н «Об утверждении Макета профессионального стандарта». Ее существенными элементами, содержание которых вытекает из основной цели вида профессиональной деятельности, являются: набор обобщенных трудовых функций, перечень трудовых функций в рамках каждой обобщенной функции, а также трудовых действий, раскрывающих каждую трудовую функцию работника. Кроме того, в профстандарте выделены позиции (блоки) «Необходимые умения», «Необходимые знания» и «Другие характеристики», перечень которых нужен для выполнения трудовых функций (рис. 1).

Рисунок 1

Основные элементы структуры профессионального стандарта



Источник: составлено авторами.

ВНИИ труда Минтруда России подготовил «Методические рекомендации по формированию содержания профессиональных стандартов», которые раскрывают алгоритм разработки содержания профстандартов, соотнесенный с заполнением соответствующих разделов макета профстандарта, а также принципы декомпозиции различных трудовых функций и трудовых действий.

Нужно сказать, что вопросы разработки и применения профстандартов активно обсуждаются в профессиональном и образовательном сообществе. Проводятся семинары, конференции, форумы по этой проблематике, имеет место большое количество публикаций. Активную роль играют Советы по профессиональным квалификациям, в т. ч. и Совет по профессиональным квалификациям финансового рынка [2; 3]. Обсуждение проблем идет по разным направлениям: содержание самих стандартов, порядок их применения,

значение для работодателей, связь с системой образования, модернизация структуры макета профстандарта и т. д. Однако сегодня актуальным направлением дискуссии стал вопрос о том, какие требования к профессиональным стандартам предъявляет современная технологическая революция. Не могут ли существующие профстандарты стать определенным барьером для инноваций, поскольку они описывают уже сложившиеся бизнес-процессы и порой недостаточно отражают новые перспективные процессы и явления? Насколько применима существующая модель профстандартов для высокопрофессиональных специалистов, которые непосредственно связаны с разработкой новых цифровых технологий и аналитикой больших данных (*big data*)? Эти вопросы и будут предметом нашего исследования применительно к сфере финансового рынка.

На важность исследования этих вопросов обратили внимание министр труда и социальной защиты Российской Федерации М. А. Топилин [4] и президент РСПП А. Н. Шохин [5], которые отметили необходимость оперативно вносить в профессиональные стандарты изменения, связанные с цифровизацией экономики, и вводить цифровые компетенции во вновь разрабатываемые и актуализируемые профстандарты.

Профессиональные стандарты финансового рынка: опыт разработки

Следует отметить, что в настоящее время уже разработано более тысячи профстандартов, из них свыше 30 стандартов для финансового рынка, которые описывают квалификации работников банковской, оценочной, страховой, бухгалтерской, аудиторской сфер деятельности. Анализ практики разработки и последующего применения профстандартов в финансовой сфере показал, что в этом процессе немало сложностей как теоретического, так и практического порядка.

Во-первых, в профстандарте должны быть отражены лучшие практики. Вопрос не в том, нужно это или нет, а в том, как это делать. Поэтому для изучения конкретных трудовых функций и трудовых действий, например, специалистов в кредитно-финансовом сегменте, необходимо выбирать финансовые институты, которые являются лидерами финансового рынка. Так, при формировании профстандартов по потребительскому, ипотечному и корпоративному кредитованию выбор банков определялся не только их долей в кредитовании, но и тем, насколько они использовали или предполагали использовать передовой или новый опыт кредитования. При практическом решении данной проблемы выяснилось, что разные банки применяют, например, различные методы оценки кредитоспособности заемщиков, различную методику прогнозирования сигналов раннего предупреждения проблемных кредитов, которые являются их ноу-хау. Так, Сбербанк определяет кредитоспособность заемщиков — физических лиц с использованием искусственного интеллекта. Банк ВТБ использует в оценке кредитоспособности потенциальных клиентов — физических лиц индивидуальный скоринг Объединенного кредитного бюро, которое для построения скоринга использует данные 300 млн кредитных историй из своей базы. Предугадать, какие методы и методики будут завтра более эффективными, невозможно, следовательно, и отражать их в трудовых функциях и действиях представляется нецелесообразным. Выход заключается в том, чтобы все новации отразить в соответствующих профстандартах в блоках «Необходимые знания» и «Необходимые умения». Поэтому специалисты по кредитованию, по нашему мнению, должны иметь представления об искусственном интеллекте и его возможностях в кредитной сфере, об интеллектуальном анализе, о технологии распределенных реестров (блокчейн), обработки больших данных и т. д.

Во-вторых, очевидно, что при разработке профстандартов специалистов финансового рынка необходимо опираться на законодательство России, нормативные документы Банка России, внутренние положения, инструкции финансовых институтов: банков, страховых обществ, профессиональных участников рынка ценных бумаг и т. д. Однако особенностью финансовой сферы является то, что существуют различные точки зрения на определение

многих понятий, таких как кредит, ссуда, заем, финансы, финансовые услуги, ценные бумаги и т. д. Приоритет, безусловно, отдается трактовке этих понятий в законодательных актах. Однако в случае отсутствия определения этих понятий в указанных документах необходимо исходить из теоретических представлений о предмете и реально сложившейся практики. Например, на дату утверждения профстандарта «Специалист по факторинговым операциям» (15.03.2015) в Гражданском кодексе РФ отсутствовало само понятие «факторинг». В то же время данный термин широко использовался в научных статьях и в реальной практике. Кроме того, уже был принят Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 86-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции УНИДРУА по международным факторинговым операциям». Поэтому разработчики данного профстандарта совершенно справедливо исходили из реально сложившейся практики по факторингу.

В-третьих, в ряде случаев необходимо обращение к теории вопроса. Приведем пример. Понятие «потребительский кредит» дано в законе «О потребительском кредите (займе)». В нем определены три важных элемента, которые раскрывают сущность потребительского кредита: а) потребительский кредит предоставляется исключительно в денежной форме, б) цель предоставления кредита не должна быть связана с осуществлением предпринимательской деятельности заемщика и в) кредитором могут выступать только кредитные организации. Между тем в практическом плане возник вопрос: в случае, если заемщик перестает возвращать кредит, можно ли включать трудовые функции и действия по возврату проблемного кредита в профстандарт специалиста по потребительскому кредитованию? По нашему мнению, если кредит не возвращается и это приобретает устойчивый характер, то нарушаются основные принципы кредитования: возвратность, срочность, платность. Поэтому функциями специалиста по кредитованию должны быть: выявление ранних сигналов формирования проблемной задолженности у заемщиков; анализ причин возникновения просроченной задолженности; разработка совместно с заемщиком мер по ее уменьшению и полной ликвидации. Однако в случае, когда кредит не возвращается вообще и принимаемые меры не дают положительного результата, кредит трансформируется в другой финансовый инструмент. И мероприятия по возврату такого кредита (обращение в суд или к коллекторам, реализация залога) уже не являются функцией специалиста по кредитованию и не должны, по нашему мнению, включаться в данный стандарт.

В-четвертых, при разработке профстандарта важна терминологическая точность. Это необходимо для одинакового понимания терминов подавляющим большинством представителей профессионального сообщества. Так, анализ различных программ потребительского кредитования показал, что в документах коммерческих банков потребительский кредит и его виды (категории) трактуются по-разному. В некоторых банках в потребительские кредиты не включались автокредиты, кредитные карты, овердрафт, а вместо понятия «потребительский кредит» использовалось понятие «кредиты физическим лицам». В комментариях к «Статистическому бюллетеню Банка России» (выпуски 2015–2017 гг.) термин «потребительский кредит» не употребляется вообще, а вместо него используется понятие «кредиты физическим лицам»[1].

Таким образом, в понятие «потребительский кредит» разные банки вкладывают, в зависимости от целей анализа, различный смысл. Выход из этой терминологической неясности при создании профессионального стандарта специалиста по кредитованию — анализ практики потребительского кредитования в крупных российских банках с ориентацией на фактические действия сотрудников банка в соответствии с основными положениями закона.

---

[1] *Статистический бюллетень Банка России. 2017. № 12 (http://www.cbr.ru/publ/BBS/Bbs1712r.pdf).*

Как уже отмечалось, идущий в настоящее время процесс цифровизации экономики неизбежно, но в разной степени повлияет на содержание всех профстандартов. В резолюции III Всероссийского форума «Национальная система квалификаций России» (декабрь 2017 г.) прямо указано на необходимость совершенствования методологии разработки профессиональных стандартов, в том числе с учетом использования носящих общепрофессиональный характер единиц профессионального стандарта, связанных с общими компетенциями, требованиями цифровой экономики [4].

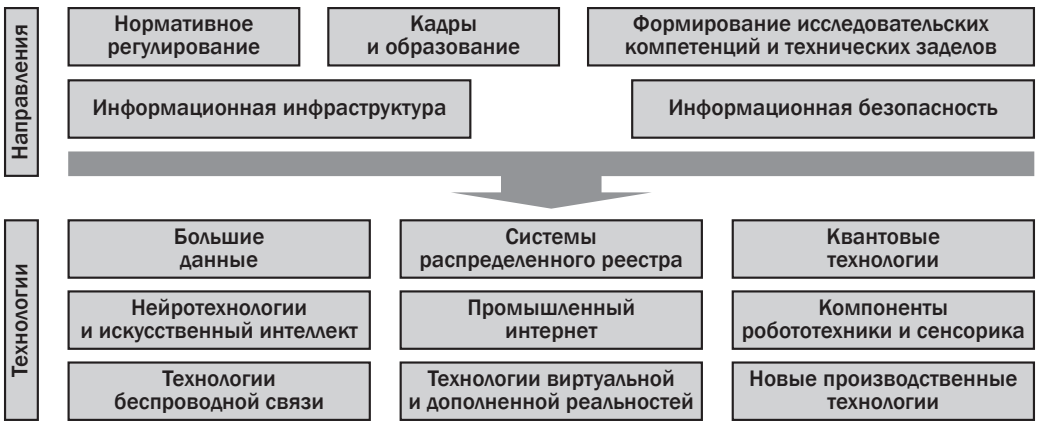
ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА И ФИНАНСОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ (ФИНТЕХ)

Что же представляет собой цифровая экономика? Существует множество ее определений. В «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.» дается следующее определение цифровой экономики: это «хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг»[2]. Изучение многочисленных определений цифровой экономики позволяет выделить следующие ее особенности. *Во-первых*, цифровая экономика не является каким-то сегментом экономики, она пронизывает все отрасли, носит кроссекторальный характер. *Во-вторых*, ключевой фактор цифровой экономики — данные в цифровом виде, а ее основой служат цифровые информационно-коммуникационные технологии. И, *в-третьих*, обработка больших данных и их результатов, внедрение новых цифровых технологий позволяет существенно повысить эффективность всей экономики.

По существу, цифровая экономика становится новой парадигмой ускоренного экономического развития. В России в 2017 г. была принята программа «Цифровая экономика Российской Федерации»[3]. Она определила цели, задачи, направления развития цифровой экономики, а также ключевые сквозные технологии на период до 2024 г. (рис. 2).

Рисунок 2

Основные направления и сквозные технологии программы «Цифровая экономика Российской Федерации»



Источник: составлено авторами.

---

[2] *Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203.*

[3] *Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р.*

Как мы уже отмечали, основой цифровой экономики являются цифровые технологии, а применение последних в финансовой сфере получило название «финтех» (англ. *FinTech*). Сам термин «финтех» (сокращение от словосочетания «финансовые технологии»), на наш взгляд, не совсем удачный. Дело в том, что технологии — это необходимый элемент любой финансовой операции, подразумевающий определенный порядок (способ) ее исполнения и наличие соответствующих инструментов. Тем не менее данный термин получил популярность и прочно вошел в научный оборот. Речь идет о таких новых технологиях, как распределенные реестры, искусственный интеллект, большие данные, робоэдвайзеры, peer-to-peer (P2P) кредитование, краудфандинг, мобильные платежи, криптовалюты, токены, ICO и т. д. Сегодня отсутствует единое понимание, что такое финтех. Существуют разные определения финтеха: а) это новая финансовая отрасль; б) это любые технологические инновации, а не только цифровые, в области финансовых услуг; в) это сегмент экономики на пересечении секторов финансовых услуг и технологий.

Развернутое определение финтеха дано во Всемирном обзоре сегмента FinTech (март 2016 г.), подготовленном компанией PwC, которая предоставляет различные аудиторские и консультационные услуги. «FinTech, по мнению авторов этого обзора, — это динамично развивающийся сегмент на пересечении секторов финансовых услуг и технологий, в котором технологические стартапы и новые участники рынка применяют инновационные подходы к продуктам и услугам» [6].

По нашему мнению, финтех представляет собой экосистему, которая характеризуется симбиозом финансовых инструментов, новых цифровых технологий, различных финансовых и информационно-коммуникационных институтов, цифровой инфраструктуры и методов регулирования (рис. 3).

Рисунок 3

Структура финтеха

Источник: составлено авторами.

В сфере финансового рынка с активным участием Банка России с 2016 г. идут эксперименты по применению новых финансовых технологий, совершенствуется законодательство. С 1 июля 2018 г. в практику будут введены в оборот электронные закладные. Абсолютное большинство кредитов физическим и юридическим лицам в Сбербанке будет выдаваться на основе решений искусственного интеллекта. Президент Сбербанка Г. О. Греф выделил пять ключевых направлений применения этой технологии в финансовой сфере: интеллектуальный эдвайзер, Data driven decision making (принятие решений на основе анализа больших данных), кибербезопасность, анализ клиентов и автоматизация деятельности банка[4]. Модель машинного обучения для процесса precollection

[4] *Герман Греф назвал пять основных направлений применения искусственного интеллекта в финансовом бизнесе / FutureBanking.ru (http://futurebanking.ru/post/3478).*

(предотвращение возникновения просроченной задолженности) внедрил Бинбанк[5]. Альфа-Банк стал первым российским банком, который начал использовать инновационную технологию SWIFT в сфере международных расчетов (*global payments innovation, gpi*)[6].

ПАО «М.Видео» — крупнейшая розничная сеть по объемам и номенклатуре продаж электроники и бытовой техники в России — совместно с ООО «Сбербанк Факторинг» и АО «Альфа-Банк» в 2017 г. разработали схему и провели эксперимент по использованию технологии блокчейна для подтверждения факторинговых операций. Также на базе технологии блокчейна ряд банков осуществил пробные сделки в области торгового финансирования. В целом нужно сказать, что Россия значительно продвинулась в использовании новых технологий в кредитно-финансовой сфере и, по существу, становится одним из мировых лидеров в этой области.

Каким же образом финтех должен отразиться в профстандартах специалистов финансового рынка? Здесь однозначного ответа пока нет. В «Плане мероприятий по направлению “Кадры и образование”» программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденном Правительством РФ 21.02.2018, предлагается, например, разработать: 1) базовую модель компетенций и перечень ключевых компетенций цифровой экономики для выпускников и обучающихся системы профессионального образования по всем специальностям и направлениям подготовки; 2) определить минимальные компетенции цифровой экономики для определенных видов профессиональной деятельности[7]. В то же время критерии и базовой модели, и перечня минимальных компетенций цифровой экономики в экспертной среде практически еще не обсуждались. Дополнительно, по нашему мнению, следует выделить перечни базовых цифровых компетенций для различных групп специалистов. Такими группами могут быть: 1) руководители высшего и среднего звена управления; 2) специалисты, которые работают с новыми финансовыми технологиями (разработчики программ); 3) непосредственные пользователи цифровых технологий. Набор же конкретных компетенций для этих групп должен быть разным. В частности, в профессиональных стандартах специалистов финансового рынка должны быть отражены как базовые, так и специальные цифровые компетенции в зависимости от вида профессиональной деятельности.

В настоящее время наблюдается спрос на «нетехнических» сотрудников с цифровыми навыками, которые способны эффективно использовать внедренные на предприятии цифровые технологии [7]. Так, исследователи компании CEB (в 2017 г. она была приобретена Gartner, всемирно известной исследовательской и консалтинговой компанией в области информационных технологий), проанализировав вакансии компаний из глобального списка S&P 100, выявили, например, что от 90 % кандидатов сегодня требуется наличие цифровых и аналитических навыков. Соискатели должны уметь ориентироваться в развивающихся цифровых условиях, включая новое программное обеспечение, аналитические технологии и платформы отчетности[8].

В то же время, обобщая имеющиеся исследования в области цифровых компетенций, можно отметить, что к цифровым навыкам чаще всего относят знание основ программирования и общее понимание архитектуры информационных программ, навыки программирования и алгоритмизации, умение работать в Word, Excel. Перечень этих навыков

---

[5] *Как Бинбанк с помощью machine learning сократил выход на просрочку на 22 % / FutureBanking.ru (http://futurebanking.ru:8080/post/3525).*

[6] *Альфа-Банк первый в России запустил инновационный сервис SWIFT gpi / FutureBanking.ru (http://futurebanking.ru/post/3534).*

[7] *План мероприятий по направлению «Кадры и образование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. Правительством РФ 21.02.2018 (http://static.government.ru/media/files/k87YsCABuiyuLAjcWDFILEh6itAirUX0.pdf).*

[8] *Зарина И. Цифровые навыки: кому они нужны (https://www.dp.ru/a/2017/11/19/Cifrovie_naviki_komu_oni).*

должны, по всей вероятности, выработать работодатели и профессиональные сообщества применительно к каждой профессии, группе родственных профессий. В профстандартах это может найти отражение в блоках «Необходимые знания» и «Необходимые умения» или отдельно в блоке «Другие характеристики».

Здесь нужно иметь в виду, что понятие «навыки» не имеет четкого определения. Многие эксперты наряду с понятием «навыки» используют понятие skill, что в английском языке означает способность выполнить задачу с предопределенным результатом. По их мнению, это определение шире, чем понятие «навык», и в некоторых случаях приближается к значению слова «компетенция» [8]. Нужно сказать, что на Западе термин skill достаточно активно используется при обсуждении требований к работникам экономики будущего. И здесь возникает вопрос, нужно ли в профстандартах к указанным выше блокам добавить еще и «навыки»? Этот вопрос требует дополнительного обсуждения, поскольку навыки в России принято считать составной частью умений.

НАДПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ

Цифровая экономика кроме цифровых компетенций специалистов различных отраслей потребовала более пристального внимания к общим (надпрофессиональным) компетенциям. Возобновление дискуссии в экспертном сообществе о целесообразности отражения этих компетенций в профессиональных стандартах и их учете при формировании и оценке квалификаций работников определяет необходимость формирования в первую очередь стандартизованного перечня общих компетенций.

В настоящее время общие компетенции отражаются в профессиональных стандартах не в явном виде, а в связке с выполнением профессиональной деятельности через соответствующие формулировки необходимых умений, в которых, как правило, объединено несколько общих компетенций. На начальном этапе формирования системы профессиональных стандартов прямое отражение общих компетенций в профессиональных стандартах не было предусмотрено по той причине, что этот стандарт содержит характеристику профессиональной деятельности, а общие компетенции — это характеристика не деятельности, а работника, причем прежде всего его психофизиологических, а не профессиональных качеств.

В то же время на основании исследований, проведенных Американской ассоциацией менеджмента, Microsoft, Target Jobs, BBC, Prospects и Национальной ассоциацией колледжей и работодателей, ключевыми компетенциями для выпускников вузов были названы устная и письменная коммуникабельность, эффективная работа в команде, организационная осведомленность, аналитическое мышление, умение решать проблемы, инициативность и мотивация, нацеленность на результат, планирование и организация деятельности, гибкость и адаптивность к новым условиям [9]. Эти компетенции необходимы и нашим выпускникам.

Опросы работодателей, проводимые в России советами по профессиональным квалификациям, в том числе на финансовом рынке, также показывают, что наличие подобных компетенций у работников имеет большое значение для эффективной работы компаний и организаций. Следовательно, целесообразно продолжить обсуждение данного вопроса (учета общих компетенций в профессиональных стандартах), уточнить перечень обязательных параметров, применяемых для характеристики квалификации работника.

Следует заметить, что в последнее время в отечественной и зарубежной практике активно используется понятие soft skills (мягкие навыки), для которого в России часто используется перевод «надпрофессиональные навыки или умения», однако по смыслу оно ближе к понятию «общая компетенция».

Soft skills можно определить как сквозные, не связанные с конкретным видом профессиональной деятельности компетенции (навыки), которые обеспечивают качественное

выполнение профессиональных задач, высокую производительность, успешную карьеру и социализацию работника. В то же время важно подчеркнуть, что в ряде случаев в зависимости от вида профессиональной деятельности, ее специфики работодатели в равной мере оценивают профессиональные компетенции (навыки) и soft skills. В любом случае «мягкие навыки» могут служить ориентиром и для специалиста, и для его работодателя, поскольку они формируются в рамках общественной практики как деятельности, через потребности которой проявляется рыночный механизм спроса и предложения.

Обзор различных исследований по вопросам компетенций специалистов позволяет выделить следующие «мягкие навыки», которые применимы к любым специалистам в условиях цифровой экономики: логическое мышление, критическое мышление, креативность, умение работать в команде, искусство ведения переговоров, коммуникационные навыки, поиск и анализ информации, быстрая обучаемость и умение переучиваться, работа с нечетко сформулированными задачами и результатом и др. [10]. Большую работу в этом плане проводит Сбербанк, который в 2016 г. разработал модель компетенций, основанную на навыках XXI века. Она содержит шесть компетенций, на которые должны ориентироваться сотрудники банка: 1) клиентоцентричность, 2) решение проблем и системность мышления, 3) управление результатом и ответственность, 4) инновационность и digital skills, 5) развитие командного духа и сотрудничество, 6) управление собой [11]. Заместитель председателя правления Сбербанка России Ю. Г. Чупина сказала: «Если раньше все занимались тем, что готовили профессиональные навыки, то сейчас нужно добавить digital skills и soft skills... Мы уже сегодня отстаем в экономике знаний, нам не хватает людей с так называемыми навыками XXI века и новым типом мышления»[9].

Таким образом, цифровизация экономики становится ведущим мировым трендом. Как отметил Президент России В. В. Путин, от уровня развития цифровой экономики России зависит ее национальная безопасность и независимость, конкурентоспособность российских компаний, позиция страны на мировой арене на долгосрочную перспективу[10]. Важнейшая роль в процессе цифровизации экономики принадлежит кадрам, человеческому капиталу. Профессиональные стандарты призваны помочь специалистам финансового рынка повысить свою квалификацию и овладеть современными профессиональными компетенциями, цифровыми навыками и так называемыми мягкими навыками.

В целом, необходимо прежде всего выстроить последовательность «цифровая экономика — цифровые технологии — профессии — профстандарты — цифровые компетенции, навыки» и более четко определить соответствующий понятийно-терминологический аппарат. Кроме того, представляется, что в быстроразвивающихся отраслях, где широко внедряются новые цифровые технологии, когда кодифицировать и стандартизировать новые квалификации, профессии, специальности достаточно сложно, целесообразно продолжить обсуждение вопросов об актуализации формата профстандарта и об ускорении процедуры внесения в него изменений.

---

[9] *Роль человеческого капитала в формировании цифровой экономики (http://tass.ru/pmef-2017/articles/4309767).*

[10] *Выступление Президента России В. В. Путина на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам 5 июля 2017 г. (http://kremlin.ru/events/president/news/54983).*

Библиография

1. Совещание по вопросу разработки профстандартов / Официальный сайт Президента России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/19812.
2. Моисеев А. В., Маштакеева Д. К., Новиков П. Н. Формирование и развитие системы профессиональных квалификаций финансового рынка // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 28–40.
3. Моисеев А. В., Мурычев А. В., Маштакеева Д. К., Новиков П. Н. О деятельности Совета по профессиональным квалификациям финансового рынка // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 52–62.
4. В Москве завершился III Всероссийский форум «Национальная система квалификаций России» / Официальный сайт Национального совета при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям. URL: http://nspkrf.ru/news-nspk/item/130-forum.html.
5. Президент «Ростелекома» возглавит Комитет по цифровой экономике Российского союза промышленников и предпринимателей / Официальный сайт РСПП. URL: http://рспп.рф/news/view/13097.
6. Размывание границ: как компании сегмента FinTech влияют на сектор финансовых услуг / PwC Global FinTech Report. URL: https://www.pwc.ru/ru/banking/publications/fintech-global-report-rus.pdf.
7. Лучшие практики развития квалификаций / Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям. URL: http://irkp31.ru/dual/xp_dual/xp_bel_obl/file/Best_practices_NSPK.pdf.
8. Навыки будущего. Что нужно знать и уметь в этом сложном мире / Global Education Futures и WorldSkills Russia, 2017. URL: http://spkurdyumov.ru/uploads/2017/10/navyki-budushhego-chto-nuzhno-znat-i-umet-v-novom-slozhnom-mire.pdf.
9. Подольский О. А., Погожина В. А. Ключевые компетенции выпускников и молодых специалистов при приеме на работу // Научное обозрение: гуманитарные исследования. 2016. № 1. С. 96–103.
10. Тренды цифровой экономики: базовые навыки программирования пригодятся всем / WorldSkills Russia, 2017. URL: http://worldskills.ru/media-czentr/novosti/trendyi-czifrovoj-ekonomiki-bazovyie-navyiki-programmirovaniya-prigodyatsya-vsem.html.
11. Годовой отчет Сбербанка России, 2016. Обучение и развитие. С. 152–153. URL: http://www.sberbank.com/ru/investor-relations/reports-and-publications/annual-reports.

A. V. Murychev, P. N. Novikov, R. K. Nurmukhametov

Professional Standards of the Activities of the Financial Market Specialists in the Context of the Digital Economy Development

Authors' affiliation:
Alexander V. Murychev *(e-mail: priemmav@rspp.ru), Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs, Moscow 109240, Russian Federation*
Petr N. Novikov *(e-mail: pnovikov@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Rim K. Nurmukhametov *(e-mail: nurmuhametov.rim@yandex.ru), Tula Branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Tula 300012, Russian Federation*

Abstract
The article examines the issues of improvement of the professional standards of financial market professionals, caused by demands of the modern technological revolution. The experience of professional standards development is generalized by authors, and attention is drawn to the following difficulties, both theoretical and practical. The article is focused on the structure of the layout of a professional standard and clarification of the terminology. It also shows the main points of the Program of the digital economy of Russia and discloses such a new and popular term as "FinTech". The authors consider the possibility to separate common (overprofessional) competencies (skills), along with professional ones, in professional standards demanded by the digital economy.

Keywords:
professional standard, digital economy, financial technologies (FinTech), digital competence (skills), financial market

JEL: *G10*

References

1. Meeting on the Development of Professional Standards. The Official Website of the President of Russia. Available at: http://kremlin.ru/events/president/news/19812.
2. Moiseev A., Mashtakeeva D., Novikov P. The Formation and Development of Vocational Qualifications of the Financial Market. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 2, pp. 28–40.
3. Moiseev A. V., Murychev A. V., Mashtakeeva D. K., Novikov P. N. On the Activities of the Council for Professional Qualifications of the Financial Market. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 1, pp. 52–62.
4. Completed in Moscow 3rd All-Russian Forum on Russia's National Qualification System. Available at: http://nspkrf.ru/news-nspk/item/130-forum.html.
5. The President of Rostelecom is to Head the Committee on Digital Economy of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (RSPP). Available at: https: http://рспп.рф/news/view/13097.
6. Blurring of Borders: How Companies of the FinTech Segment Affect the Financial Services Sector. PwC Global FinTech Report. Available at: https://www.pwc.ru/ru/banking/publications/fintech-global-report-rus.pdf.
7. Best Practices for the Development of Qualifications. National Council of the President of the Russian Federation for Professional Qualifications. Available at: http://irkp31.ru/dual/xp_dual/xp_bel_obl/file/Best_practices_NSPK.pdf.
8. Skills of the Future. What you Need to Know and be Able to do in This Complex World. Global Education Futures and WorldSkills Russia, 2017. Available at: http://spkurdyumov.ru/uploads/2017/10/navyki-budushhego-chto-nuzhno-znat-i-umet-v-novom-slozhnom-mire.pdf.
9. Podol'sky O. A., Pogozhina V. A. Key Competences of Graduates and Young Professionals for Employment. *Nauchnoe obozrenie: gumanitarnye issledovaniya — Scientific review: humanitarian research*, 2016, no. 1, pp. 96–103.
10. Trends in the Digital Economy: Basic Programming Skills Will be Useful to Everyone. WorldSkills Russia, 2017. Available at: http://worldskills.ru/media-czentr/novosti/trendyi-czifrovoj-ekonomiki-bazovyie-navyiki-programmirovaniya-prigodyatsya-vsem.html.
11. The Report of Sberbank for 2016. Education and Development, pp. 152–153. Available at: http://www.sberbank.com/ru/investor-relations/reports-and-publications/annual-reports.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-84-93

А. К. Сембеков, Е. Г. Будешов

Отраслевая конкурентоспособность страховых рынков стран ЕАЭС: критерии и оценка

Амир Катеевич Сембеков *(e-mail: amir_sembekov@mail.ru), д. э. н., профессор, заведующий кафедрой «Финансы» Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза (г. Караганда, Республика Казахстан)*
Ералы Галыевич Будешов *(e-mail: yeraly_budeshov@mail.ru), преподаватель кафедры «Финансы» Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза (г. Караганда, Республика Казахстан)*

Аннотация
В статье рассмотрены вопросы оценки конкурентоспособности национальных страховых рынков Евразийского экономического союза. Проведен анализ основных критериев, характеризующих уровень конкурентоспособности страховых рынков в условиях интеграционного союза. В результате исследования на основе применения методики оценки конкурентных преимуществ страховых рынков с помощью «многоугольника факторов конкурентоспособности» выявлены основные конкурентные преимущества и слабые позиции национальных страховых рынков каждой из стран — участниц ЕАЭС. Предложены меры, направленные на активизацию конкурентных преимуществ в деятельности страховых компаний и формирование конкурентоспособности каждого национального страхового рынка Евразийского экономического союза.

Ключевые слова:
конкурентоспособность, конкурентные преимущества, концентрация страхового рынка, плотность страховщиков, проникновение рынка, показатели страхового рынка, активы, собственный капитал, страховые премии, индекс Херфиндаля — Хиршмана

JEL: *G22*

Развитие мировой экономики происходит под усиливающимся влиянием экономических интеграций. Интеграционные процессы в региональных объединениях выступают фактором повышения национальной конкурентоспособности входящих в них стран. Эти процессы проявляются во всех сегментах финансового сектора, в том числе и на страховом рынке. Страховой рынок не может развиваться вне экономической политики интеграционного взаимодействия стран — участниц Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС). При этом роль страхования как одного из важных секторов финансовой системы постоянно возрастает, особенно на фоне усилившейся в последние годы общемировой социально-экономической нестабильности. Механизм страхования становится мощнейшим инструментом в хозяйственной системе евразийской интеграции, позволяет снижать риски во всех сферах экономической активности, обеспечивает сохранение доходов и накоплений как дополнительных источников инвестирования.

В связи с этим актуальным и особо значимым является проведение анализа страховых рынков стран — участниц ЕАЭС на основе изучения выбранных показателей, индикаторов отраслевой конкурентоспособности страхового рынка и разработки комплекса организационно-правовых, финансово-экономических мер, а также рекомендаций для формирования конкурентоспособности национальных страховых рынков стран ЕАЭС.

Для этого необходимо на основе теоретического исследования разных методологических расчетов формирования индекса глобальной и региональной конкурентоспособности сформировать условия и факторы для анализа отраслевой конкурентоспособности страхового рынка.

Исходя из мирового опыта использования методических расчетов национальной и региональной конкурентоспособности, ключевыми факторами являются такие макроэкономические количественные показатели страхового рынка, как страховой потенциал рынков, территориальный аспект функционирования и масштабы, доходы населения, плотность страховщиков, уровень проникновения страхования, уровень концентрации страхового рынка и др. [1; 2; 3].

Территориальный аспект и масштабы рынка влияют на уровень страхового потенциала. Размеры собираемых премий крупнейших страховщиков, размеры активов и инвестиционных ресурсов в страховой отрасли страны указывают на уровень ресурсного потенциала страхования, возможности конкуренции внутри страны.

По объемам собираемых премий в абсолютном выражении российский рынок страхования является самым крупным по сравнению с другими участниками союза и несопоставимым по размерам сборов. Казахстанский страховой рынок — средний по величине на евразийском страховом пространстве, несмотря на большие территориальные размеры, но слабый по рыночной емкости и занимает вторую позицию после РФ, на третьей позиции находится белорусский страховой рынок. Наибольший объем собираемых страховых премий — в России, например, в 2017 г. он составил свыше 92,5 % от общего объема страховых премий стран ЕАЭС, в то время как в Республике Казахстан он почти в 19 раз меньше, чем в России ($1135,5 млн). А в Белоруссии объем страховых премий почти в два раза меньше, чем в Казахстане. По отчетным данным за 2014–2017 гг. показатели страховых рынков стран ЕАЭС представлены в табл. 1.

Таблица 1

Показатели страховых рынков стран ЕАЭС за 2014–2017 гг., млн долл. США, % от общего объема

Страны	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Активы								
Армения	104	0,2	86	0,3	97	0,3	94,2	0,2
Белоруссия	2058	4,4	1549	4,8	1408	4,4	1583,7	3,6
Казахстан	3420	7,4	3724	11,6	2504	7,8	2843,5	6,4
Киргизия	38	0,1	43	0,1	38	0,1	52	0,1
Россия	40 739	87,9	26 765	83,2	27 936	87,4	39 955,5	89,7
Страховые премии								
Армения	72	0,3	66	0,4	69	0,3	73	0,3
Белоруссия	708	2,5	506	2,7	494	2,6	543,7	2,3
Казахстан	1319	4,7	1187	6,3	944	4,9	1135,5	4,8
Киргизия	19	0,1	13	0,1	10	0,1	15,6	0,1
Россия	26 025	92,4	16 940	90,5	17 671	92,1	21 932,3	92,5
Собственный капитал								
Армения	37,9	0,3	35,5	0,4	39,5	0,4	39,8	0,3
Белоруссия	1186,1	9,2	854,4	9,3	715,8	8,1	769,5	6,2
Казахстан	1601,6	12,4	1832,8	19,9	1174,8	13,4	1266,8	10,2
Киргизия	26,6	0,2	32,1	0,3	29,6	0,3	42,6	0,4
Россия	10 060,6	77,9	6444,2	70,1	6846,2	77,8	10 265,4	82,9

Источник: составлено авторами на основании данных отчетов Евразийской экономической комиссии / Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: http://www.eaeunion.org.

По данным Департамента статистики Евразийской экономической комиссии, показатели инвестиционного потенциала страховых рынков стран ЕАЭС в 2017 г. увеличились, например, в этом году в России доля активов достигла 89,7 % в общем объеме по сравнению с 2016 г. (возросла на $12 019,5 млн). В Казахстане и Белоруссии тоже есть рост, но размеры активов, соответственно, почти в 14 и 25 раз меньше, чем в России[1].

Размер собственного капитала — не менее значимый инвестиционный источник страховых организаций. Объем собственного капитала страховых компаний России в 2017 г. по сравнению 2016-м увеличился на $3419,2 млн, доля в общем объеме составляет 82,9 %. В Республике Казахстан за 2016 г. объем составил $1174,8 млн, а за 2017-й — $1266,8 млн. В Белоруссии объем собственного капитала почти в 13 раз меньше, чем в России.

Одним из критериев, характеризующих уровень развития страхования, является количество страховых компаний, приходящихся на одного человека, что влияет на доступность услуг. Под плотностью страховщиков на национальном рынке понимается соотношение количества компаний и численности населения страны. За 2017 г. по расчетам получены следующие значения этого показателя: Казахстан — 1:559 944, то есть в среднем одна компания обслуживает 559,9 тыс. человек. Показатели в России — 1:649 577, в Белоруссии — 1:432 032, в Киргизии — 1:307 010, в Армении — 1:426 593 (табл. 2).

На основе анализа выявлено, что происходит дальнейшая консолидация страховых организаций в Российской Федерации и Казахстане на основе ужесточения пруденциальных требований к страховой деятельности. Консолидация рынков в этих странах усиливается за счет ухода с рынка некрупных страховщиков, что связано с дальнейшим ужесточением надзорной политики регуляторов, которые в 2017–2018 гг. переходят к риск-ориентированному надзору, предполагающему дифференциацию рисков [4].

Таблица 2

Динамика развития страховых рынков стран ЕАЭС

Страны	2014	2015	2016	2017
Количество страховых компаний (на конец года), ед.				
Армения	7	7	7	7
Белоруссия	24	24	23	22
Казахстан	34	33	32	32
Киргизия	17	17	19	20
Россия	404	334	256	226
ВВП, млн долл. США				
Армения	11 610	10 553	10 572	11 560
Белоруссия	78 536	55 317	47 479	54 413
Казахстан	221 418	184 387	137 278	158 180
Киргизия	7469	6678	6552	7163
Россия	2 085 848	1 374 665	1 284 272	1 578 637
Численность населения, млн человек				
Армения	3,01	3,01	2,99	2,98
Белоруссия	9,46	9,48	9,49	9,50
Казахстан	17,16	17,41	17,66	17,91
Киргизия	5,77	5,89	6,01	6,14
Россия	143,66	146,26	146,54	146,80

[1] *См.: Официальный сайт Евразийского экономического союза (http://www.eaeunion.org).*

Страны	2014	2015	2016	2017
Денежные доходы населения, млн долл. США				
Армения	4334,4	3973,2	3910,9	4076,6
Белоруссия	51 459,9	35 390,7	29 535,8	33 033,6
Казахстан	71 660,1	63 511,6	45 562,8	52 870,3
Киргизия	5153,7	4382,1	4364,7	4641,8
Россия	1 160 755,9	781 808,6	796 635,6	928 045,3
Плотность страховщиков				
Армения	1:431 011	1:430 085	1:428 368	1:426 593
Белоруссия	1:394 506	1:395 036	1:412 972	1:432 032
Казахстан	1:504 731	1:527 749	1:552 184	1:559 944
Киргизия	1:339 798	1:346 768	1:316 815	1:307 010
Россия	1:355 611	1:437 926	1:572 440	1:649 577
Доля страхования на душу населения, %				
Армения	23,9	21,9	23,1	24,5
Белоруссия	74,8	53,4	52,1	57,2
Казахстан	76,8	68,2	53,5	63,4
Киргизия	3,3	2,2	1,6	2,5
Россия	181,2	115,8	120,6	149,4
Доля страхования в ВВП, %				
Армения	0,62	0,63	0,65	0,63
Белоруссия	0,90	0,91	1,04	1,0
Казахстан	0,60	0,64	0,69	0,72
Киргизия	0,25	0,19	0,15	0,22
Россия	1,25	1,23	1,38	1,39

Источники: составлено авторами на основании данных Центрального банка Республики Армения (http://www.cba.am), Национального банка Республики Беларусь (http://www.nbrb.by), Национального банка Республики Казахстан (http://www.nationalbank.kz), Национального банка Киргизской Республики (http:///www.nbkr.kg), Центрального банка Российской Федерации (http://www. cbr.ru).

Уровень развитости страхования на рынках можно охарактеризовать с помощью такого показателя, как доля страховых премий, деленная на численность населения (премия на душу населения). По данным за 2017 г. резидентами Казахстана тратится в среднем $63 в год на человека, России — $149, Армении — $25, Киргизии — $3. По этим данным видно, что развитие страхования на рынках стран — участниц ЕАЭС находится на очень низком уровне. Для сравнения, в западных странах, в частности в Германии, Франции и Великобритании, этот показатель составляет $2000 в год, в Японии — $2800 в год [5].

Доля страхования в ВВП страны характеризует долю страховой отрасли в валовом продукте экономики, показывает динамику глубины проникновения страхового рынка в экономику. Показатель проникновения страхового рынка (в процентах) определяется как часть объема страхового рынка относительно общего ВВП страны. Этот показатель определяет содержание доли страховых услуг в экономике страны. Наши расчеты показывают, что доля страхования в ВВП страны (показатель проникновения) остается незначительным во всех странах ЕАЭС. К примеру, за 2017 г. это 0,72 % в Казахстане, 1,39 % в России, 1,0 % в Белоруссии, 0,63 % в Армении и самый низкий в Киргизии — 0,22 %. Основной вывод заключается в том, что в странах ЕАЭС влияние страхования на экономику незначительное. Для сравнения, уровень страхования по отношению к ВВП в европейских странах намного выше, например, в Нидерландах — 12,5 %, в Великобритании — 12,2 %, в Финляндии — 11,3 % [5].

Для определения уровня концентрации рынка считаем возможным использовать следующие показатели:

1) коэффициент рыночной концентрации (CR). Рассчитывается как процентное соотношение объема реализации страховых услуг определенным числом крупнейших поставщиков-страховщиков к общему объему реализации страховых услуг на данном рынке всеми страховщиками. Исходя из мнений многих экспертов, мы используем уровень концентрации трех (CR3) крупнейших поставщиков страховых услуг [6];

2) коэффициент рыночной концентрации Херфиндаля — Хиршмана (HHI) рассчитывается как сумма квадратов долей, занимаемых на рынке всеми действующими на нем поставщиками услуг.

В соответствии с различными значениями коэффициентов концентрации и индексов Херфиндаля — Хиршмана выделяются три типа рынка.

Первый тип — высококонцентрированные рынки: включают области значений 70 % < CR3 < 100 %; 2000 < HHI ≤ 10 000. Данные рынки характеризуются как рынки с неразвитой конкуренцией или ее отсутствием, имеет место доминирующее или монопольное положение субъектов рынка. Степень монополизации рынка высокая.

Второй тип — умеренно концентрированные рынки (при 45 % < CR3 < 70 %; 1000 < HHI < 2000). На рынке присутствует конкуренция, но она недостаточно развита, имеет место неравномерность присутствия на рынке его субъектов.

Третий тип — низкоконцентрированные рынки (при CR3 < 45 %; HHI < 1000). Данные рынки характеризуются как рынки с развитой конкуренцией. На них, как правило, отсутствуют субъекты, занимающее доминирующее или монопольное положение. Степень монополизации рынка низкая [7].

Таким образом, показатели рыночной концентрации дают возможность сделать предварительную оценку степени монополизации рынка, неравномерности действующих субъектов рынка. В табл. 3 отражены показатели уровня концентрации страховых рынков России, Казахстана, Белоруссии за 2017 г. Данные по рынкам Армении и Киргизии отсутствуют.

Таблица 3

Показатели уровня концентрации страховых рынков за 2017 г., млн долл. США

	Белоруссия	Казахстан	Россия
Компания 1	249,02	169,30	2711,01
Компания 2	41,69	139,54	1750,60
Компания 3	40,85	116,37	1531,99
Общая сумма страховых премий	543,77	1215,71	21 932,29
Коэффициент концентрации CR3, %	61	35	27

Источники: рассчитано авторами на основании данных отчетов Национального банка Республики Беларусь (http://www.nbrb.by), Национального банка Республики Казахстан (http://www.nationalbank.kz), Центрального банка Российской Федерации (http://www.cbr.ru).

Коэффициент концентрации имеет существенный недостаток — он характеризует не всех страховщиков на рынке, а только первых самых крупных. Поэтому более достоверным является показатель уровня конкуренции — коэффициент Херфиндаля — Хиршмана. Формула индекса имеет следующий вид: HHI = ($S^1 + S^2 + ... + Sn^2$), где S^1 и S^2 — возведенная в квадрат процентная доля объема услуг компании в отрасли. Эта часть определяется как отношение продаж конкретной компании на рынке ко всему объему услуг в страховой отрасли. Полученная величина должна находиться в диапазоне между 1 и 10 000. Показатель 10 000 означает полную монополизацию сектора экономики одной компанией (табл. 4).

Таблица 4

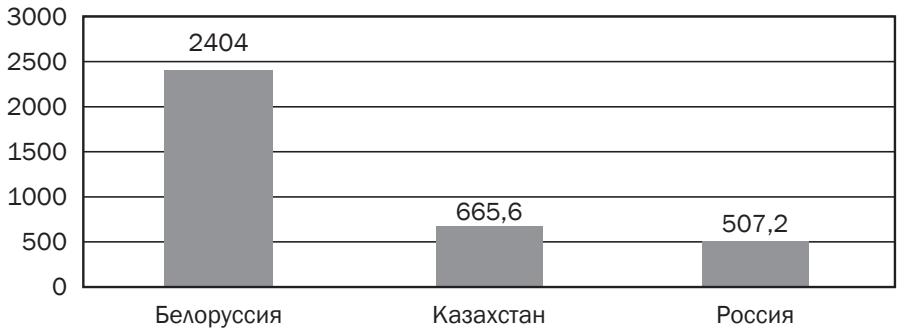
Индекс Херфиндаля — Хиршмана

Коэффициент Херфиндаля — Хиршмана	Казахстан, тенге	Россия, руб.	Белоруссия, бел. руб.
HHI	$(S^1 + S^2 + ... + Sn^{32})$	$(S^1 + S^2 + ... + Sn^{226})$	$(S^1 + S^2 + ... + Sn^{22})$

Результаты расчетов коэффициента Херфиндаля — Хиршмана показаны на рис. 1.

Рисунок 1

Результаты расчетов индекса Херфиндаля — Хиршмана



Источники: составлено авторами на основе данных Национального банка Республики Беларусь (http://www.nbrb.by), Национального банка Республики Казахстан (http://www.nationalbank.kz), Центрального банка Российской Федерации (http://www. cbr.ru) за 2017 г.

Таким образом, по результатам исследования страховые рынки Казахстана и России относятся к низкоконцентрированным: в Казахстане CR3 — 35 % (т. е. меньше 45 %), а HHI — 665,6 (< 1000); в России CR3 — 27 %, HHI — 507,2 (< 1000). Соответственно, данные рынки можно охарактеризовать как рынки с развитой конкуренцией. Страховой рынок Белоруссии отличается высокой концентрацией 2000 < 2404 < 10 000, с доминированием на рынке государственной компании «Белгосстрах», степень монополизации рынка остается значительной.

Анализ рассмотренных выше показателей, характеризующих уровень развитости национального страхового рынка, можно с полным основанием использовать для расчета коэффициента отраслевой конкурентоспособности страхового рынка. Данные показатели в полной мере характеризуют потенциальные возможности национальных рынков в конкурентной борьбе на рынках сбыта страховых услуг.

Конкурентоспособность страхового сектора в условиях рыночной конкуренции есть обобщающая характеристика деятельности национальной страховой отрасли в сравнении с конкурентами, она показывает эффективность использования экономических ресурсов по сравнению с конкурирующими рынками. В практическом аспекте более высокий уровень развитости страховой отрасли (показатели развития страхового рынка) позволяет формировать конкурентные преимущества.

Следовательно, уровень отраслевой конкурентоспособности находится в прямой зависимости от объема ВВП, численности и доходов населения, количественных показателей развития каждого страхового рынка и др. Исходные данные для проведения оценки конкурентоспособности страховых рынков стран ЕАЭС приведены в табл. 5. Результаты оценки факторов конкурентоспособности национальных страховых рынков в разрезе стран ЕАЭС представлены в табл. 6.

Таблица 5

Исходные данные для оценки конкурентоспособности страховых рынков стран ЕАЭС за 2017 г.

Страны ЕАЭС	ВВП, млн долл. США	Денежные доходы населения, млн долл. США	Численность населения, млн чел.	Количество страховых компаний	Собственный капитал, млн долл. США	Страховые премии, млн долл. США	Активы, млн долл. США	Коэффициент концентрации (CR3)
	$K_{ВВП}$	$K_Д$	$K_Ч$	$K_К$	$K_С$	$K_{ПР}$	$K_А$	$K_{КОН}$
РА	11 560	4076,6	2,98	7	39,8	73	94,2	-
РБ	54 413	33 033,6	9,50	22	769,5	543,7	1583,7	61
РК	158 180	52 870,3	17,91	32	1266,8	1135,5	2843,5	35
КР	7163	4641,8	6,14	20	42,6	15,6	52	-
РФ	1578 637	928 045,3	146,80	226	10 265,4	21 932,3	39 955,5	27

Источники: составлено по данным Национальной статистической службы Республики Армения (http://www.armstat.am), Национального статистического комитета Республики Белоруссия (http://www.belstat.gov.by), Комитета по статистике при Министерстве национальной экономики Республики Казахстан (http://www.stat.gov.kz), Национального статистического комитета Киргизской Республики (http://www.stat.kg), Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru) за 2017 г.

Таблица 6

Показатели факторов конкурентоспособности страховых рынков в разрезе стран ЕАЭС

Страны ЕАЭС	$K_{ВВП}$	$K_Д$	$K_Ч$	$K_К$	$K_С$	$K_{ПР}$	$K_А$	$K_{КОН}$	$S_{Нкс}$
РА	0,21	0,12	0,31	0,31	0,05	0,13	0,05	-	0,001
РБ	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,05
РК	2,90	1,60	1,88	1,45	1,64	2,08	1,79	0,57	0,18
КР	0,13	0,14	0,64	0,90	0,05	0,02	0,03	-	0,006
РФ	29,01	28,09	15,45	10,27	13,34	40,33	25,22	0,44	27,28

Источник: составлено авторами на основе расчета статистических данных табл. 5.

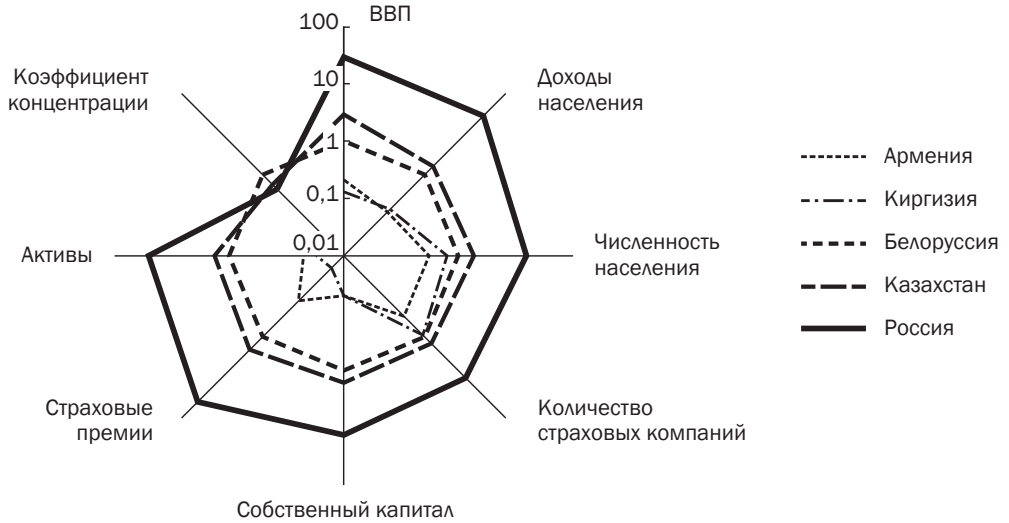
Данные таблицы показывают, что наибольшими конкурентными преимуществами на интеграционном пространстве ЕАЭС в силу объективных материально-ресурсных условий обладает российский страховой рынок, коэффициент конкурентоспособности которого составляет 27,28. Результаты расчетов графически изображены на рис. 2.

Вместе с тем следует понимать, что кроме рассмотренных нами выше обобщающих факторов, характеризующих состояние конкурентоспособности страховых рынков, важным для полноты оценки конкурентоспособности выступает ряд качественных индикаторов национальной экономики. К ним в первую очередь относятся: наличие национального перестраховочного рынка, доступность страховых услуг, степень монополизма и коррупция. Оценка влияния данных индикаторов на уровень конкурентоспособности рынка осуществляется экспертным методом.

В институциональном аспекте для каждого национального рынка страхования существуют собственные проблемы, влияющие на конкурентоспособность их деятельности по сравнению с другими рынками стран ЕАЭС. Например, для казахстанского страхового рынка отсутствие национальной перестраховочной компании существенно снижает конкурентные возможности страховых компаний на общем экономическом пространстве. Кроме того, для данного рынка важна необходимость повышения капитализации двух-трех крупнейших казахстанских компаний до уровня, сравнимого с капитализацией страховщиков России из первой десятки.

Рисунок 2

«Многоугольник факторов конкурентоспособности» страховых рынков в разрезе стран ЕАЭС



Источник: составлено авторами на основе данных табл. 6.

Для России крайне важным является формирование полноценного рынка страховых услуг без «серых схем», страховых мошенничеств в обязательном медицинском страховании и обязательном страховании ответственности владельцев транспортных средств. Также серьезная проблема страхового рынка России — низкий уровень вовлеченности страхового сектора в экономику и ограниченный выбор страховых услуг. Основная проблема белорусского страхового рынка — государственная монополия одной государственной компании. Для Армении и Киргизии основная задача — построение полноценного страхового рынка, основанного на апробированных мировым опытом европейских стандартах страхования.

Проведенный анализ показывает, что уровень развитости национальных страховых рынков, включая и российский страховой рынок, является недостаточно высоким, например, доля страхования в ВВП остается ниже, чем во многих странах Европы и Азии. В странах ЕАЭС не прослеживается активного роста страхования как важного сегмента рыночной экономики. И хотя возможности страховых организаций постепенно растут, их деятельность остается пока весьма ограниченной. Эффективность функционирования страхового рынка зависит от комплексности принимаемых мер по улучшению организации страхования, совершенствованию инфраструктуры, повышению конкурентоспособности рынка. В результате проведенного исследования авторами предлагается ряд мер для решения актуальных задач в сфере национального страхования для государств — членов ЕАЭС:

— повышение страховой культуры, системная подготовка кадрового потенциала по вопросам страхования и страховой деятельности для страховых организаций, других профессиональных участников страхового рынка;

— активизация государственной политики в сфере национального страхования, в первую очередь направленной на увеличение доли страхования в экономике стран, повышение уровня инвестиционных возможностей страхования за счет мер стимулирования;

— формирование эффективного перестраховочного рынка Евразийского союза (подробнее см. [8]), создание необходимых условий, предпосылок и организационных мер

для взаимных перестраховочных операций, уменьшения оттока финансовых потоков за пределы Союза;

— для всех национальных страховых рынков Евразийского союза актуальной задачей должно стать формирование полноценной системы социальной защиты населения и хозяйствующих субъектов, полноты удовлетворения их потребностей за счет качества и разнообразия страховых продуктов;

— разработка единой методологии подходов к построению системы управления рисками страховых секторов стран Евразийского экономического союза на основе апробированных мировым опытом стандартов;

— создание межгосударственных гарантийных страховых фондов в рамках ЕАЭС, обеспечивающих интересы всех участников страхового рынка по катастрофическим, массовым социально значимым рискам;

— использование передового управленческого менеджмента, современных информационных технологий в страховой деятельности национальных страховщиков и формирование информационного обмена между участниками страхового сотрудничества стран — членов ЕАЭС.

Таким образом, практическая реализация предлагаемых мер и предложений по совершенствованию национальных страховых рынков позволит повысить конкурентоспособность каждого страхового рынка стран — участниц ЕАЭС на общем евразийском пространстве.

Библиография

1. Ширинян Л. Конкуренция на рынке страховых услуг Германии // Журнал европейской экономики. 2012. № 4. С. 523–544.
2. Оценка ключевых параметров страховых рынков ЕАЭС: тенденции и перспективы развития: монография / Л. К. Улыбина, А. К. Сембеков, О. А. Окорокова и др. Краснодар: КубГАУ, 2017. 178 с.
3. Сембеков А. К. Модель прогнозирования страховых рынков ЕАЭС на среднесрочный период развития // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2017. № 10. С. 325–331.
4. Сембеков А. К., Будешов Е. Г. Инвестиционные ресурсы страхового рынка стран Евразийского экономического союза // Вестник Карагандинского университета. Серия Экономика. 2016. № 3 (83). С. 192–197.
5. Мировые тенденции страхового рынка в 2015 году: прогноз на 2016–2017 годы // Рынок страхования. 2015. № 12 (135). С. 21–23.
6. Sembekov A. K., Serikova G. S., Budeshov Ye. G. et al. Development Analysis of Insurance Markets in the EEU // Juornal of Advanced Research in Law and Economics. 2017. Vol. 8. Iss. 4 (26). P. 1315–1322.
7. Методика по проведению анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке финансовых услуг / Министерство национальной экономики Республики Казахстан. URL: http://economy.gov.kz.
8. Сплетухов Ю. А. Страховые рынки государств — членов ЕАЭС: современное состояние и эффективность // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 2. С. 105–114.

A. K. Sembekov, Ye. G. Budeshov

Sectoral Competitiveness of the Insurance Markets of the EAEU Countries: Criteria and Evaluation

Authors' affiliation:
Amir K. Sembekov *(e-mail: amir_sembekov@mail.ru), Karaganda Economic University of Kazpotrebsoyuz, Karaganda 100009, Kazakhstan*
Yeraly G. Budeshov *(e-mail: yeraly_budeshov@mail.ru), Karaganda Economic University of Kazpotrebsoyuz, Karaganda 100009, Kazakhstan*

Abstract
This article examines the issues of assessing the competitiveness of the national insurance markets of the EAEU. It also analyzes the main criteria characterizing the level of competitiveness of the national insurance market in the conditions of the integration union. As a result of the research, the main competitive advantages and weak positions of the national insurance markets are identified in the context of each country, based on the application of the methodology for assessing the competitive advantages of the insurance markets of the EAEU member countries through the «competitiveness polygon». Using economic and mathematical modeling the authors estimate the influence of factors of the industry competitiveness of the insurance markets in the conditions of the integration space of the EAEU. Measures aimed at enhancing competitive advantages in the activities of insurance companies and forming a competitive national insurance market of the Eurasian Union are proposed at the end of the article.

Keywords:
competitiveness, competitive advantages, concentration of insurance market, density of insurers, market penetration, insurance market indicators, assets, equity, insurance premiums, Herfindahl-Hirschman index

JEL: *G22*

References

1. Shirinyan L. Competition in the German Insurance Market. *Zhurnal evropeiskoi ekonomiki — Journal of European Economics*, 2012, no. 4, pp. 523–544.
2. Assessment of Crucial Parameters of the Insurance Markets of the EAEU: Trends and Development Prospects. L. K. Ulibina, A. K. Sembekov, O. A. Okorokova at al. Krasnodar: KubSAU Publ., 2017, 178 p.
3. Sembekov A. K. The Model of Forecasting the EEU Insurance Markets for the Medium-Term Period of Development. *Mezhdunarodnyi zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovanii — International Journal of Applied and Fundamental Research*, 2017, no. 10, pp. 325–331.
4. Sembekov A. K., Budeshov Ye. G. Investment Resources of the Insurance Market of the Eurasian Economic Union Countries. *Vestnik Karagandinskogo universiteta — Bulletin of the Karaganda University*, 2016, no. 3 (83), pp. 192–197.
5. Worldwide Trends of the Insurance Market in 2015: Forecast for 2016–2017. *Rynok strakhovaniya — Insurance Market*, 2015, no. 12 (135).
6. Sembekov A. K., Serikova G. S., Budeshov Ye. G. et al. Development Analysis of Insurance Markets in the EEU. *Juornal of Advanced Research in Law and Economics*, 2017, vol. 8, iss. 4 (26), pp. 1315–1322.
7. Methodology for Analysis and Assessment of the State of the Competitive Environment in the Financial Services Market. The Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan. Available at: http://economy.gov.kz.
8. Spletukhov Y. A. Insurance Markets of the EAEU Member States: Current Status and Efficiency. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 2, pp. 105–114.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-94-105

Е. В. Красова

Профессиональные посредники на российском фондовом рынке: условия и тенденции развития

Елена Викторовна Красова *(e-mail: elena_krasova@rambler.ru), к. э. н., доцент кафедры экономики Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (г. Владивосток)*

Аннотация

Статья посвящена актуальным вопросам, связанным с деятельностью профессиональных посредников на российском фондовом рынке. Рассматриваются условия, в которых осуществляется деятельность профессиональных посредников, изучаются тенденции их развития за последние годы. Методологической базой исследования служат положения современной теории рынка ценных бумаг и концепции эффективного развития фондовых рынков. В статье обосновывается роль и место профессиональных посредников фондового рынка в современной финансовой системе России, показаны динамика и структура количества компаний-посредников, изучаются макроэкономические риски развития их деятельности, представлен рейтинг ведущих посредников по объему операций на фондовом рынке, проанализирован уровень концентрации как важнейшая характеристика рынка услуг профессиональных посредников.

Ключевые слова:

профессиональные посредники, профессиональные участники фондового рынка, российский фондовый рынок, инструменты фондового рынка, финансово-промышленные группы, банковский сектор на фондовом рынке, концентрация фондового рынка

JEL: *G14, E66*

Современный фондовый рынок — понятие многоаспектное и сложное, включающее в себя совокупность финансовых институтов и финансовых отношений, которые возникают между участниками рынка, осуществляющими определенные виды деятельности в соответствии с действующим законодательством[1]. Основными профессиональными участниками рынка ценных бумаг являются посредники — брокеры, дилеры и доверительные управляющие, обеспечивающие связь между эмитентами и инвесторами, инвесторами и другими участниками фондового рынка.

Актуальность исследования вопросов, связанных с деятельностью профессиональных посредников, обусловлена значимой ролью, которую играют ценные бумаги и фондовый рынок в целом в современной экономической жизни. Начиная с 1990-х гг. формирование и устойчивое развитие нового для России рынка ценных бумаг, положительная динамика капитализации большей части крупных национальных компаний стала важной базой финансового развития страны. Несмотря на наличие широкого круга мнений относительно места и роли финансовых посредников в экономическом развитии, автор придерживается концепции, согласно которой роль финансового сектора в росте экономики является ведущей. Истоки данной концепции лежат еще в трудах Й. Шумпетера и У. Бэджета [1–2] и комплексно обосновываются в научных работах второй половины XX в. Р. Маккинноном, Р. Левином, С. Зервос, Т. Беком, А. Демиргуч-Кунтом и другими учеными [3].

---

[1] *Речь идет о Федеральном законе от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».*

Вместе с тем настоящее исследование принципиально разделяет банковскую и небанковскую финансовые системы и рассматривает профессиональных посредников банковского и фондового рынков в определенной степени как конкурентов за внутренние инвестиционные ресурсы. Поскольку воздействие банковского сектора на экономический рост и социальное равенство весьма неоднозначно [4], развитие отечественного фондового рынка и укрепление позиций его профессиональных участников представляется наилучшей альтернативой дальнейшему усилению банковской концентрации в России.

Широкий круг функций, выполняемых современными профессиональными посредниками, значительный потенциал их инвестиционных и инновационных возможностей ставят перед наукой и практикой новые задачи, главными из которых являются органичное встраивание института профессиональных посредников фондового рынка в общую финансовую систему страны, стимулирование на этой основе экономического роста и сокращение социального неравенства. Российские ученые отмечают, что интенсивное развитие институтов фондового рынка облегчит решение важнейших макроэкономических задач российской экономики [5–6]. Для этого есть и ресурсный, и институциональный потенциалы: по мнению экспертов Центра стратегических разработок, главной ресурсной базой будущего инвестиционного роста могут стать средства домашних хозяйств (по оценкам, это свыше 40 трлн руб., или примерно 50 % ВВП страны), перераспределяемые по различным каналам финансового рынка с опережающим ростом масштабов небанковского сектора [7].

Развитию института профессиональных посредников российского фондового рынка на современном этапе мешает целый ряд проблем, в том числе таких как деформированная структура российского финансового рынка, высокий уровень макроэкономической нестабильности, низкая конкурентоспособность и высокая концентрация небанковского финансового сектора. В нынешнем состоянии российский фондовый рынок не способен стать драйвером экономического развития. В связи с этим цель настоящего исследования — анализ условий и тенденций развития фондового рынка России в контексте обозначенных проблем с учетом долгосрочных задач, стоящих перед его профессиональными участниками.

МЕСТО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ПОСРЕДНИКОВ ФОНДОВОГО РЫНКА В СОВРЕМЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Современные научные исследования рассматривают профессиональных посредников фондового рынка (рынка ценных бумаг, далее — РЦБ) как органичную часть финансово-кредитной системы [8–10], как типичную сферу предпринимательства в финансовом секторе [11–12], а также в качестве маркет-мейкеров, т. е. определенных институциональных субъектов, трансформирующих традиционную систему профессиональных участников рынка ценных бумаг в современную интегрированную систему финансовых посредников [13].

Мировая практика показывает повышение значимости фондовых рынков в аккумулировании инвестиционных ресурсов, что приводит к закономерному росту влияния и развитию института профессиональных посредников РЦБ. Развитие такого института в России стало возможным в условиях накопления денежного капитала в 1990-х гг., акционирования предприятий, развития форм инвестирования и расширения доступа к капиталу частных инвесторов. Однако в настоящее время «российская финансовая система в гипертрофированном виде воспроизводит континентальную модель финансового рынка, в котором главную роль играет банковский сектор» [14]. По состоянию на 01.01.2018 соотношение финансовых активов коммерческих банков и профессиональных участников РЦБ из числа нефинансовых кредитных организаций в России составляло 109:1, тогда как в 2015 г. оно равнялось 97:1, а в 2005 г. — 12:1. За последние 12 лет финансовые активы страны возросли более чем в 10 раз, при этом подавляющая часть этого прироста пришлась именно на банковский сектор. Последние годы характеризуются разнонаправ-

ленностью движения финансового капитала: если за 2014–2017 гг. в банковском секторе произошел приток активов на 9,7 %, то у профессиональных посредников РЦБ (брокеров, дилеров и доверительных управляющих из числа нефинансовых кредитных организаций) активы снизились на 3,7 %[2]. Доля совокупных активов банковской системы в ВВП России к 2018 г. составила 92 %, а доля активов профессиональных посредников РЦБ уменьшилась до 0,9 % (табл. 1).

Таблица 1

Динамика активов банковского сектора и сегмента профессиональных посредников на фондовом рынке за 2013–2017 гг.

Показатель	Ед. изм.	2013	2014	2015	2016	2017
Совокупные активы банковского сектора	млрд руб.	57 423	77 653	83 000	80 063	85 192
	% к ВВП	80,9	98,0	99,7	93,0	91,8
Совокупные активы профессиональных посредников на РЦБ	млрд руб.	н/д	814	756	772	784
	% к ВВП	н/д	1,08	1,10	0,91	0,88

Источники: составлено автором по данным: Обзор банковского сектора Российской Федерации (https://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_183.pdf); Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг (https://www.cbr.ru/finmarkets/files/supervision/review_secur_17Q3.pdf).

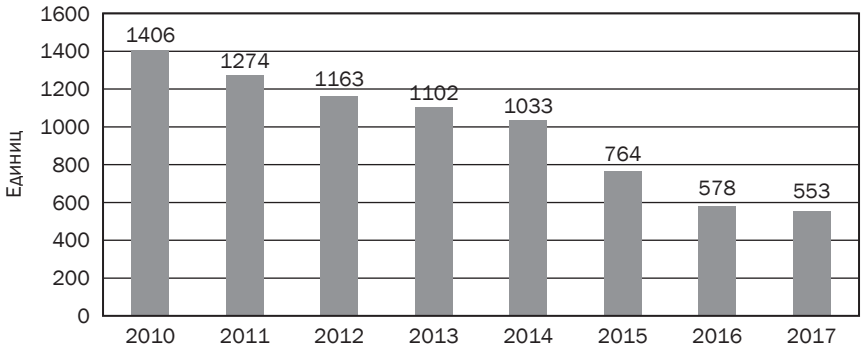
Сложившаяся ситуация позволяет говорить о неразвитости и структурном дисбалансе российского финансового рынка, что приводит к ухудшению способности фондового рынка генерировать капитал, сужает и локализирует место профессиональных посредников в национальной финансовой системе.

КОЛИЧЕСТВО И СТРУКТУРА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ПОСРЕДНИКОВ РОССИЙСКОГО ФОНДОВОГО РЫНКА

На 1 июля 2017 г. количество организаций — профессиональных посредников составило 553, это 93 % всех профессиональных участников российского фондового рынка (рис. 1).

Рисунок 1

Динамика количества профессиональных посредников на российском фондовом рынке за 2010–2017 гг.



Примечание: данные по 2017 г. представлены за первое полугодие.
Источник: составлено автором по данным: Российский фондовый рынок: первое полугодие 2017 г. События и факты / Официальный сайт Национальной ассоциации участников фондового рынка (http://www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2017_1.pdf).

---

[2] *Обзор банковского сектора Российской Федерации. № 170. Декабрь 2016 г. / Официальный сайт Банка России (http://www.cbr.ru/analytics/bank_system/obs_1612.pdf); Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг. № 4. 2016 г. / Официальный сайт Банка России (https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/14418/review_secur_16Q4.pdf).*

Рис. 1 показывает убывающую динамику количества профпосредников: в текущем десятилетии оно уменьшилось на 853 ед., или в 2,5 раза. Основные способы прекращения работы профпосредников — это добровольный отказ от деятельности, заявленной в лицензии, а также принудительное аннулирование лицензий за невыполнение требований к достаточности капитала. Статистика показывает, что среди организаций-профпосредников, деятельность которых прекратилась, преобладают те, кто добровольно написал заявление об отзыве лицензии, не выдержав конкуренции. За последнее десятилетие наибольшее число аннулированных лицензий профессиональных посредников фондового рынка было зафиксировано в «посткризисный» 2009 г. — 656, в 2010 г. — 638, в 2015 г. — 452 и в 2016 г. — 620. Количество выданных лицензий несоизмеримо мало по сравнению с числом аннулированных: за последние пять лет (2013–2017 гг.) в России выдано лишь 189 лицензий на осуществление профессиональной деятельности на РЦБ, в том числе за первое полугодие 2017 г. — 11.

В структуре численности профпосредников преобладают компании, совмещающие различные виды посреднической деятельности на фондовом рынке: на 1 июля 2017 г. их количество составило 390, или 70,5 % всех компаний-посредников на рынке. Наиболее частое сочетание лицензий — на осуществление брокерской, дилерской деятельности и деятельности по управлению ценными бумагами (36 % сочетающих лицензии компаний). Количество организаций, имеющих лицензии брокера и дилера, составило 181 ед., или 32,7 % от общего числа профпосредников. Компаний, специализирующихся исключительно на брокерской деятельности, всего 13, на дилерской деятельности — 58, на деятельности по управлению ценными бумагами — 92.[3]

Основными факторами совмещения разных видов посреднической деятельности на РЦБ являются их схожесть между собой по методам и средствам работы, единство квалификационных требований к работникам, необходимость поддержания собственного капитала на определенном уровне. В настоящее время специалисты говорят не просто о совмещении, а об интеграции различных видов деятельности на фондовом рынке, обусловленной укрупнением финансовых институтов, консолидацией банковского и небанковского капиталов, качественной трансформацией менеджмента российских финансовых компаний. В частности, предполагается, что в среднесрочной перспективе целесообразность независимого лицензирования брокерской и дилерской деятельности отпадет и центральное место на фондовом рынке займут профессиональные участники, выполняющие весь комплекс функций маркет-мейкера [13, с. 40–41].

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ РИСКИ РАЗВИТИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ПОСРЕДНИКОВ

Тенденции сокращения количества профессиональных участников фондового рынка вызваны как общерыночными причинами, так и особенностями регулирования российского РЦБ. Исследователи называют ряд факторов, влияющих на деятельность профессиональных посредников: увеличение уровня финансового риска в стране [15], снижение реального инвестиционного потенциала граждан и его диспропорция, низкая степень диверсификации активов частных инвесторов [16], жесткие требования к минимальному собственному капиталу, нестабильность условий осуществления предпринимательской деятельности в сфере финансового посредничества [11] и др.

По оценке специалистов, менее 4 % российских домохозяйств обладают реальным финансовым потенциалом для инвестиций на фондовом рынке. В результате доля ценных

---

[3] *Российский фондовый рынок: первое полугодие 2017 г. (http://www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2017_1.pdf).*

бумаг в сбережениях населения составляет лишь около 5 % и вопреки оптимистичным прогнозам не имеет устойчивых тенденций к росту в текущем десятилетии [16, с. 99]. По состоянию на 1 января 2018 г. на Московской бирже зарегистрировано 1893,7 тыс. клиентов операторов биржевого рынка из числа физических лиц, что составляет 1,3 % населения России, и 28,2 тыс. клиентов из числа юридических лиц. Численность жителей, пользующихся услугами всех профпосредников страны, в 58 раз меньше, чем клиентов одного только Сбербанка России. Анализ динамики за период 2013–2017 гг. показывает рост числа частных клиентов — инвесторов РЦБ на 895 тыс. ед., или на 87 %, однако удельный вес активных клиентов за тот же период снизился с 7,0 до 5,8 %[4].

В большей степени россияне доверяют банковским вкладам и депозитам: на них хранятся 26 трлн руб. сбережений, что составляет 48 % от объема денежных доходов, полученных населением страны в 2017 г. Порядка 24,8 трлн руб. хранится на банковских счетах предприятий и организаций. За 2013–2017 гг. общий объем средств на вкладах и депозитах возрос в 1,8 раза, а их удельный вес в ВВП увеличился с 42,3 до 54,8 %[5]. Главными причинами предпочтения банковского сектора фондовому рынку для частных инвесторов являются недостаточная отдача на вложенный капитал и высокая волатильность доходности основных инструментов фондового рынка — акций и облигаций. Несмотря на то что в некоторые периоды рост курса ценных бумаг отдельных эмитентов бил исторические рекорды[6] и существенно превышал ставки по банковским депозитам, объективная нестабильность вокруг фондового рынка, вызванная главным образом внешнеэкономическими и внешнеполитическими факторами, а также рядом институциональных особенностей регулирования российского фондового рынка, увеличивает операционные и стратегические риски отечественных инвесторов. Это отражается на масштабах и эффективности обслуживающих инвесторов профессиональных посредников, ставит последних в зависимость от текущей рыночной конъюнктуры и сужает перспективы их развития [подробнее см. 14]. В качестве основы для таких выводов можно привести долгосрочную динамику доходности и волатильности базовых фондовых индексов российского рынка (табл. 2).

Таблица 2

Динамика доходности и волатильности базовых индексов российского фондового рынка за 2010–2017 гг.

Год	Индекс ММВБ		Индекс корпоративных облигаций MCX CBI TR		Индекс государственных облигаций MCX RGBI TR		Ставка рефинансирования усредненная, %
	Доходность, % годовых	Волатильность, %	Средневзвешенная доходность к погашению, %	Волатильность, %	Средневзвешенная доходность к погашению, %	Волатильность, %	
2017	1,9	1,5	9,1	0,16	7,9	0,50	8,75
2016	26,8	1,1	10,61	0,12	9,09	0,28	10,6
2015	22,7	1,3	13,11	0,31	11,43	0,57	12,5
2014	−8,3	1,6	10,44	0,30	9,16	0,80	7,9
2013	2,0	1,0	7,93	0,04	6,79	0,36	5,5
2012	5,2	1,2	8,73	0,06	7,41	0,17	8,1
2011	−16,9	1,7	7,48	0,09	7,06	0,22	8,1
2010	23,3	1,5	7,41	0,10	6,64	0,35	8,0

Источники: составлено автором по данным: Российский фондовый рынок. 2016 г. (http://www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2016.pdf); Индексы Московской биржи (https://www.moex.com/ru/indices).

---

[4] *Статистика по клиентам / Официальный сайт Московской биржи (http://www.moex.com/s719).*

[5] *Обзор банковского сектора Российской Федерации. № 170. Декабрь 2016 г.*

[6] *В частности, можно выделить акции ПАО «Аэрофлот», АК «АЛРОСА», ПАО «Сбербанк России», курсы которых обновили в 2016–2017 гг. свои исторические максимумы.*

Динамика индекса ММВБ из табл. 2 показывает, насколько нестабилен российский рынок акций: вероятность убытков инвесторов за весь рассматриваемый период достаточно высока, особенно у тех инвесторов, кто вкладывал свои средства в начале 2010-х гг. Доходность облигаций более стабильна, чем акций, и вполне сопоставима с процентом по банковским депозитам. Однако следует принимать во внимание, что корпоративные облигации в большей степени подвержены риску дефолта и риску снижения кредитного рейтинга эмитента, чем банковские депозиты. Все это обусловливает тот факт, что большинство частных инвесторов доверяют фондовому рынку относительно небольшие деньги ради краткосрочной спекулятивной прибыли, а также получения пассивного дивидендного дохода и купонного дохода по облигациям. Последние годы демонстрируют уверенный рост числа клиентов-инвесторов на российском фондовом рынке, но при этом средний оборот не увеличивается: за 2013–2017 гг. при росте совокупного оборота фондового рынка на 47,4 % средний оборот в расчете на одного клиента уменьшился на 21,2 %[7].

Таким образом, положительные тенденции роста количества клиентских счетов и оборотов по ним сопровождаются снижением оборачиваемости рынков акций и облигаций, а также ухудшением структуры клиентских счетов, что напрямую влияет на снижение объема доходов профпосредников, получающих комиссию в зависимости от количества и объема сделок. По данным Национальной ассоциации участников фондового рынка (НАУФОР), коэффициент оборачиваемости внутреннего рынка акций имеет четкую тенденцию к падению, постепенно снижаясь от 93,5 % в 2009 г. к 27 % в 2017 г. Несмотря на рост оборотов по инструментам долгового рынка, показатель оборачиваемости рынка облигаций также уменьшается: если в 2009 г. он составлял 119 %, в 2013 г. — 129 %, то в 2017 г. — лишь 48 %. Если сравнивать с уровнем 2009 г., то отмечается уменьшение ликвидности внутреннего рынка акций в 3,9 раза, рынка облигаций — в 2,3 раза[8].

Ухудшение структуры клиентских счетов означает снижение активности клиентов, а также неравномерное распределение инвестиционного потенциала среди них. По статистике Московской биржи, активными, т. е. такими, по которым была совершена хотя бы одна операция в месяц, являются 5,8 % счетов физических лиц и 4,1 % счетов юридических лиц. По оценке специалистов, только пятая часть действующих клиентов фондового рынка обладает инвестиционным потенциалом [16]. Фактически за этот небольшой круг активных и ресурсоемких клиентов, общее количество которых можно оценить в 90–110 тыс., идет основная конкурентная борьба между российскими профпосредниками.

ВЕДУЩИЕ ОПЕРАТОРЫ РОССИЙСКОГО ФОНДОВОГО РЫНКА

Опыт функционирования российского фондового рынка в условиях нестабильности национальной финансовой системы показывает, что в долгосрочной перспективе на данном рынке могут находиться только надежные и финансово устойчивые компании. Как правило, это крупные высококапитализированные организации — корпорации, коммерческие банки и финансово-промышленные группы, которые имеют развитую технологическую и инфраструктурную среду для участия в биржевых торгах. Наличие финансовых, технологических и интеллектуальных ресурсов обусловливает возможность выполнения такими компаниями функций операторов фондового рынка, т. е. хозяйствующих субъектов, осуществляющих многочисленные сделки по купле-продаже ценных бумаг как за свой счет, так и за счет клиентов.

В табл. 3 представлен рейтинг ведущих операторов по объему собственных сделок с ценными бумагами в разрезе трех важнейших секторов российского фондового рынка.

---

[7] *Статистика по клиентам / Официальный сайт Московской биржи (http://www.moex.com/s719).*

[8] *Российский фондовый рынок: первое полугодие 2017 года. События и факты.*

Таблица 3

Крупнейшие операторы российского фондового рынка в 2017 г.

Рынок акций		Рынок корпоративных облигаций		Рынок ОФЗ	
Наименование компании и место в рейтинге	Объем сделок, млрд руб.	Наименование компании и место в рейтинге	Объем сделок, млрд руб.	Наименование компании и место в рейтинге	Объем сделок, млрд руб.
1. ФГ «БКС»	4237	1. Группа банка «ФК Открытие»	1006	1. ПАО «Банк ВТБ»	1193
2. Группа банка «ФК Открытие»	2346	2. ООО «ИК Велес Капитал»	733	2. ООО «ИК Велес Капитал»	1058
3. АО «ФИНАМ»	1302	3. Банк ГПБ (АО)	545	3. ПАО «Сбербанк России»	1049
4. ООО «Ренессанс Брокер»	1276	4. ООО «БК Регион»	518	4. АО «Банк Кредит Свисс (Москва)»	940
5. ПАО «Банк ВТБ»	1118	5. ПАО «Банк ВТБ»	437	5. Банк ГПБ (АО)	934
6. ПАО «Сбербанк России»	1118	6. ПАО «Сбербанк России»	433	6. АО КБ «Ситибанк»	633
7. ООО «Кредит Свисс Секьюритиз (Москва)»	729	7. ПАО «Промсвязьбанк»	364	7. ПАО «Промсвязьбанк»	520
8. АО «ИК “Ай Ти Инвест”»	637	8. ПАО «Совкомбанк»	340	8. АО «Россельхозбанк»	482
9. ООО «Меррилл Линч Секьюритиз»	444	9. «АЛОР Брокер» (ООО «АЛОР+»)	310	9. АО «ЮниКредит Банк»	439
10. ООО «Атон»	394	10. «КИТ Финанс» (ПАО)	230	10. ООО «Морган Стэнли Банк»	363

Примечание: объемы сделок представлены по всем режимам торгов.
Источник: составлено автором по данным: Ведущие операторы фондового рынка (https://www.moex.com/a2750).

Следует выделить две значимые тенденции развития сегмента профессиональных посредников фондового рынка в России: усиление давления банковского сектора на рынок небанковских финансовых услуг и растущая концентрация секторов фондового рынка.

Как отмечают специалисты, в России сформировалась смешанная модель организованного рынка ценных бумаг, характеризующаяся тем, что на нем работают как специализированные профессиональные участники рынка, так и коммерческие банки [17, с. 12]. Укрупнение капитала и интеграция различных видов финансовой деятельности, о которых говорилось выше, объективно приводит к постепенному усилению влияния банковского института на фондовом рынке. Наиболее резкий подъем доли банковского сектора в оборотах биржевого рынка наблюдался в 2012 г. вследствие повышения биржевой активности таких участников, как Банк России и Сбербанк, переключивших на себя почти 40 % оборотов по сделкам с облигациями.

На сегодняшний день кредитные организации занимают 47,7 % в общем количестве профессиональных посредников фондового рынка (для сравнения: в 2011 г. их доля составляла 40 %). В 2017 г. доля банков[9] в общем объеме операций с акциями оценена в 24,3 %, в операциях с корпоративными облигациями — 52,5 %, с ОФЗ — 77,5 %[10].

За период 2010–2017 гг. наряду со снижением количества профессиональных посредников объективно повышался уровень концентрации трех важнейших секторов фондового рынка — рынков акций, корпоративных облигаций и ОФЗ. Рыночная доля десяти крупнейших игроков на рынке акций достигает почти 75 %, на рынке корпоративных облигаций — 62 %, на рынке ОФЗ — 64 %. Как показывают данные за последние несколько лет, состав крупнейших участников секторов существенно не меняется, меняется лишь место в рейтинге отдельных игроков. Так, по сравнению с 2016 г. в 2017 г. из десятки крупнейших участников на рынке акций вышли «АЛОР Брокер» и ИК «Церих Кэпитал

[9] *Без учета Группы банка «ФК Открытие».*
[10] *Ведущие операторы фондового рынка / Официальный сайт Московской биржи.*

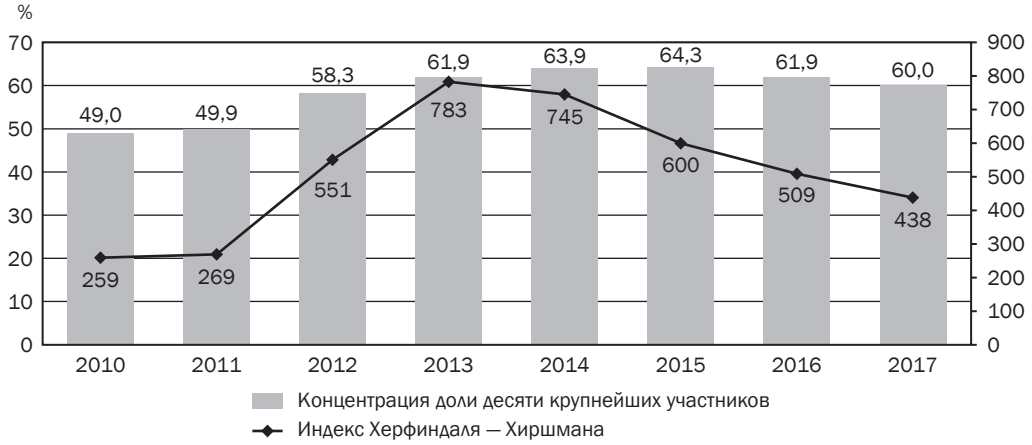
Менеджмент», уступив свои места «Меррилл Линч Секьюритиз» и «Атону». На рынке облигаций вместо ВТБ в первую десятку вошел Россельхозбанк.

Рассматривая фондовый рынок в целом, можно отметить достаточно умеренный уровень рыночной концентрации. В десятку абсолютных лидеров по совокупным оборотам фондового рынка, включающим объемы сделок с акциями и облигациями, входят ФГ «БКС», Группа банка «ФК Открытие», ВТБ, Сбербанк России, «ИК Велес Капитал», Газпромбанк, «Кредит Свисс Секьюритиз (Москва)», «Ренессанс Брокер», «ФИНАМ» и Промсвязьбанк с суммарной рыночной долей 60 %. Доля ФГ «БКС» — участника с максимальным удельным весом в биржевых оборотах с ценными бумагами — составляет 11,9 %.

Динамика индекса Херфиндаля — Хиршмана (IHH), рассчитанного по совокупному объему сделок профпосредников с акциями и облигациями, за период 2010–2017 гг. не имеет четко выраженной тенденции и во многом зависит от степени влияния банковского сектора и крупнейших небанковских участников. После 2013 г. наблюдается относительно равномерное распределение долей участников рынка, в результате чего IHH снизился с 783 в 2013 г. до 438 в 2017 г. (рис. 2).

Рисунок 2

Уровень концентрации российского фондового рынка по совокупному объему сделок с акциями и облигациями за 2010–2017 гг.



Источник: рассчитано автором по данным: Российский фондовый рынок. 2016 г.; Ведущие операторы фондового рынка.

КЛИЕНТСКИЕ ОПЕРАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ПОСРЕДНИКОВ НА РОССИЙСКОМ ФОНДОВОМ РЫНКЕ

Масштабы операций с клиентами являются важным показателем рыночной привлекательности профпосредников для розничных клиентов — инвесторов из числа физических и юридических лиц, включая иностранных. Действуя по принципу супермаркета, современные финансовые группы достигают эффекта масштаба от реализации широкого спектра услуг, в частности, пользуются возможностями наращивания оборотов брокерско-дилерской деятельности за счет клиентов, привлекаемых из других сфер обслуживания (например, банковского). Это способствует экономии издержек в расчете на одного клиента и тем самым повышает компенсаторные свойства финансового организма: чем больше видов деятельности, тем комплекснее и эффективнее работает предприятие.

Несмотря на прозрачную статистику объемов финансовых операций на российском фондовом рынке, достаточно трудно выделить среди его профессиональных посредников бесспорного лидера в части розничных финансовых услуг. Одни компании активно

открывают клиентам брокерские счета, но не являются лидерами по объему торгового оборота, например, ВТБ, Альфа-Банк, «Атон», «АЛОР Брокер», «КИТ Финанс», «Инвестиционная палата» и др. Другие компании, наоборот, обеспечивают значительные обороты при сравнительно небольшом количестве клиентов, в частности, БК «Регион», «Ренессанс Брокер», «Универ Капитал», Совкомбанк, ИК «Велес Капитал», ИФК «Метрополь», «Ронин» и т. д.[11] И открытие счетов, и обеспечение оборотов по ним — основа для получения доходов профессиональными посредниками. Путем ранжирования компаний по количеству зарегистрированных клиентов и объему оборотов по клиентским счетам за 2017 г. были выделены десять профпосредников, наиболее активно работающих с клиентами-инвесторами. По обоим указанным параметрам данные профпосредники входят в список 25 крупнейших брокерско-дилерских компаний России (рис. 3).

Рисунок 3

Позиции крупнейших профессиональных посредников фондового рынка по количеству клиентов и объему оборотов по клиентским счетам, 2017 г.

Источники: составлено автором по данным: Ведущие операторы фондового рынка.

Среди представленных на рис. 3 позиций выделяются пять, расположенных в верхнем и правом сегментах координатной плоскости, — это лидеры 2017 г., наиболее часто выбираемые инвесторами для работы на фондовом рынке: ФГ «БКС», ФК «Открытие», Сбербанк России, «ФИНАМ» и ВТБ. По итогам 2017 г. данная пятерка компаний занимает в совокупности более трети в общем объеме клиентских сделок на российском фондовом рынке и аккумулирует у себя 55,9 % всех клиентов, в том числе 70,2 % активных. Следует отметить, что данные компании удерживают свое лидерство не первый год. Более мелким компаниям, безусловно, трудно выдерживать конкуренцию с такими «акулами» фондового рынка, и они в своем большинстве занимают позиции последователей, отражаемых в левом нижнем углу координатной плоскости.

Вместе с тем индекс Херфиндаля — Хиршмана, рассчитанный по объему клиентских сделок на фондовом рынке, показывает умеренную рыночную концентрацию, сохраняющуюся на протяжении последних пяти лет (табл. 4).

Таким образом, рынок розничных услуг профессиональных посредников РЦБ представляет собой монополистическую конкуренцию, характеризующуюся большим количеством компаний на рынке, которые в соответствии со своими финансовыми возможностями используют те или иные методы ценовой и неценовой конкуренции.

---

[11] *Ведущие операторы фондового рынка / Официальный сайт Московской биржи.*

Таблица 4

Уровень концентрации российского фондового рынка по объему оборотов по клиентским счетам за 2013–2017 гг.

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017
ІНН фондового рынка по объему клиентских операций	897	1035	912	830	912
Доля участника с максимальным удельным весом в объеме клиентских оборотов, %	19,8	22,2	20,7	16,5	18,1
Лидеры по операциям с клиентами-инвесторами, начиная с крупнейшего	«Открытие», Сбербанк России, ФГ «БКС»	«Открытие», ФГ «БКС», Сбербанк России	«Открытие», Ренессанс Брокер», ФГ «БКС»	ФГ «БКС», «Открытие», «Ренессанс Брокер»	БК «Регион», «Открытие», «Универ Капитал»

Источники: рассчитано и составлено автором по данным: Ведущие операторы фондового рынка (https://www.moex.com/ru/spot/members-rating.aspx).

В то же время сильное доминирование нескольких лидеров придает рынку черты мягкой дифференцированной олигополии с ценообразованием и поведением участников по типу «следование за лидерами». Олигополистические черты оказывают непосредственное влияние на участников рынка, создавая трудности для компаний с небольшими масштабами деятельности и для новых компаний. С другой стороны, ведущие профессиональные посредники по мере своего развития и закрепления за собой четкой рыночной ниши на протяжении 1990–2010-х гг. превратились из простых брокерско-дилерских компаний в «устойчивые институты финансового рынка с прочной капитальной базой и высокой операционной способностью» [18, с. 53]. Так, финансовые группы «БКС», «Открытие», «ФИНАМ», «Ренессанс» и другие на сегодняшний день включают в себя банковские, брокерско-дилерские, страховые и другие виды учреждений, оказывающие практически полный перечень услуг, связанных с финансовым посредничеством. Позиции данных компаний в будущем будут зависеть как от макроэкономических факторов, так и от результативности методов конкурентной борьбы, главным образом от степени привлекательности условий, создаваемых для частных клиентов.

ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Исследование современного фондового рынка, а также места и роли на нем профессиональных посредников позволяет сделать следующие выводы.

1. Профессиональные посредники являются важнейшими участниками фондового рынка. Их значимость обусловлена теми функциями, которые они выполняют в рамках национальной финансовой системы: мобилизация и перераспределение сбережений, стимулирование развития рынка и предпринимательской деятельности, расширение возможностей получения дополнительных доходов населением и т. д.

2. В настоящее время российский фондовый рынок значительно уступает банковскому сектору по возможности генерировать капитал. Доля активов профессиональных посредников в ВВП России неизмеримо меньше, чем доля в ВВП банковского сектора. В ближайшее время нет объективных оснований для сокращения этой разницы.

3. Количество организаций-профпосредников на российском фондовом рынке с 2008 г. имеет постоянную тенденцию к сокращению, что вызвано как общерыночными причинами, так и достаточно жестким регулированием организаций — профессиональных участников в части формирования собственного капитала. К основным макроэкономическим рискам развития деятельности профпосредников можно отнести низкую степень доверия частных клиентов к фондовому рынку (по сравнению с банковским сектором), относительно

низкую степень отдачи на вложенный капитал и в целом нестабильность российского фондового рынка как национальной институциональной структуры.

4. Макроэкономические риски формируют ситуацию, когда большинство частных инвесторов доверяют фондовому рынку относительно небольшие деньги ради краткосрочной спекулятивной прибыли и получения пассивного дохода от дивидендов и операций с облигациями. За последние годы число инвесторов на российском фондовом рынке возросло, однако средний объем оборотов по клиентским счетам, открытым у профпосредников, не увеличивается.

5. Ведущими профессиональными посредниками российского фондового рынка являются известные крупные компании, коммерческие банки и финансово-промышленные группы, в том числе «Открытие», БКС, Сбербанк России, ВТБ и др. Кредитные организации занимают существенную долю как в общем количестве профпосредников на фондовом рынке (48 %), так и в оборотах рынка (47 %).

6. В текущем десятилетии российский фондовый рынок характеризуется достаточно мягкой концентрацией по совокупному объему сделок с акциями и облигациями и умеренной концентрацией по объему клиентских операций. Рынок услуг профпосредников представляет собой монополистическую конкуренцию, однако явное доминирование нескольких лидеров придает рынку черты мягкой дифференцированной олигополии.

Важными аспектами изучения деятельности профессиональных посредников на фондовом рынке являются факторы конкурентоспособности и особенности их клиентской политики. Данные аспекты станут предметом наших дальнейших исследований.

Библиография

1. Schumpeter J. A. The Theory of Economic Development. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934.
2. Bagehot W. Lombard Street. Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1873 (1962 Edition).
3. Финансовые институты и экономическое развитие / Отв. ред. Д. В. Смыслов. М.: ИМЭМО РАН, 2006. 195 с.
4. Cournede B., Denk O., Hoeller P. Finance and Inclusive Growth // OECD Economic Policy Paper. 2015. № 14.
5. Боженко С. Российский фондовый рынок в кризисных условиях: задачи восстановления и модернизации // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2008. № 4. С. 326–339.
6. Костиков И. В., Беляев М. К. Российский фондовый рынок: экономика должна быть инвестиционной // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2011. № 6. С. 32–37.
7. Данилов Ю. А., Абрамов А. Е., Буклемишев О. В. Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора. М.: ЦСР РАНХиГС, 2017. 106 с.
8. Бердникова Т. Б. Рынок ценных бумаг: прошлое, настоящее, будущее: монография. М.: ИНФРА-М, 2015. 397 с.
9. Галанов В. А. Рынок ценных бумаг: учебник для студентов вузов. М.: ИНФРА-М, 2014. 378 с.
10. Рынок ценных бумаг: учебник для студентов вузов / Под ред. Е. Ф. Жукова. 3-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 567 с.
11. Горловская И. Г. Особенности и проблемы развития предпринимательства на российском рынке ценных бумаг // Вестник СибАДИ. 2011. № 21. С. 86–93.
12. Швин М. В. Теоретические основы брокерско-дилерской деятельности как вида финансового предпринимательства // Омский научный вестник. 2010. № 2 (86). С. 96–99.
13. Фиолетов Е. Б. Интеграция брокерской и дилерской деятельности на российском рынке ценных бумаг // Финансы и кредит. 2007. № 47 (287). С. 38–41.
14. Берзон Н. И., Столяров А. И., Теплова Т. В. Российский финансовый рынок: вызовы, проблемы и перспективы / Материалы XVII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2016. URL: https://conf.hse.ru/2016/reports.
15. Абрамов А. Е., Радыгин А. Д., Чернова М. И. Регулирование финансовых рынков: модели, эволюция, эффективность // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 33–49.
16. Абрамов А. Подходы к разработке современной стратегии развития финансового посредничества в России // Экономическая политика. 2010. № 2. С. 95–113.
17. Прянишникова М. В. Основные подходы к типологизации организованных рынков ценных бумаг // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 3 (237). С. 9–20.
18. Кудакова С. У. Аспекты деятельности и перспективы развития брокерско-дилерских компаний // Вестник магистратуры. 2013. № 9 (24). С. 51–55.

E. V. Krasova

Professional Intermediaries in the Russian Stock Market: Conditions and Trends of Development

Author's affiliation:
Elena V. Krasova *(e-mail: elena_krasova@rambler.ru), Vladivostok State University of Economics and Service, Vladivostok 690041, Russian Federation*

Abstract
The article is devoted to the actual issues in development of professional intermediaries in the Russian stock market. The author considers the conditions under which professional intermediaries operate and the trends of their development in recent years. The research methodology is based on the modern theory of securities market and the concept of effective development of stock markets. The article substantiates the role and the place of professional stock market intermediaries in the modern financial system of Russia, shows the dynamics and structure of the number of intermediary companies. It also studies the macroeconomic risks of their development, presents the rating of the leading intermediaries by the volume of transactions in the Russian stock market and analyzes the level of concentration as the most important characteristic of the professional intermediaries' market.

Keywords:
professional intermediaries, professional participants in the stock market, Russian stock market, stock market instruments, financial and industrial groups, banking sector in stock market, concentration of stock market

JEL: *G10*

References

1. Schumpeter J.A. The Theory of Economic Development. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934.
2. Bagehot W. Lombard Street. Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1873 (1962 Edition).
3. Financial Institutions and Economic Development. Ed. by D. V. Smyslov. Moscow: IMEMO Publ., 2006. 195 p.
4. Cournede B., Denk O., Hoeller P. Finance and Inclusive Growth. *OECD Economic Policy Paper*, 2015, no. 14.
5. Bozhenko S. The Russian Stock Market in Crisis Conditions: the Tasks of Restoration and Modernization. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk — Bulletin of the Institute of Economics of RAS*, 2008, no. 4, pp. 326–339.
6. Kostikov I. V., Belyaev M. K. The Russian Stock Market: the Economy Should Be Investment. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye) — MIR (Modernization, Innovation, Development)*, 2011, no. 6, pp. 32–37.
7. Danilov Yu. A., Abramov A. E., Buklemishev O. V. Reform of Financial Markets and Non-Banking Financial Sector. Moscow: CSR Publ., 2017. 106 p.
8. Berdnikova T. B. Securities Market: Past, Present, Future: Monograph. Moscow: INFRA-M Publ., 2015, 397 p.
9. Galanov V. A. Securities Market: the Textbook for University Students. Moscow: INFRA-M Publ., 2014, 378 p.
10. Securities Market: the Textbook for Students in Economics. Ed. by E. F. Zhukov. Moscow: YUNITI-DANA Publ., 2013, 567 p.
11. Gorlovskaja I. G. Features and Problems of Business Development in the Russian Securities market. *Vestnik SibADI — The Bulletin of SibADI*, 2011, no. 21, pp. 86–93.
12. Shvin M. V. Theoretical Fundamentals Broker and Dealer Business as a Kind of Financial Private Enterprise. *Omskiy Nauchnyy Vestnik — The Omsk Scientific Bulletin*, 2010, no. 2 (86), pp. 96–99.
13. Fioletov E. B. Integration of Broker and Dealer Activities in the Russian Securities Market. *Finansy i Kredit — Finance and Credit*, 2007, no. 47 (287), pp. 38–41.
14. Berzon N. I., Stoljarov A. I., Teplova T. V. The Russian Financial Market: Challenges, Problems and Prospects. Materials of the XVII International Scientific Conference on the Development of Economics and Society of the Higher School of Economics in Russian Federation, April 2016. Available at: https://conf.hse.ru/2016/reports.
15. Abramov A. E., Radygin A. D., Chernova M. I. Regulation of Financial Markets: Models, Evolution, Efficiency. *Voprosy Ekonomiki*, 2014, no. 2, pp. 33–49.
16. Abramov A. Approaches to the Elaboration of a Modern Strategy for Development of Financial Intermediation in Russia. *Ekonomicheskaya Politika — Economic Policy*, 2010, no. 2, pp. 95–113.
17. Pryanishnikova M. V. Main Approaches to Classification of the Organized Securities Markets. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Science and Experience*, 2015, no. 3 (237), pp. 9–20.
18. Kudakova S. U. Aspects of Activity and Prospects for Development of Broker-dealer Companies. *Vestnik Magistratury — The Magistrate's Bulletin*, 2013, no. 9 (24), pp. 51–55.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-106-119

Л. Б. Мохнаткина

Сбалансированность бюджета и государственный долг как индикаторы финансово-бюджетной безопасности региона

Лейла Булатовна Мохнаткина *(e-mail: leilamohn@mail.ru), к. э. н., доцент, доцент кафедры финансов Оренбургского государственного университета (г. Оренбург)*

Аннотация

Статья посвящена финансово-бюджетному аспекту региональной экономической безопасности. Рассматривается понятие сбалансированности бюджета в широком и узком смысле, дана ее количественно-качественная характеристика. Реализован подход к структурированию государственного долга, позволяющий оценить влияние рыночных и нерыночных долговых обязательств на сбалансированность региональных бюджетов. Критически оценены реализованные в российском бюджетном законодательстве подходы к нормированию бюджетного дефицита и государственного долга. Оценена динамика сбалансированности региональных бюджетов во взаимосвязи с динамикой государственного долга на примере показателей субъектов Российской Федерации и Оренбургской области. Сформулированы выводы относительно учета краткосрочных и долгосрочных экономических эффектов в долговой политике субъекта Российской Федерации и более обоснованного использования показателя сбалансированности бюджетов в качестве индикатора финансово-бюджетной безопасности региона.

Ключевые слова:

сбалансированность бюджета, индикаторы, пороговые значения, финансово-бюджетная безопасность, дефицит бюджета, долговые обязательства, государственный долг, долговая политика, доходы и расходы бюджетов

JEL: *E620, H610, H620*

Региональная экономическая безопасность — широкое понятие, охватывающее многие аспекты функционирования экономики региона. Характеризуя данное понятие, можно выделить макро-, мезо- и микроуровни, каждому из которых соответствует свой субъектно-объектный состав финансово-экономических и организационно-управленческих отношений, методы и инструменты обеспечения экономической безопасности.

С позиции реализации регулирующих функций государства на макро- и мезоуровнях наибольшее значение приобретает финансово-бюджетная составляющая региональной экономической безопасности, инструментами обеспечения которой являются финансы региона и региональные бюджеты.

В России вопросы обеспечения финансово-бюджетной безопасности субъектов Российской Федерации приобретают все большую актуальность. Так, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, ставится задача устранить угрозы, связанные с диспропорцией развития регионов, путем стимулирования их самостоятельного экономического развития, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной

обеспеченности. Одним из главных условий, позволяющих решать поставленные задачи, является сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации. Региональный аспект экономической безопасности, в том числе ее финансово-бюджетная составляющая, активно обсуждаются отечественными исследователями. Авторы выделяют такие источники угроз, как несбалансированность национальной бюджетной системы [1; 2; 3], низкую эффективность государственных заимствований [4; 5], неравномерное развитие регионов России [6].

Состояние региональных бюджетов зависит от ряда таких объективных и субъективных факторов, как разграничение полномочий между органами власти всех уровней, действующее бюджетное и налоговое законодательство, состояние экономики и социальной сферы. Оценка этих факторов требует проведения комплексных исследований на основе построения системы взаимосвязанных индикаторов и обоснования их пороговых значений. Объектом данного исследования является сбалансированность консолидированного бюджета и государственный долг субъекта Российской Федерации как следствие бюджетного дефицита. Целью данной статьи является формирование обоснованного научного суждения и выработка практических рекомендаций относительно использования показателей сбалансированности бюджета, объема и структуры государственного долга в качестве индикаторов финансово-бюджетной безопасности региона. Для этого следует определить, какой смысл вкладывается в понятие «сбалансированность бюджета» с точки зрения экономической безопасности региона, оценить взаимное влияние государственного долга и сбалансированности бюджета.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ И КОЛИЧЕСТВЕННО-КАЧЕСТВЕННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТА

Следует различать понятия сбалансированности в широком и узком смысле.

В широком смысле, на наш взгляд, следует рассматривать понятие сбалансированности применительно к бюджетной системе как совокупности множества бюджетов, являющихся источниками финансового обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг. Такой подход подразумевает, что совокупных бюджетных доходов территорий должно быть достаточно для удовлетворения общественных потребностей и обеспечения необходимого качества жизни населения. Следует отметить, что исследователи, затрагивая вопросы оценки сбалансированности региональных и местных бюджетов в Российской Федерации, как правило, исходят из данного подхода. Так, одни авторы оценивают совокупные размеры бюджетных профицитов и дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации [3, с. 69]; другие в качестве критериев финансово-бюджетной безопасности региона рассматривают сальдо консолидированного бюджета региона в процентах к ВРП [6, с. 83], показатель «уровень бюджетного дефицита консолидированного бюджета региона» [2, с. 58]. Сбалансированности отдельных региональных и местных бюджетов не придается первостепенного значения, что вполне оправданно с точки зрения общественной значимости государственных и муниципальных финансов. В конечном счете для потребителей имеет значение качество и доступность государственных и муниципальных услуг и совершенно неважно, из какого бюджета профинансирована услуга. В данном понимании сбалансированность бюджетной системы определяется в большей степени состоянием социально-экономической системы региона, нежели разграничением полномочий органов власти или законодательством.

В узком смысле термин «сбалансированность» применяется к отдельному бюджету и используется в бюджетной деятельности органов власти для обозначения алгебраического соотношения между доходами и расходами бюджетов (дефицит или профицит).

Данное соотношение вытекает из законодательно установленного состава доходов и расходов бюджетов, который, в свою очередь, определяется разграничением властных полномочий. Так, согласно ст. 33 Бюджетного кодекса РФ принцип сбалансированности бюджета означает, что объем бюджетных расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений источников финансирования дефицита бюджета. Таким образом, российское бюджетное законодательство подходит к определению сбалансированности бюджетов узко, что исключает оценку взаимного влияния сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Сбалансированность как количественная характеристика выражается в абсолютном и (или) относительном измерении соотношения доходной и расходной частей бюджета; отношении бюджетного дефицита или профицита к ВВП (ВРП), к отдельным видам доходов и расходов бюджета и др. В зависимости от того, какой подход к измерению реализован в теории и в практике, можно сделать разные выводы о состоянии бюджетов и бюджетных систем.

Качественная составляющая сбалансированности бюджета и бюджетной системы, на наш взгляд, должна определяться балансом экономических и политических интересов органов власти всех уровней. Эта задача решается в рамках эффективной организации межбюджетных отношений и развития бюджетного федерализма. Так, разграничение доходных полномочий между уровнями власти и доходных источников между территориальными бюджетами в конечном счете влияет на экономическую самостоятельность публично-правовых образований; разграничение расходных полномочий между уровнями власти определяет расходные обязательства и политическую самостоятельность публично-правовых образований. Достижение сбалансированности вышестоящих бюджетов не должно достигаться за счет ухудшения положения нижестоящих бюджетов и сужения компетенции региональных и местных органов власти; должны быть задействованы компенсационные меры в случае, если решения, принятые на вышестоящих уровнях, привели к экономическим и политическим потерям нижестоящих уровней власти.

Количественно-качественное измерение сбалансированности необходимо для обоснования бюджетных ограничений, что особенно важно с позиций обеспечения национальной и региональной экономической безопасности. Так, в мировой практике[1] и в национальном законодательстве такие ограничения устанавливаются на бюджетный дефицит и государственный долг.

В Российской Федерации основные ограничения установлены статьями 92.1, 106, 107, 111 БК РФ. Данные правовые нормы касаются лишь субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в то время как заемная деятельность федеральных органов власти и сбалансированность федерального бюджета законодательно не ограничиваются. Это, на наш взгляд, создает неравные условия реализации бюджетных прав органов власти всех уровней, устанавливая приоритеты формирования федерального бюджета и обслуживания федерального государственного долга без учета качественной сбалансированности бюджетной системы и обеспечения баланса экономических интересов федеральных и региональных органов власти.

Пробелы в бюджетном законодательстве отчасти заполняются нормативными актами Министерства финансов РФ. Так, Приказом от 3 декабря 2010 г. № 552 (в ред. Приказа от 14.04.2016 № 128) в дополнение к показателям, установленным БК РФ, введены следующие индикаторы оценки качества управления долговыми обязательствами субъекта Российской Федерации:

---

[1] *Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор). Подписан в Маастрихте 07.02.1992 (http://ppt.ru/newstext.phtml?id=25293, дата обращения 12.06.2017).*

— объем бюджетных кредитов в источниках финансирования дефицита регионального бюджета (без учета бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов);

— коэффициент покрытия расходов регионального бюджета собственными средствами без привлечения заемных средств — отношение расходов на обслуживание государственного долга (без учета расходов на обслуживание бюджетных кредитов) к среднему объему государственного долга;

— коэффициент увеличения долговой нагрузки — отношение прироста объема государственного долга к приросту сумм налоговых и неналоговых доходов и дотаций в предшествующем году;

— объем просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации (в разрезе видов долговых обязательств);

— отношение объема выплат по государственным гарантиям к общему объему предоставленных государственных гарантий;

— уровень долговой нагрузки на региональный бюджет — отношение объема государственного долга к объему доходов бюджета (без учета безвозмездных поступлений);

— отношение объема долговых обязательств государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации к объему доходов регионального бюджета (за исключением субвенций);

— доля краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга — не более 30 %.

При этом для всех показателей, кроме последнего, не установлено целевое (нормативное) значение.

Несовершенство законодательных норм в части нормирования бюджетного дефицита и государственного долга видится нам в следующем:

— не формализованы критерии нормирования общего и ненефтегазового дефицитов федерального бюджета и федерального государственного долга, не легализован профицит бюджета и порядок его использования (глава 12 исключена из БК РФ федеральным законом от 05.08.2000 № 116-ФЗ), что косвенно через бюджетное перераспределение влияет на состояние нижестоящих бюджетов;

— ограничения, установленные для дефицитов региональных и местных бюджетов, недостаточно обоснованы с учетом долгосрочных социально-экономических эффектов и цикличности экономики;

— нормирование государственного и муниципального долга не учитывает его структуру по срокам заимствований, формам и видам долговых обязательств, особенностям их обращения и обслуживания (рыночная и нерыночная составляющие).

Следует отметить, что сбалансированность региональных и местных бюджетов и заемная деятельность субъектов Российской Федерации выступают предметом регулярного мониторинга и методической поддержки со стороны федеральных органов власти. Так, в декабре 2006 г. Минфином России были опубликованы «Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по совершенствованию системы управления государственным и муниципальным долгом», разработанные во исполнение мероприятий по реализации «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р).

С позиции обеспечения финансово-бюджетной безопасности регионов можно выделить и оценить следующие положения «Методических рекомендаций»:

— указание на то, что управление долгом играет вспомогательную роль по отношению к управлению бюджетными доходами и расходами. Т. е. обеспечение сбалансированности

бюджетов определяется как приоритетная задача; в то же время не учитывается обратная связь — влияние государственного долга на доходы и расходы бюджетов;

— введение понятий «экономически безопасный объем обязательств» и «долговая емкость бюджета»; при этом сформулированы лишь общие определения без установления конкретных ограничений или пороговых значений;

— введение понятий «консолидированный долг муниципального образования» и «консолидированный долг субъекта Российской Федерации» за счет включения в состав долга корпоративной задолженности (долгов унитарных предприятий и предприятий, в уставных капиталах которых администрации владеют блокирующим пакетом акций — более 33,3 % голосов). Это позволяет реализовать полный учет долговых обязательств в соответствии с международными требованиями;

— классификация долговых обязательств на прямые и условные в целях управленческого учета. Данная классификация позволяет планировать объемы заимствований во взаимосвязи со сроками и условиями их погашения, но не учитывает рыночный или нерыночный характер функционирования и обслуживания долговых обязательств.

Следующий методический документ — «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики» — был опубликован на сайте Минфина России в декабре 2015 г. Рекомендации разработаны с учетом «Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации, лучшей мировой практики и рекомендаций международных финансовых институтов». В документе используется понятие «эффективное управление госдолгом» и рекомендуется «усилить» ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ:

— по показателю «отношение объема государственного долга субъекта к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений» на уровне не более 50 % (ограничение, установленное ст. 107 БК РФ, составляет 100 %);

— по показателю «доля объема расходов на обслуживание госдолга субъекта в общем объеме расходов бюджета субъекта» на уровне не более 5 % (пороговое значение установлено ст. 111 БК РФ на уровне 15 %).

Одновременно отмечается, что указанных показателей недостаточно для объективной оценки долговой устойчивости и целесообразно ввести другие индикаторы. В частности, рекомендуется рассчитывать:

— уровень текущей долговой нагрузки на региональный бюджет — отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта Российской Федерации к общему объему налоговых, неналоговых доходов бюджета и дотаций из бюджетов других уровней с предельным значением не более 10–13 %;

— степень подверженности долгового портфеля риску рефинансирования — доля краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга субъекта Российской Федерации на уровне не выше 15 %.

В целом методическая поддержка Министерства финансов РФ способствует повышению ответственности и качества заемной деятельности региональных и местных органов власти. В то же время методические документы носят рекомендательный характер; определяемые в них понятия, индикаторы и ограничения не закреплены законодательно. С одной стороны, это обеспечивает свободу для субъектов Российской Федерации в регламентировании и оценивании собственной заемной деятельности; с другой стороны — отсутствие единой системы мониторинга не позволяет составить общего объективного представления об обеспеченности регионов заемными ресурсами. Без этого невозможно обоснованно судить о качестве заемной деятельности, об источниках угроз и уровне риска, о необходимости и обоснованности федеральной финансовой поддержки отдельных регионов. «Пассивный» мониторинг ситуации без учета региональной специфики не создает условий для проведения регионами активной долговой политики.

ОЦЕНКА ВЗАИМОСВЯЗИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА И СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рынок региональных заимствований характеризуется в настоящее время такими структурными деформациями, как монопольное положение на нем отдельных субъектов Российской Федерации, низкая ликвидность и недиверсифицированность по долговым инструментам, региональная замкнутость географии размещения займов и др. [7, с. 90]. На этом фоне становится все более актуальной проблема обеспечения растущей потребности в источниках финансирования бюджетных дефицитов в условиях, когда собственных доходов региональных бюджетов недостаточно для исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Так, в период 2011–2013 гг. прирост расходов бюджетов субъектов Российской Федерации составил 15 %, что вдвое превысило прирост доходов (7 %). Это привело к увеличению бюджетного дефицита в 18 раз в абсолютном измерении, с 0,1 до 1,2 % — в отношении к ВВП (табл. 1); к приросту государственного долга на 48 % и расходов по его обслуживанию на 20 % (см. рис. 1).

Таблица 1

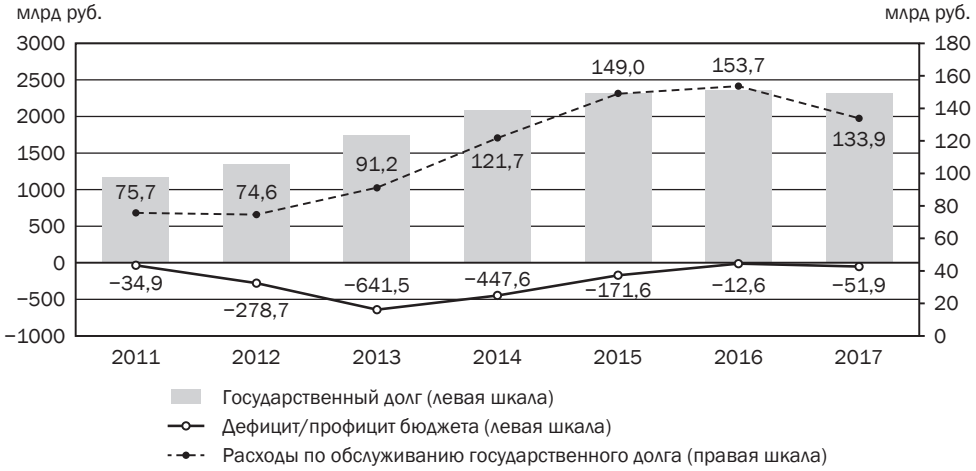
Показатели консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Показатели	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018
Доходы, млрд руб.	7644,2	8064,5	8165,1	8905,7	9308,2	9923,8	10 758,2
Расходы, млрд руб.	7679,1	8343,2	8806,6	9353,3	9479,8	9936,4	10 810,1
Профицит (+), дефицит (−), млрд руб.	−34,9	−278,7	−641,5	−447,6	−171,6	−12,6	−51,9
% ВРП	0,1	0,6	1,2	0,8	0,3	-	-

Источники: составлено автором по данным Федерального казначейства (http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/, дата обращения 15.03.2018) и Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#, дата обращения 09.10.2017).

Рисунок 1

Динамика показателей государственного долга и сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации



Источники: составлено автором по данным Федерального казначейства (http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/, дата обращения 15.03.2018) и Минфина России (https://www.minfin.ru/ru/perfomance/public_debt/subdbt/#ixzz4trdlZdLJ, дата обращения 15.03.2018).

В период 2013–2016 гг. дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации существенно сократился (с 641,5 млрд до 12,6 млрд руб. соответственно) за счет того, что прирост доходов составил 22 %, в то время как расходы выросли лишь на 13 %. В то же время, несмотря на положительную динамику бюджетных показателей, тенденцию роста государственного долга и расходов по его обслуживанию в этот период не удалось преодолеть. Государственный долг субъектов Российской Федерации в этот период увеличился на 35 %, расходы по его обслуживанию — на 69 %.

На 1 декабря 2017 г. сформировался значительный профицит региональных бюджетов (в сумме 695,9 млрд руб.), что позволило частично решить проблему долговой нагрузки. В результате на 1 января 2018 г. объем регионального долга впервые за рассматриваемый период сократился на 37,8 млрд руб. (или на 2 %), а расходы по его обслуживанию — на 19,8 млрд руб. (или на 13 %) по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. По предварительным итогам исполнения за 2017 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации вновь увеличился до 51,9 млрд руб.

Аналогичные тенденции наблюдаются и в Оренбургской области. Так, дефицит областного бюджета вырос с 1229,3 млн руб. в 2011 г. до 4036,3 млн руб. в 2015 г. (табл. 2). При этом выделяются два периода:

— значительное (более чем в восемь раз) увеличение бюджетного дефицита с 1 января 2012 г. по 1 января 2014 г. в абсолютном измерении; с 0,2 до 1,5 % — в процентах к ВРП, т. е. рост бюджетного дефицита превысил экономический рост;

— сокращение бюджетного дефицита более чем в 2,5 раза с 1.01.2014 по 01.01.2016 до 0,5 % к ВРП.

В целом доходы за период 2011–2015 гг. выросли на 26 %, расходы — на 30 %.

Таблица 2

Показатели областного бюджета Оренбургской области

Показатели	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018
Доходы, млн руб.	61 132,4	65 481,9	63 307,2	75 889,0	77 179,6	74 936,7	75 416,5
Расходы, млн руб.	62 361,7	68 013,3	74 174,3	78 925,3	81 215,9	75 417,9	75 469,1
Профицит (+), дефицит (−), млн руб.	−1229,3	−2531,4	−10 867,1	−3036,3	−4036,3	−481,2	−52,7
в % к ВРП	0,2	0,4	1,5	0,4	0,5	-	-

Источники: составлено автором по данным министерства финансов Оренбургской области (http://minfin.orb.ru/отчеты-об-исполнении-бюджета/, дата обращения 16.03.2018) и территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области (http://orenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/orenstat/ru/statistics/grp/, дата обращения 10.10.2017).

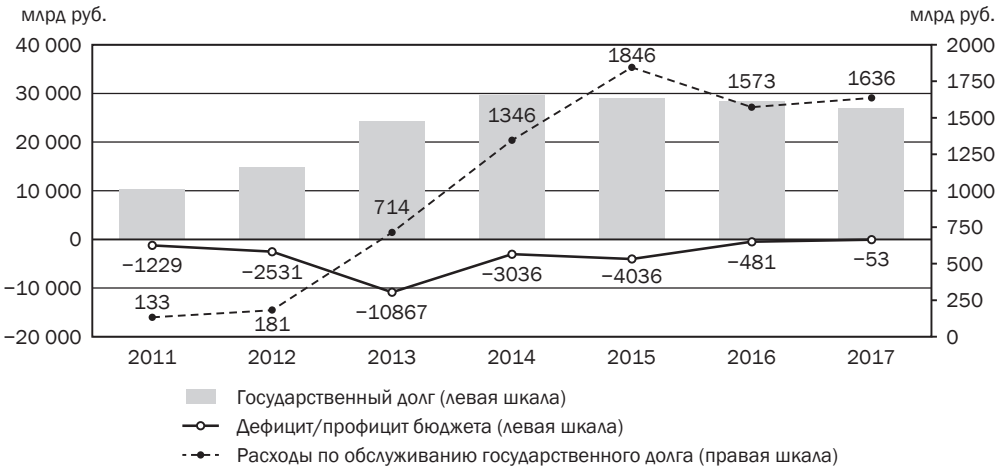
Следствием роста бюджетного дефицита стало трехкратное увеличение государственного долга в период 2011–2014 гг. — с 10,3 млрд до 29,6 млрд руб. (рис. 2). Соответственно выросли и расходы по обслуживанию долга — с 133 млн руб. в 2011 г. до 1846 млн руб. в 2015-м. Произошли структурные изменения в расходах бюджета, связанные с увеличением удельного веса процентных расходов в рассматриваемом периоде с 0,2 до 2,3 %.

В 2016 г. по итогам исполнения по сравнению с предыдущим годом наблюдается семипроцентное (на 5,8 млрд руб.) сокращение расходов на фоне трехпроцентного (на 2,2 млрд руб.) сокращения доходов областного бюджета, что в итоге дало сокращение бюджетного дефицита более чем в восемь раз (с 4036,3 млн до 481,2 млн руб.).

С 2015 г. наметилось незначительное ежегодное сокращение государственного долга и расходов по его обслуживанию, но эти показатели продолжают оставаться высокими.

Рисунок 2

Динамика показателей государственного долга и сбалансированности бюджета Оренбургской области



Источник: составлено автором по данным министерства финансов Оренбургской области (http://minfin.orb.ru/отчеты-об-исполнении-бюджета/, дата обращения 16.03.2018; http://budget.orb.ru/rating/dolg, дата обращения 16.03.2018).

Целенаправленная политика обеспечения сбалансированности областного бюджета была продолжена и в 2017 г.: на фоне незначительного (около 1 %) роста бюджетных доходов бюджетный дефицит сократился более чем в девять раз по сравнению с 2016 г. Министр финансов Оренбургской области Татьяна Мошкова охарактеризовала состояние сбалансированности областного бюджета в 2017 г. как адекватное состоянию региональной экономики и безопасное для бюджетной системы [8]. На период 2018 и 2019 гг. планируется бездефицитный бюджет. По словам министра, сбалансированность бюджета и его эффективность в условиях экономической нестабильности будут достигаться за счет отказа от наращивания расходных обязательств.

Иллюстрация взаимосвязи между сбалансированностью областного бюджета и государственным долгом показывает, что в Оренбургской области наблюдается ситуация, аналогичная общероссийской: привлечение источников финансирования бюджетного дефицита приводит к накоплению и росту государственного долга, а рост госдолга приводит к росту расходов по обслуживанию долговых обязательств. При этом в условиях экономической нестабильности сбалансированность региональных бюджетов может достигаться лишь в краткосрочном периоде и главным образом за счет сдерживания роста или даже сокращения расходных обязательств. В условиях жесткой экономии бюджетных средств накопленный государственный долг становится значимым источником угрозы региональной экономической безопасности, поскольку его обслуживание может осуществляться в ущерб финансированию других актуальных направлений бюджетной политики региона.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЫНОЧНАЯ И НЕРЫНОЧНАЯ СОСТАВЛЯЮЩИЕ

В соответствии со ст. 99 БК РФ структура государственного долга субъекта Российской Федерации представляет собой группировку долговых обязательств субъекта по следующим

видам долговых обязательств:

— государственные ценные бумаги;

— бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

— кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;

— государственные гарантии.

В структуре государственного долга субъекта РФ целесообразно выделить две основные категории долговых обязательств — рыночные и нерыночные, которые различаются по условиям обслуживания и оказывают различное влияние на динамику совокупного объема долга и сбалансированность регионального бюджета. К рыночным обязательствам относятся обязательства по размещенным государственным ценным бумагам и коммерческим внутренним и внешним кредитам, обслуживание которых осуществляется на рыночных условиях. Нерыночные обязательства включают обязательства по бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета, обслуживание которых осуществляется на льготных условиях.

В отличие от классификации долговых обязательств на прямые и условные для целей управленческого учета, реализованной в «Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по совершенствованию системы управления государственным и муниципальным долгом», выделение рыночных и нерыночных долгов позволяет учесть такие их характерные признаки, как стоимость обслуживания, субъектный состав долговых отношений и источник заемных ресурсов. Так, бюджетные кредиты как нерыночная категория долга имеют низкую (по сравнению с рыночными займами) стоимость, особенный состав субъектных отношений (органы власти) и источник — бюджетные средства. Эти три признака характеризуют бюджетные кредиты не как заемный ресурс, но как форму финансовой поддержки территорий.

Рыночные долговые обязательства побуждают органы власти к конкурентному поведению на финансовом рынке. Стоимость этих ресурсов зависит от среднего уровня кредитных ставок и от уровня инфляции; субъектный состав ставит публично-правовое образование в равные с другими участниками рынка условия; источник заемных ресурсов ограничен емкостью финансового рынка. Последнее обстоятельство имеет особое значение с позиции учета известного макроэкономического эффекта вытеснения частных капиталовложений.

Следует отметить, что в объем государственного долга субъекта Российской Федерации согласно ст. 99 БК РФ входят также обязательства по государственным гарантиям, предоставленным субъектом. Государственные гарантии и поручительства — это особая категория обязательств, носящих временно-вероятностный характер, исполнение которых может и не повлиять на величину государственного долга в случае их своевременного и полного исполнения основным должником (принципалом). Государственные гарантии как форма долгового обязательства отличаются: трехсторонним составом субъектных отношений, в которых органы власти играют пассивную роль до определенного момента — наступления оговоренных в договоре событий, сочетанием рыночных и бюджетных условий исполнения. В вышеупомянутых «Методических рекомендациях» государственные и муниципальные гарантии отнесены к условным обязательствам на основании неполной подконтрольности органам власти.

Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации по видам долговых обязательств в соответствии со ст. 99 БК РФ представлены в табл. 3. Группировка долговых обязательств с выделением рыночной и нерыночной составляющих в составе государственного долга субъектов Российской Федерации показана на рис. 3.

Таблица 3

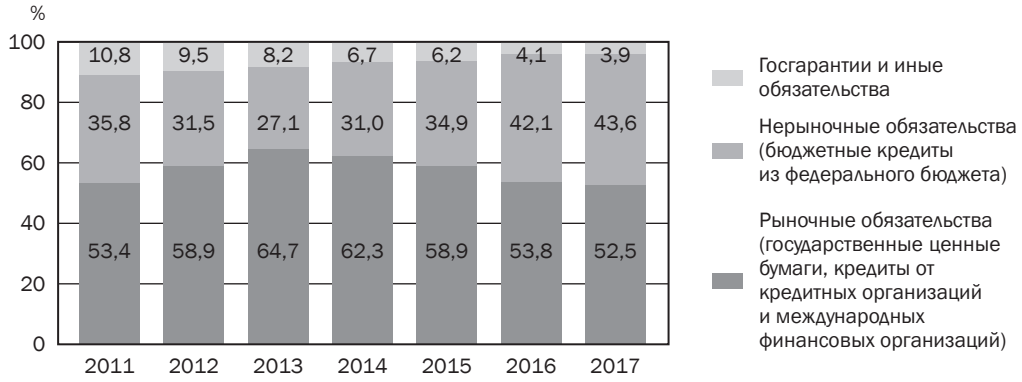
Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации

Единицы измерения	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018
Объем государственного долга, всего							
млрд руб.	1171,8	1351,4	1737,5	2089,5	2318,6	2353,2	2315,4
в том числе по видам долговых обязательств:							
государственные ценные бумаги							
млрд руб.	343,9	375,4	450,7	442,1	432,8	457,5	548,5
уд. вес, %	29,3	27,8	25,9	21,2	18,7	19,4	23,7
кредиты от кредитных организаций и международных финансовых организаций							
млрд руб.	282,2	421,1	673,2	860,3	933,0	808,5	667,0
уд. вес, %	24,1	31,2	38,7	41,2	40,2	34,4	28,8
бюджетные кредиты из федерального бюджета							
млрд руб.	419,4	426,2	470,9	647,5	808,7	990,5	1010,3
уд. вес, %	35,8	31,5	27,1	31,0	34,9	42,1	43,6
государственные гарантии							
млрд руб.	108,5	111,5	124,2	111,3	103,0	88,3	81,5
уд. вес, %	9,3	8,2	7,2	5,3	4,4	3,8	3,5
иные долговые обязательства							
млрд руб.	17,9	17,2	18,4	28,4	41,2	8,4	8,1
уд. вес, %	1,5	1,3	1,1	1,4	1,8	0,4	0,3

Источник: составлено автором по данным Минфина России (https://www.minfin.ru/ru/perfomance/public_debt/subdbt/#ixzz4trdlZdLJ, дата обращения 15.03.2018).

Рисунок 3

Рыночные и нерыночные обязательства в структуре государственного долга субъектов Российской Федерации



Источник: составлено автором по данным Минфина России (https://www.minfin.ru/ru/perfomance/public_debt/subdbt/#ixzz4trdlZdLJ, дата обращения 15.03.2018).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в период 2011–2013 гг. финансирование региональных бюджетных дефицитов происходило преимущественно за счет наращивания рыночных заимствований (прирост составил 80 %), что привело к увеличению их доли в совокупном субфедеральном долге с 53,4 до 64,7 %. На этом фоне нерыночные займы — бюджетные кредиты из федерального бюджета — выросли лишь на 12 %. Основной вклад в увеличение рыночного долга внесли коммерческие

кредиты, объем которых вырос в 2,4 раза; объем долга по государственным ценным бумагам увеличился на 31 %.

Следует отметить, что рыночный долг является значимым фактором роста дефицитов региональных бюджетов (коэффициент корреляции между этими величинами, рассчитанный за период 2011–2017 гг., составляет 0,96[2]). Такое влияние обусловлено более длительными сроками обращения и более высокими процентными ставками, приводящими к росту бюджетных расходов на обслуживание долговых обязательств в долгосрочном периоде. В связи с этим в определенный момент неизбежно наступает накопление критической массы рыночного долга, предел которой объективно обусловлен внутренними возможностями региона (доходами регионального бюджета, емкостью финансового рынка и др.). Также существует риск возникновения эффекта вытеснения частных капиталовложений с внутреннего рынка региона. Тенденция роста рыночных заимствований прекращается, их объем стабилизируется на максимально возможном уровне. Так, в 2014–2017 гг. объем размещенных займов варьировался на уровне 420–550 млрд руб.; коммерческих кредитов — на уровне 700–900 млрд руб.; наблюдалось 12-процентное сокращение доли рыночных обязательств в общей сумме долга.

В сложившихся условиях к проблеме поиска источников финансирования дефицита регионального бюджета присоединяется проблема обслуживания накопленных долгосрочных рыночных обязательств. В периоды, когда регионы не справляются с решением этих проблем, возрастает актуальность федеральной финансовой поддержки регионов. Так, с 2014 по 2017 г. наблюдается постепенное замещение рыночного долга нерыночными обязательствами за счет увеличения федеральных бюджетных кредитов на 56 % (с 647,5 млрд до 1010,3 млрд руб.); удельный вес нерыночного долга вырос с 31 до 44 %. Коэффициент корреляции между федеральными бюджетными кредитами и дефицитом бюджетов субъектов Российской Федерации, рассчитанный за период 2011–2017 гг., составляет −0,88[3], что доказывает положительное влияние бюджетных кредитов на сбалансированность региональных бюджетов. С 2018 г. бюджетные кредиты субъектам РФ не предоставляются, но по состоянию на 1 февраля 2018 г. объем ранее выданных бюджетных кредитов остается значительным — 1067 млрд руб. (47 % от общей суммы долга).

Описанный механизм в полной мере относится и к отдельному субъекту Российской Федерации. Так, анализ показал существенные изменения в объеме, составе и структуре государственного долга Оренбургской области. Объем государственного долга за период с 1 января 2012 г. по 1 января 2015 г. увеличился на 19 299,2 млн руб., или на 187 %; с 1 января 2015 г. по 1 января 2018 г. произошло сокращение долга на 2564,4 млн руб., или на 8,7 %, (см. табл. 4).

Рост государственного долга Оренбургской области обусловлен увеличением в равной степени рыночных и нерыночных обязательств: объем бюджетных кредитов из федерального бюджета увеличился в рассматриваемом периоде на 42 %; сумма рыночного долга выросла в 3,5 раза, главным образом за счет размещения государственных ценных бумаг. Использование такого долгового инструмента, как государственные ценные бумаги, привело к увеличению удельного веса рыночной составляющей государственного долга с 27 до 50 % в период 2012–2017 гг. Как отмечают исследователи, государственные облигации представляют собой стабильный долгосрочный источник заимствований [9, с. 38]. До размещения займа в 2011 г. преобладала нерыночная составляющая государственного долга (см. рис. 4).

---

[2] *Рассчитано автором по данным Федерального казначейства (http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/, дата обращения 15.03.2018) и Минфина России (https://www.minfin.ru/ru/perfomance/public_debt/subdbt/#ixzz4trdlZdLJ, дата обращения 15.03.2018).*

[3] *Рассчитано автором по тем же данным.*

Таблица 4

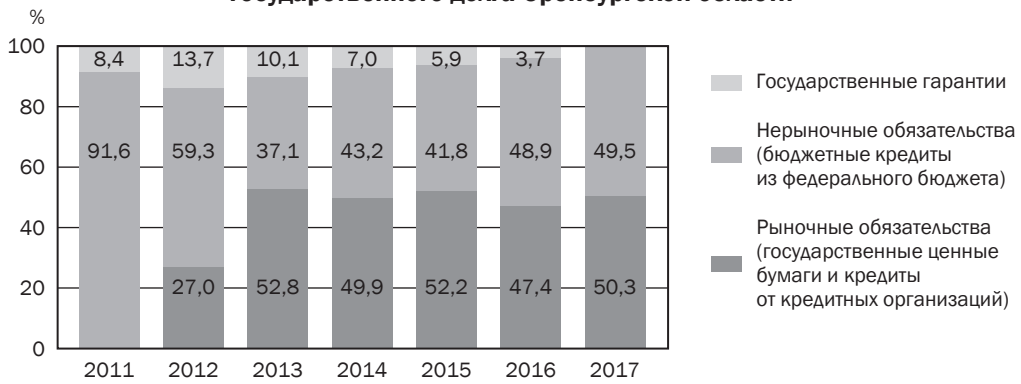
Объем и структура государственного долга Оренбургской области

Единицы измерения	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017	На 01.01.2018
Объем государственного долга, всего							
млн руб.	10 280,6	14 826,2	24 351,6	29 579,8	28 993,4	28 460,7	27 015,4
в том числе по видам долговых обязательств:							
государственные ценные бумаги							
млн руб.	0	4000,0	9000,0	14 000,0	15 145,8	11 680,2	13 599,5
уд. вес, %	0	27,0	37,0	47,3	52,2	41,0	50,3
кредиты от кредитных организаций							
млн руб.	0	0	3850,0	750,0	0	1800,0	0
уд. вес, %	0	0	15,8	2,5	0	6,3	0
бюджетные кредиты из федерального бюджета							
млн руб.	9414,1	8791,39	9038,3	12 770,5	12 123,1	13 924,7	13 378,0
уд. вес, %	91,6	59,3	37,1	43,2	41,8	48,9	49,6
государственные гарантии							
млн руб.	866,5	2034,9	2463,3	2059,3	1724,5	1055,9	37,9
уд. вес, %	8,4	13,7	10,1	7,0	5,9	3,7	0,1

Источник: составлено автором по данным министерства финансов Оренбургской области (http://budget.orb.ru/rating/dolg, дата обращения 16.03.2018).

Рисунок 4

Рыночные и нерыночные обязательства в структуре государственного долга Оренбургской области



Источник: составлено автором по данным министерства финансов Оренбургской области (http://budget.orb.ru/rating/dolg, дата обращения 16.03.2018).

Помимо выводов относительно соотношения рыночных и нерыночных долговых обязательств в динамике государственного долга субъектов Российской Федерации и Оренбургской области обращают на себя внимание аналогии в динамике государственных гарантий. Так, в период 2011–2013 гг. государственные гарантии выросли: с 108,5 млрд до 124,2 млрд руб. (с удельным весом 7–9 %) в структуре долга субъектов Российской Федерации; с 866,5 млрд до 2463,3 млн руб. (с удельным весом 8–13 %) в структуре долга Оренбургской области. С 2014 г. наблюдается сокращение государственных гарантий — на 1 января 2018 г. их объем составляет 81,5 млрд руб. (3,5 %) в структуре долга субъектов Российской Федерации, 37,9 млн руб. (0,1 %) — в структуре долга Оренбургской области. Таким образом, в настоящее время государственные гарантии не оказывают заметного влияния на общую динамику и на сбалансированность бюджетов. В то же время это единственный вид долгового инструмента, использование которого для экономического

стимулирования развития отдельных отраслей и поддержки реализации инвестиционных проектов может привести в долгосрочной перспективе к получению экономического и социального эффектов, росту налогооблагаемой базы и налоговых доходов бюджетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В оценке сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо использовать широкий подход с учетом перераспределительных процессов, происходящих между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, факторов, определяющих их сбалансированность в краткосрочном и долгосрочном периодах, влияния рыночных и нерыночных долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

В краткосрочном периоде в долговой политике субъектов Российской Федерации можно наблюдать смещение акцентов на рыночные заимствования вследствие изменения условий и объема предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета. В целом это является положительным моментом, стимулирующим самостоятельное «рыночное» поведение региональных органов власти. Наращивание объема облигационных выпусков позволяет диверсифицировать структуру и увеличить дюрацию долга, одновременно привлекая необходимые средства в региональный бюджет. В то же время этот положительный эффект может сохраняться лишь до определенного момента — накопления критической массы рыночного долга. Анализ совокупного объема государственного долга регионов показал, что в целом по Российской Федерации максимальное значение этого показателя составляет около 65 %; с учетом региональной специфики минимальное значение может быть определено на уровне 50 % (на примере Оренбургской области — около 53 %). С позиции обеспечения региональной экономической безопасности имеет смысл учесть этот эффект и ввести данное ограничение в систему индикаторов долговой устойчивости субъектов Российской Федерации.

В долгосрочном периоде необходимо принимать во внимание два негативных перераспределительных эффекта, обусловленных ограниченностью внутренних возможностей региона: первый — это прямое перераспределение бюджетных средств между статьями расходов в пользу расходов на обслуживание государственного долга и в ущерб финансированию социальных обязательств; второй — это косвенное перераспределение экономических возможностей вследствие эффекта вытеснения частных капиталовложений. Что касается положительного (как показал анализ) влияния «дешевых» бюджетных кредитов на сбалансированность региональных бюджетов, то оно характеризуется, во-первых, краткосрочностью, во-вторых, сдерживанием стимулов к саморазвитию территорий. В связи с этим необходим разумный баланс между рыночными и нерыночными заимствованиями с учетом региональных особенностей. Также необходимо обратить внимание на государственные гарантии, более активное использование которых в качестве экономического инструмента позволило бы отчасти компенсировать эффект вытеснения частных капиталовложений.

Сбалансированность бюджета и государственный долг субъекта Российской Федерации — важнейшие индикаторы финансово-бюджетной безопасности региона. Учет высказанных в данной статье рекомендаций позволит, на наш взгляд, принимать более обоснованные управленческие решения в области обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы и финансов региона.

Библиография

1. Калашников И. Б., Оськина Е. А. Безопасное функционирование экономики: факторы обеспечения // Менеджмент в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 48–54.
2. Полянская Н. М., Найданова Э. Б. Диагностика и анализ экономической безопасности в системе управления регионом // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 2 (449). С. 51–68.

3. Мильчаков М. В. Региональные бюджеты: формирование государственного долга и финансирование расходов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3 (31). С. 66–78.
4. Левин П. К. Экономическая безопасность России в аспекте программы государственных заимствований // Экономические науки. 2009. № 60. С. 30–33.
5. Солдаткин С. Н. Эффективность региональной долговой политики через призму инвестиционной активности // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 30 (405). С. 46–57.
6. Митяков С. Н. Митяков Е. С., Романова Н. А. Экономическая безопасность регионов Приволжского федерального округа // Экономика региона. 2013. № 3 (35). С. 81–91.
7. Мохнаткина Л. Б. Государственный и муниципальный долг: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2015. 151 с.
8. Мошкова Т. Г. Бюджет сбалансирован — задача не допускать новых расходных обязательств / Министерство финансов Оренбургской области. URL: http://minfin.orb.ru (дата обращения 16.03.2018).
9. Колодяжная А. Ю. Прогнозирование государственного долга Оренбургской области методом аналитического выравнивания // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 12 (294). С. 37–46.

L. B. Mokhnatkina

Budget Balance and Government Debt As Indicators of Region's Financial and Budgetary Security

Author's affiliation:
Leyla B. Mokhnatkina *(e-mail: leilamohn@mail.ru), Orenburg State University, Orenburg 460018, Russian Federation*

Abstract
The article is focused on financial and budgetary aspect of regional economic security. The author considers a concept of budget balance in a broad and narrow sense and determines its quantitative and qualitative characteristics. An approach to the structuring of public debt, which helps to assess the impact of market and non-market debt obligations on the balance of regional budgets, has been implemented. The author critically evaluates approaches to normalization of the budget deficit and public debt implemented in the Russian budget legislation. There is also an analysis of the dynamics of regional budgets' balance in relation to the dynamics of public debt by the example of indicators of the Russian Federation and Orenburg region. At the end of the article the author draws the conclusions concerning the account of short-term and long-term economic effects on the debt policy of the subject of the Russian Federation and formulates a more reasonable use of the budget balance indicator as an indicator of financial and budgetary security of the regions.

Keywords:
balanced budget, indicators, threshold values, financial and budgetary security, budget deficit, debt, public debt, debt policy, revenue and expenditure of budgets

JEL: *E620, H610, H620*

References

1. Kalashnikov I. B., Oskina E. A. The Safe Operation of the Economy: Factors to Ensure. *Menedzhment v Rossii i za rubezhom — Management in Russia and Abroad*, 2016, no. 3, pp. 48–54.
2. Polyanskaya N. M., Naidanova E. B. Diagnosis and Analysis of Economic Security in the Regional Management System. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika — Economic Analysis: Theory and Practice*, 2016, no. 2 (449), pp. 51–68.
3. Milchakov M. V. Budgets of Russian Regions: Government Debt Accumulation and Public Spending. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 3 (31), pp. 66–78.
4. Lewin P. K. Economic Security of Russia in the Aspect of the State Borrowings Program. *Ekonomicheskie nauki — Economic Science*, 2009, no. 60, pp. 30–33.
5. Soldatkin S. N. The Effectiveness of Regional Debt Policy through the Prism of Investment Activity. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika — Regional Economics: Theory and Practice*, 2015, no. 30 (405), pp. 46–57.
6. Mityakov S. N., Mityakov E. S., Romanova N. A. The economic security of the Volga Federal District regions. *Ekonomika regiona — Economy of Region*. 2013, no. 3 (35), pp. 81–91.
7. Mokhnatkina L. B. Government and Municipal Debt: a Training Manual. Moscow: INFRA-M Publ., 2015, 151 p.
8. Moshkova T. G. The Budget is Balanced the Task is Not to Allow New Expenditure Commitments: Ministry of Finance of the Orenburg Region. Available at: http://minfin.orb.ru/ (accessed 16.03.2018).
9. Kolodyazhnaya A. Yu. Prediction of Government Debt in Orenburg Region by the Method of Analytic Alignment. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Problems and Solutions*, 2016, no. 12 (294), pp. 37–46.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-120-128

О. Н. Кузнецова

Оптимизация учета и контроля расчетов с подотчетными лицами на предприятии

Ольга Николаевна Кузнецова *(e-mail: olga-kuz-1979@mail.ru), к. э. н., доцент, доцент кафедры бухгалтерского учета и налогообложения Брянского государственного университета им. академика И. Г. Петровского (г. Брянск)*

Аннотация

В статье дана оценка методическим и практическим аспектам учета расчетов с подотчетными лицами. Диагностируются ключевые проблемы в рамках обозначенного учетного сегмента, предлагаются возможные способы их устранения. В процессе исследования проблем учета расчетов с подотчетными лицами автор приходит к выводу о необходимости внедрения регламентов и осуществления грамотных контрольно-ревизионных мероприятий в рамках системы внутреннего контроля организации. Основа проверок — выявление просроченных долгов подотчетных лиц и содействие в разработке грамотных локальных нормативных актов в области организации данных расчетных операций. Особое внимание уделяется трактовке новаций в нормативно-правовом регулировании учета расчетов с подотчетными лицами, неправильное понимание которых может привести к возникновению претензий со стороны налоговых органов. Результат исследования — авторская модель оптимизации учета и контроля расчетов с подотчетными лицами на предприятии.

Ключевые слова:

бухгалтерский учет, вознаграждения работникам, дебиторская задолженность, контроль, оптимизация, подотчетные лица, просроченный долг

JEL: *M40, M41*

Расчеты с подотчетными лицами на предприятии могут приводить к возникновению просроченной дебиторской задолженности. Причина — несвоевременный возврат сотрудниками остатков подотчетных сумм.

В табл. 1 представлены некоторые показатели, характеризующие состояние расчетов с подотчетными лицами в отдельных организациях Брянской области (выборка при обследовании включала 15 предприятий).

Таблица 1

Некоторые характеристики системы расчетов с подотчетными лицами в организациях Брянской области

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Отклонения	
				2015 г. от 2014 г. (+/−)	2016 г. от 2015 г. (+/−)
1. Средний удельный вес задолженности подотчетных лиц в структуре дебиторской задолженности, %	7,5	8,1	7,8	+0,6	−0,3
2. Средний удельный вес просроченных долгов подотчетных лиц в общей структуре их задолженности, %	10,1	9,3	8,2	−0,8	−1,1
3. Средняя длительность просрочки невозвращенных в срок остатков подотчетных сумм, календарных дней	12	13	16	+1	+3

Источник: составлено автором по результатам обзорного анализа учета расчетов с подотчетными лицами на отдельных предприятиях Брянской области.

Особо следует отметить, что в течение 2014–2016 гг. наблюдалась тенденция к росту средней длительности просрочки невозвращенных в срок остатков подотчетных сумм. Самым максимальным сроком просрочки за этот период среди обследованных организаций Брянской области был период 24 календарных дня (в ПАО «Снежка» в 2016 г.).

Однако любая, а тем более просроченная дебиторская задолженность — это средства, отвлеченные из хозяйственного оборота. Кроме того, просроченные долги подотчетных лиц могут грозить хозяйствующему субъекту дополнительными расходами и штрафными санкциями при налоговых проверках [1]. Поэтому в рамках системы бухгалтерского учета чрезвычайно важно тщательно контролировать правильность и своевременность расчетов с подотчетными лицами.

МЕТОДИКА УЧЕТА РАСЧЕТОВ С ПОДОТЧЕТНЫМИ ЛИЦАМИ НА ПРЕДПРИЯТИИ

Денежные средства подотчетным лицам выдаются в наличной или безналичной форме для оплаты:

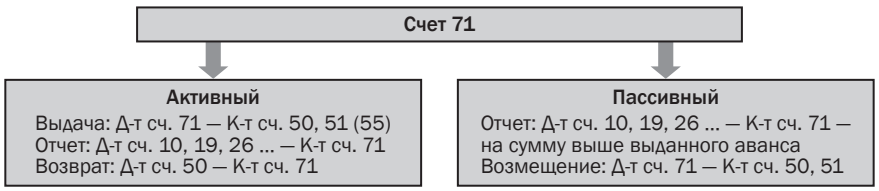
— хозяйственных расходов (например, с целью приобретения материальных ценностей, возмещения представительских расходов и пр.);

— командировочных расходов (на проезд, проживание, оплату суточных, покупку ценностей и т. д.).

Синтетический учет расчетов с подотчетными лицами ведется на активно-пассивном счете 71 «Расчеты с подотчетными лицами». Чаще всего счет 71 — активный. Пассивным он становится при осуществлении подотчетным лицом перерасхода средств (рис. 1).

Рисунок 1

Порядок использования счета 71



Источник: составлено автором на основе Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций.

Аналитический учет необходимо осуществлять по каждой сумме, выданной под отчет. Документальное оформление расчетов с подотчетными лицами необходимо четко организовать:

— в расходных кассовых ордерах обязательно должна присутствовать подпись подотчетного лица, получившего аванс;

— в локальном акте предприятия требуется определить, в каком документе будет оформляться выдача и возврат корпоративной карты при расчетах с подотчетными лицами в безналичной форме (например, эти операции могут фиксироваться в журнале выдачи корпоративных карт [2]);

— в локальном документе организации следует установить сроки сдачи неиспользованного остатка подотчетных сумм (если они не прописаны, неиспользованные авансы необходимо сдавать в день их выдачи [3]); при расчетах по командировочных расходам данный срок определен законодательно — три дня после возвращения работника из командировки;

— требуется наличие полного комплекта оправдательных документов к авансовому отчету подотчетного лица.

Особое внимание следует уделить порядку расчетов с подотчетными лицами по командировочным расходам. Служебная командировка представляет собой выезд работника в местность, отдаленную от его основного места работы, для выполнения служебных функций. Следует учитывать, что:

— день выезда и день приезда сотрудника определяются датами, зафиксированными в проездных билетах [4];

— размер суточных устанавливается внутренними документами предприятия[1]; при этом, в соответствии с налоговым законодательством, применяются лимиты, сверх которых по суточным необходимо начислять НДФЛ: 700 руб. (для внутренних командировок) и 2500 руб. (для зарубежных командировок)[2];

— общий размер суточных рассчитывается исходя из количества дней пребывания сотрудника в командировке [5].

НОВАЦИИ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ УЧЕТА РАСЧЕТОВ С ПОДОТЧЕТНЫМИ ЛИЦАМИ НА ПРЕДПРИЯТИИ

С 19.08.2017 несколько изменился порядок расчетов с подотчетными лицами при выдаче им наличных денежных средств. Основанием является Указание Банка России от 19 июня 2017 г. № 4416-У «О внесении изменений в Указание Банка России от 11 марта 2014 года № 3210-У "О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства"».

В целом утвержденные изменения должны упростить работу бухгалтеров. В частности, новации касаются порядка выдачи денежных средств подотчетному лицу.

1. Заявление на выдачу денежных средств подотчетному лицу можно не писать.

2. Для получения новой денежной суммы в наличной форме сдавать предыдущий остаток не требуется.

Так, ранее работник для получения подотчетной суммы должен был обязательно писать заявление. Далее руководитель ставил на данном заявлении разрешающую визу или издавал соответствующий приказ (распоряжение). Только после таких предварительных документальных процедур кассир выдавал сотруднику подотчетный аванс денежных средств. В настоящее время основанием для выдачи подотчетной суммы будет являться распорядительный документ руководителя экономического субъекта.

Ранее при расчетах с подотчетными лицами необходимо было выполнять обязательное требование: работник организации имел право получить новый аванс денежных средств только при условии возврата ранее выданных подотчетных сумм[3]. Сейчас указанное требование полностью исключено.

В результате нововведения при расчетах с подотчетными лицами должны быть удобны, например, в следующих ситуациях:

— если одному подотчетному лицу необходимо выдать денежные средства на различные хозяйственные нужды в короткий интервал времени (сегодня, завтра, послезавтра и пр.);

— если подотчетному лицу не хватает первоначально выданной суммы аванса для оплаты хозяйственных целей (по приобретению материальных ценностей, оплате работ, услуг): получив денежные средства, сотрудник выясняет, что цены возросли, и на следующий день кассир имеет право выдать ему недостающую сумму.

---

[1] *Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 168).*

[2] *Налоговый кодекс Российской Федерации (ст. 217).*

[3] *Указание Банка России от 11.03.2014 № 3210-У (абз. 3 подп. 6.3 п. 6).*

До 19.08.2017 в данных ситуациях:

— пришлось бы выдавать денежные средства разным подотчетным лицам;

— подотчетному лицу, ранее получившему аванс, следовало бы сначала вернуть подотчетные средства, а затем получить необходимую сумму денег, или ему пришлось бы доплатить за хозяйственные нужды из личных средств, а затем ждать утверждения авансового отчета с целью возврата осуществленного перерасхода.

Кроме того, следует отметить, что с внедрением онлайн-касс у бухгалтеров часто возникает вопрос: можно ли принять к учету в качестве оправдательного документа от подотчетного лица кассовые чеки старого образца, пробитые не с помощью онлайн-кассы? Ведь согласно Федеральному закону от 03.07.2016 № 290-ФЗ[4] отдельные экономические субъекты до 01.07.2018 имеют право не применять контрольно-кассовую технику (ККТ) или использовать ККТ старого образца (то есть не онлайн-кассу). Следовательно, в качестве оправдательных документов от подотчетных лиц можно принимать бланки строгой отчетности и кассовые чеки старого образца, но только до 1 июля 2018 г.

РЕАЛЬНЫЕ И ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ УЧЕТЕ РАСЧЕТОВ С ПОДОТЧЕТНЫМИ ЛИЦАМИ НА ПРЕДПРИЯТИИ

Анализ практики учета расчетов с подотчетными лицами в российских организациях показывает, что по-прежнему существует проблема сомнительного обналичивания денежных средств (табл. 2).

Таблица 2

Проблемы при учете расчетов с подотчетными лицами в организациях Брянской области (выборка — 15 экономических субъектов)

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Отклонения	
				2015 г. от 2014 г. (+/−)	2016 г. от 2015 г. (+/−)
1. Удельный вес организаций, в которых ранее выданные подотчетные суммы не возвращались сотрудниками в установленный срок, %	20,0	26,7	33,3	+6,7	+6,6
2. Удельный вес организаций, в которых выдача подотчетных сумм работникам осуществлялась с целью соблюдения лимита кассы на конец рабочего дня, %	13,3	13,3	6,7	0,0	−6,6
3. Удельный вес организаций, в которых не установлен срок возврата неиспользованных подотчетных авансов при их выдаче не для целей командировок, %	33,3	33,3	33,3	0,0	0,0

Источник: составлено автором по результатам обзорного анализа учета расчетов с подотчетными лицами на отдельных предприятиях Брянской области.

В частности, в период с 2014 по 2016 г. наблюдалась тенденция по увеличению экономических субъектов, в которых не соблюдались сроки своевременного возврата неиспользованных денежных средств подотчетными лицами. Заметно ниже была доля тех предприятий, в которых оформлялась выдача наличности как подотчетных авансов в конце рабочего дня, чтобы соблюсти лимит кассы. На следующий день эти подотчетные суммы возвращались сотрудниками в кассу. На одном и том же уровне (33,3 %) находился удельный вес организаций, в которых локальные акты не содержали конкретных

[4] *Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 290-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 7).*

сроков по возврату и отчету для подотчетных лиц по операциям, не связанным с командировками. Фактически это создавало почву для появления невозвращенных в срок подотчетных авансов.

Следует отметить, что просроченная дебиторская задолженность подотчетных лиц в обследованных организациях отражалась по дебету счета 71 «Расчеты с подотчетными лицами». Таким образом, ее величина не рассматривалась как недостача.

Новации в области упрощения расчетов с подотчетными лицами, вступившие в силу после 19.08.2017, способны усугубить проблему сомнительного вывода наличных денежных средств из хозяйственного оборота предприятий. Можно утверждать, что данные нововведения имеют признаки разночтения. Ведь отмена требования об обязательном возврате подотчетным лицом ранее выданной суммы аванса для получения новых сумм денежных средств вступает в противоречие с нормами налогового законодательства.

Так, некорректное отражение в бухгалтерском учете организации расчетов с подотчетными лицами может грозить штрафными санкциями со стороны налоговых органов (в части начисления НДФЛ и обязательных страховых взносов во внебюджетные фонды). В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации[5] выплаты работникам предприятия, признаваемые в качестве подотчетных средств, нельзя считать вознаграждениями в их пользу. Ведь подотчетные лица не получают никакой материальной выгоды, а все денежные средства, потраченные на хозяйственные нужды, при этом подтверждаются соответствующими документами [6].

Следовательно, подотчетные средства не учитываются при расчете НДФЛ, обязательных страховых взносов во внебюджетные фонды, в том числе на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний («за травматизм»). Исключение — сверхлимитные суточные (они облагаются и НДФЛ, и обязательными страховыми взносами, кроме взносов «за травматизм» [7]).

Однако если работник не вернул вовремя неиспользованный аванс подотчетной суммы, невозвращенный остаток может быть расценен как вознаграждение данному сотруднику организации. Ведь ему выданы деньги, а хозяйственные расходы, подтвержденные документально, фактически отсутствуют. Следовательно, такие суммы должны приниматься в расчет при начислении НДФЛ, обязательных страховых взносов, в том числе «за травматизм». Например, невозвращенный в срок аванс подотчетной суммы в размере 1000 руб. как минимум может привести к начислению: НДФЛ — 130 руб., обязательных страховых взносов (30,2 %) — 302 руб., штрафных санкций в размере 20 % от неуплаченных сумм — 86,4 руб. и в виде пеней.

Получается, что организация должна принять решение простить задолженность подотчетному лицу в объеме выданных и невозвращенных денежных средств. Соответственно, подотчетная сумма включается в доход работника и облагается в общеустановленном порядке (так же как, например, заработная плата). Датой присоединения дохода к зарплате сотрудника будет являться число, с которого стало невозможным взыскание подотчетной суммы, или дата принятия организацией решения о прощении долга [8].

Если работник уволился из организации и истек срок давности, то возникает ситуация, когда удержать невозвращенные подотчетные авансы нельзя. В результате предприятие обязано в течение 30 дней письменно сообщить о возникшей ситуации в налоговый орган [9]. При этом полная сумма невостребованной задолженности подотчетного лица может быть признана в составе внереализационных расходов как безнадежная дебиторская задолженность (при расчете налога на прибыль организаций).

---

[5] *Налоговый кодекс Российской Федерации (гл. 23, ст. 207; гл. 34, ст. 419).*

Совершенствование учета и контроля расчетов с подотчетными лицами на предприятии

Оптимизация бухгалтерского учета и контроля расчетов с подотчетными лицами на предприятии возможна при использовании ряда инструментов, что отражено в авторской модели (рис. 2).

Рисунок 2

Модель совершенствования учета и контроля расчетов с подотчетными лицами

Оптимизация бухгалтерского учета и контроля расчетов с подотчетными лицами

Внедрение регламентов

В приказах, в том числе об учетной политике в целях бухгалтерского учета, необходимо предусмотреть нормы, которые определяют:

- максимальный срок выдачи подотчетных авансов;
- порядок признания невозвращенных в срок подотчетных сумм (в качестве недостачи с последующим удержанием из заработной платы или иным способом: Д-т сч. 94 — К-т сч. 71; Д-т сч. 70, 73 — К-т сч. 94);
- порядок расчетов с подотчетными лицами при использовании ими их личных банковских карт

Совершенствование контрольно-ревизионных мероприятий

Ключевую роль следует отводить инвентаризации и ревизии расчетов с подотчетными лицами

Основные действия ревизоров:

- установление просроченных долгов подотчетных лиц в абсолютном и относительном выражении;
- выявление длительности просрочки по каждой невозвращенной в срок подотчетной сумме;
- изучение практики борьбы с несвоевременным возвратом неиспользованных подотчетных авансов (например, практики применения штрафных санкций);
- проверка достоверности и правильности оформления оправдательных документов

Источник: составлено автором.

Внедрение регламентов можно осуществлять посредством издания приказов руководителя, в том числе приказа об учетной политике в целях бухгалтерского учета. Однако целесообразнее использовать отдельные приказы. Ведь учетная политика организации утверждается на финансовый год, поэтому изменить процедуру расчетов с подотчетными лицами в случае необходимости будет труднее.

Следует отметить, что установление конкретного срока для выдачи подотчетных сумм может иметь как позитивные, так и негативные последствия, ведь данные сроки придется строго соблюдать. Но таким образом и будет достигаться главная цель — ликвидация просроченных долгов при расчетах с подотчетными суммами. Максимальный срок выдачи подотчетных авансов должен быть экономически обоснован, чтобы налоговые органы не смогли переквалифицировать такую операцию, например в выдачу беспроцентного займа.

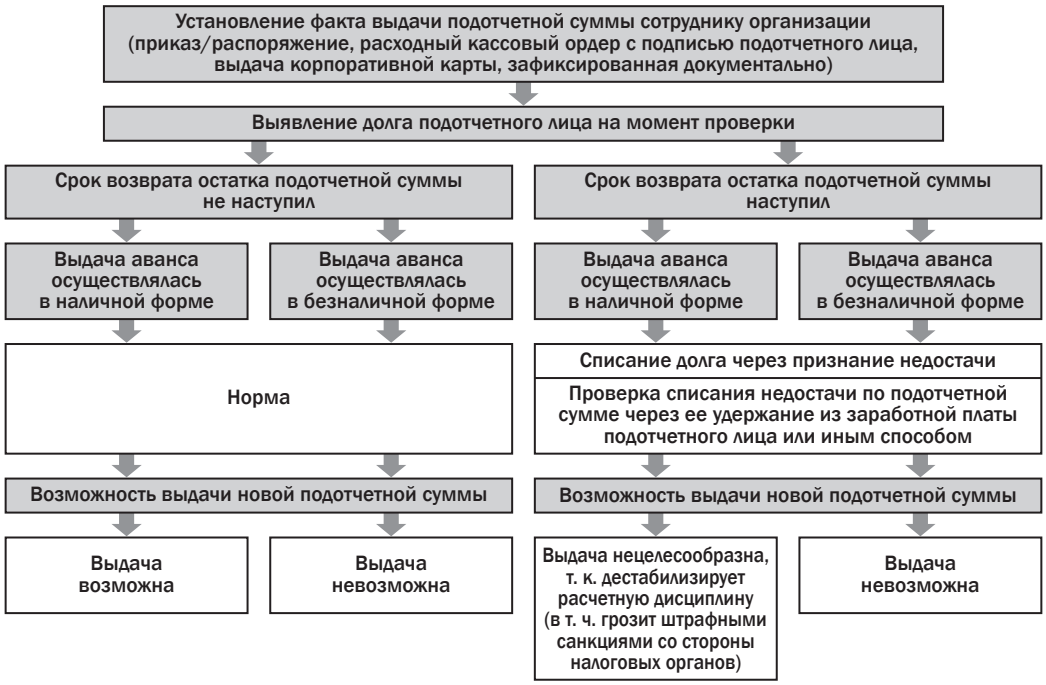
Важным положением в учетной политике предприятия должен стать пункт о механизме расчетов с подотчетными лицами посредством их личных банковских карт. В частности, возникают случаи, когда подотчетные лица рассчитываются безналичным путем с помощью личной банковской карты, несмотря на то что получили авансы на хозяйственные нужды из кассы в виде наличных денег. Налоговые органы допускают указанные ситуации. Однако они должны быть регламентированы.

При проведении инвентаризации расчетов с подотчетными лицами особое внимание необходимо уделять адекватной трактовке новаций в области их нормативно-правового регулирования, действующих с 19.08.2017 (при выдаче подотчетных авансов только из кассы).

В табл. 3 отражен соответствующий алгоритм действий для ревизоров.

Рисунок 3

Регламент действий при инвентаризации расчетов с подотчетными лицами



Источник: составлено автором.

Важно учитывать, что сумма удержания из заработной платы невозвращенной в срок подотчетной суммы не должна превышать 20 % от зарплаты работника[6]. Поэтому остальную часть долга необходимо отразить через счет 73 «Расчеты с персоналом по прочим операциям» (Д-т сч. 73 — К-т сч. 94).

Штрафные санкции при нарушении подотчетными лицами сроков возврата неиспользованных авансов необходимо закрепить в соответствующем приказе руководителя организации. Они могут включать:

— фиксированную сумму штрафа (в абсолютном или относительном выражении, например, 10 % от суммы долга);

— пени за каждый день просрочки (исходя как минимум из ключевой ставки Банка России).

Начисление указанных штрафных санкций необходимо отражать посредством бухгалтерской записи: Д-т сч. 73 — К-т сч. 91/1.

При проведении ревизии учета расчетов с подотчетными лицами особое внимание следует уделять проверке достоверности оправдательных документов, приложенных к авансовому отчету (товарных накладных, счетов-фактур, квитанций и др.). При этом целесообразно использовать метод встречной проверки, обращаясь с запросами к поставщикам, которые оформляли отгрузку материальных ценностей и пр. [10].

Кроме того, необходимо следить, чтобы счета-фактуры от таких поставщиков были правильно сформированы (с целью получения налоговых вычетов по «входным» НДС). В частности, в качестве покупателя должен выступать хозяйствующий субъект, а не его подотчетное лицо.

---

[6] *Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 138).*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение отметим основные результаты исследования:

1) грамотная организация бухгалтерского учета расчетов с подотчетными лицами в первую очередь должна обеспечивать ликвидацию и предотвращение просроченных долгов сотрудников предприятия (во избежание штрафных санкций со стороны налоговых органов и для повышения эффективности управления дебиторской задолженностью);

2) обзорное исследование практики учета расчетов с подотчетными лицами в отечественных организациях показало наличие ряда проблем, в их числе: наличие невозвращенных в срок подотчетных авансов, выдача подотчетных сумм работникам с целью соблюдения лимита кассы на конец рабочего дня, отсутствие регламентации в локальных документах срока возврата неиспользованных подотчетных авансов при их выдаче не для целей командировок;

3) нововведения в нормативно-правовом регулировании учета расчетов с подотчетными лицами, осуществляемых в налично-денежной форме, могут быть восприняты двояко; как результат возможно усугубление проблемы сомнительного обналичивания денежных средств в хозяйствующих субъектах;

4) для решения обозначенных проблем автором предложена модель оптимизации учета и контроля расчетов с подотчетными лицами, в качестве главных инструментов в которой предусмотрены внедрение регламентов, совершенствование контрольно-ревизионных мероприятий (особое внимание уделяется алгоритму действий для ревизоров при проведении инвентаризации указанных расчетных операций).

Борьба с просроченными долгами подотчетных лиц должна привести к повышению качества культуры расчетов на предприятии и улучшению его финансовой позиции.

Библиография

1. Данчиков Е. А., Малых Н. И., Проданова Н. А. Налоговый контроль как составляющая государственного финансового контроля // Экономика и предпринимательство. 2017. № 5–1 (82–1). С. 66–71.
2. Жуков В. Н. Информационные стратегии во внутреннем финансовом контроле корпораций // Бухгалтерский учет. 2015. № 9. С. 89–92.
3. Кузнецова О. Н., Мишина М. Ю., Леонова Е. В. Минимизация бухгалтерских рисков — фактор повышения финансовой безопасности организации // Дискуссия. 2016. № 2 (65). С. 23–27.
4. Курятников Ю. В., Иноземцева А. Е. Расчеты с подотчетными лицами. Учет, документирование и налогообложение // Налоговая политика и практика. 2014. № 7 (139). С. 32–41.
5. Никифорова О. В. Бухгалтерский учет командировочных расходов // Вестник Казанского государственного университета культуры и искусств. 2015. № 2–2. С. 76–79.
6. Постникова Л. В., Елтунова И. Ц. Бухгалтерский учет расчетов с подотчетными лицами в сельскохозяйственных организациях // Бухучет в сельском хозяйстве. 2015. № 5–6. С. 46–55.
7. Русских Е. В. Порядок бухгалтерского и налогового учета расходов по заграничным командировкам в коммерческих организациях // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2015. № 1 (40). С. 71–79.
8. Сивак А. А., Рюмшин А. В., Овчинникова О. А., Корзун Л. Н. Организация раздельного учета расчетов с поставщиками, покупателями и подотчетными лицами на торговом предприятии // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 7–4 (54). С. 84–87.
9. Слабинская И. А., Атабиева Е. Л., Ковалева Т. Н. Учет расчетов с подотчетными лицами // Белгородский экономический вестник. 2017. № 2 (86). С. 212–219.
10. Титова Е. Н. Риск-ориентированный подход к учету и внутреннему контролю на малых предприятиях // Журнал исследований по управлению. 2016. Т. 2. № 6. С. 3.

O. N. Kuznetsova

Optimization of Accounting and Control in Settlements With Accountable Persons at an Enterprise

Author's affiliation:
Olga N. Kuznetsova *(e-mail: olga-kuz-1979@mail.ru), Ivan Petrovsky Bryansk State University, Bryansk 241036, Russian Federation*

Abstract
The author of the article analyzes methodical and practical aspects of accounting in settlements with accountable persons. Information is based on normative legal acts and results of survey inspections of the Russian enterprises. The author defines the key problems in accounting in settlements with accountable persons and suggests possible ways of their elimination. In addition, the author recommends to introduce regulations and to keep effective control and auditing events within the system of internal organization control. The basis of checks is an identification of unsettled debts of accountable persons and assistance in competent local regulations development in the field of data structure of settlement operations. The author pays special attention to interpretation of innovations in standard and legal regulation of accounting in settlements with accountable persons, whose wrong understanding can lead to claim emergence from taxing authorities. The result of the research is the author's model of optimization of accounting and control in settlements with accountable persons at an enterprise.

Keywords:
accounting, workers' remunerations, receivables, control, optimization, accountable persons, unsettled debt

JEL: *M40, M41*

References

1. Dantchikov E. A., Malykh N. I., Prodanova N. A. Tax Control as a Component of State Financial Control. *Ekonomika i predprinimatel'stvo — Journal of Economy and entrepreneurship*, 2017, no. 5–1 (82–1), pp. 66–71.
2. Zhukov V. N. Information Strategy in Internal Financial Control of Corporations. *Bukhgalterskii uchet — Accounting*, 2015, no. 9, pp. 89–92.
3. Kuznetsova O. N., Mishina M. Y., Leonova E. V. Minimization of Accounting Risks as a Factor of Organization's Financial Safety Rise. *Diskussiya — Discussion*, 2016, no. 2 (65), pp. 23–27.
4. Kuryatnikov Yu. V., Inozemtseva A. E. Settlements with Accountable Persons. Account, Documenting and Taxation. *Nalogovaya politika i praktika — Tax Policy and Practice*, 2014, no. 7 (139), pp. 32–41.
5. Nikiforova O. V. Accounting of Travel Expenses. *Vestnik Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta kul'tury i iskusstv — Bulletin of the Kazan State University of Culture and Arts*, 2015, no. 2–2, pp. 76–79.
6. Postnikova L. V., Eltunova I. C. Accounting of Interests with Reporting Persons in the Agricultural Organizations. *Bukhuchet v sel'skom khozyaistve — Accounting in Agriculture*, 2015, no. 5–6, pp. 46–55.
7. Russkikh E. V. The Order of Accounting and Tax Registration of International Business Trips Expenses in Commercial Firms. *Ekonomika i menedzhment innovatsionnykh tekhnologii — Economics and innovations management*, 2015, no. 1 (40), pp. 71–79.
8. Sivak A. A., Ryumshin A. V., Ovchinnikova O. A., Korzun L. N. Organization of Separate Accounting of Settlements with Suppliers, Buyers and Accountable Persons at Trade Enterprise. *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii — Competitiveness in the Global World: Economy, Science, Technologies*, 2017, no. 7–4 (54), pp. 84–87.
9. Slabinskaya I. A., Atabieva E. L., Kovaleva T. N. Accounting of Settlements with Accountable Persons. *Belgorodskij ekonomicheskij vestnik — Belgorod Economic Bulletin*, 2017, no. 2 (86), pp. 212–219.
10. Titova E. N. The Risk-based Approach to Accounting and Internal Control in Small Enterprises. *Zhurnal issledovanij po upravleniyu — Magazine of Researches on Management*, 2016, vol. 2, no. 6, pp. 3.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-129-131

М. П. Афанасьев, Н. Н. Шаш

Выбор потребителя в контексте поведенческой экономики Ричарда Талера

Мстислав Платонович Афанасьев *(e-mail: mstafan@hse.ru), д. э. н., профессор департамента государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, заслуженный экономист Российской Федерации (г. Москва)*
Наталия Николаевна Шаш *(e-mail: SHash@rea.ru), д. э. н., профессор кафедры финансового менеджмента РЭУ им. Г. В. Плеханова (г. Москва)*

Аннотация
В рецензии на книгу Р. Талера «Новая поведенческая экономика» представлены основные концептуальные идеи поведенческой экономики. Описана архитектура выбора потребителя в процессе принятия всех типов экономических решений. Сделан вывод, что подход Талера может найти применение в макроэкономике и государственной деятельности, особенно в сфере денежной, бюджетной и налоговой политики.

Ключевые слова:
поведенческая экономика, архитектура выбора потребителей, экономические решения, экономическое поведение

JEL: *B31, D12*

Закономерно, что в 2017 г. Нобелевская мемориальная премия по экономике была присуждена замечательному американскому экономисту Ричарду Талеру (Richard H. Thaler, р. 1945). Он неоднократно номинировался на эту престижную премию и по логике вещей уже должен был получить ее в 2002 г. вместе со своим коллегой Д. Канеманом. Однако это случилось только сейчас.

Своим наставником Р. Талер считает А. Тверски (1937–1996), одного из выдающихся ученых современности в области поведенческой экономики (*behavioral economics*). В настоящее время Р. Талер, выпускник Рочестерского университета (штат Нью-Йорк), является профессором Школы бизнеса им. Бута Чикагского университета. Кроме того, он был президентом Американской экономической ассоциации (авторам как членам этой ассоциации его награждение весьма приятно).

В своей новой обобщающей работе «Новая поведенческая экономика», оригинальная версия которой на английском языке вышла еще в 2015 г., Р. Талер излагает и популяризирует новаторские выводы своих многолетних научных исследований, цель которых — «объединить психологию и экономику» [1, с 48]. «Экономическое образование, которое получают нынешние студенты, — пишет Р. Талер, — дает огромные знания в области поведения Рационалов, но при этом в жертву приносится интуитивное знание о человеческой натуре и социальных взаимодействиях. Выпускники экономических факультетов перестали понимать, что живут в мире, заселенном просто Людьми» [1, с. 106].

Рецензия на книгу: Талер Р. Новая поведенческая экономика. Почему люди нарушают правила традиционной экономики и как на этом заработать / Пер. с англ. А. Прохоровой. М.: Эксмо, 2017. 368 с.

Данная монография весьма объемна и состоит из восьми разделов и 33 глав. Материал изложен в хронологической последовательности. Это этапы исследовательской работы автора с 1970 г. по настоящее время. Мы с уверенностью можем определить этот интереснейший труд как творческую, научную автобиографию яркого экономиста Р. Талера. Он погружает читателя в свою креативную лабораторию, увлекательно рассказывая, как собирались данные, как возникали новые идеи, как формировалась доказательная база, кто помогал и поддерживал его активную научную деятельность на протяжении более полувека. Его отправное утверждение в том, что «поведенческая экономика — интереснее и любопытнее, чем обычная» [1, с. 23]. Далее на многочисленных примерах (кейсах) он формирует и раскрывает свое понимание поведенческой экономики, которая следует трем важнейшим действиям ученого: наблюдать, собирать материал, высказываться.

Приведенные в работе остроумные, грустные или комичные примеры и частные случаи действий и реакций людей в магазинах и на рынках, в быту и на работе, в офисе и на отдыхе, на крупных промышленных гигантах и в финансовых фирмах призваны показать, что общая экономическая теория в отношении конкретных индивидуумов не действует в полной мере. «Каждый из этих примеров, — утверждает Р. Талер, — иллюстрирует модель поведения, которая не соответствует экономической теории» [1, с. 34]. По его мнению, большинство экономических теорий не исходят из эмпирических наблюдений, а берут за аксиому выводы теории рационального выбора. Поведенческая экономика, напротив, ставит другие задачи: 1) найти и описать аномалии, касающиеся экономического поведения, 2) обеспечить развитие теории, обогащая формальное экономико-математическое моделирование, 3) способствовать изменению мира «к лучшему» [1, с. 15]. Острие талеровской критики направлено против концепции изначальной и универсальной рациональности поведения человека (потребителя), как он ее понимает. Однако, на наш взгляд, это существенное упрощение. Ведь, открыв самый доступный и уважаемый учебник по микроэкономике, например учебник Х. Вэриана, можно легко обнаружить, что «экономическая модель потребительского выбора сводится к выбору людьми наилучшего набора из числа доступных (*подчеркнуто нами.* — **Авт.**)» [2, с. 91]. Более того, доступных в данное время и в данном месте, а совсем не универсальных.

Вероятно, методологические основы поведенческой экономики Р. Талера следует искать в дихотомии «абстрактного и конкретного» [см. 3, с. 34–37]. «Мейнстримовская» микроэкономика ему представляется слишком оторванной от реальных людей и их проблем. Поэтому он считает, что нужно изучать конкретное экономическое поведение людей. Р. Талер в своей книге настаивает — именно «людей», а не рациональных потребителей, домашних хозяйств и тому подобных понятий, которыми оперирует современная макроэкономика.

Р. Талер — непревзойденный мастер именно индуктивного исследования, построенного на наблюдениях, опросах и экспериментах. Однако приведем классическую цитату У. С. Джевонса: «Нельзя сказать, чтобы индуктивный процесс имел большую важность, чем дедуктивный... потому что последний процесс безусловно необходим для существования первого» [4, с. 121]. Среди ярких тезисов Р. Талера есть утверждения, что для людей «потеря ощущается сильнее, чем прибыль», «все экономические решения принимаются, исходя из предположения об издержках альтернативной возможности» [1, с. 47, 69]. Р. Талер в своей работе раскрывает понятия «транзакционная полезность», «ментальный учет», пишет о «проблеме самоконтроля» [1, с. 71, 85, 112] и т. д.

Поведенческий подход в экономических исследованиях оказался широко применим, дав положительные результаты даже в сфере экономики спорта и организации пенсионного обеспечения. Этот подход оказал огромное влияние на анализ финансовых рынков, прежде всего потому, что здесь накоплен огромный массив эмпирических данных. Однако, как полагает Р. Талер, он не нашел еще широкого применения в макроэкономике

и государственной деятельности, особенно в сфере денежной, бюджетной и налоговой политики. Мало пока затронута поведенческими исследованиями сфера развития предпринимательства и ряд других отраслей экономики и управления.

Изучая творчество Р. Талера и опираясь на концепцию научных революций Т. Куна [5], можно сделать вывод, что, вероятно, идеи Р. Талера произвели тот парадигматический сдвиг, который и предвещает научную революцию, когда большое количество аномальных случаев уже не может быть объяснено в рамках существующей парадигмы. Как написал Р. Талер в своей книге, научное открытие рождается обнаружением аномалии. Наверное, экономические дисциплины стоят на пороге своей новой научной революции, которая была подготовлена не в последнюю очередь трудами Р. Талера.

В заключение следует отметить, что поведенческая экономика становится тем инструментом, который существенно повышает ценность научных исследований в современной науке в целом.

Библиография / References

1. Талер Р. Новая поведенческая экономика. М.: Эксмо, 2017 [Thaler R. H. Misbehaving. The Making of Behavioral Economics. New York; London: W. W. Norton & Company, 2015].
2. Varian H. R. Microeconomic Analysis. New York; London: W. W. Norton & Company, 2015.
3. Mill J. S. A System of Logic. University Press of the Pacific, Honolulu, 2002.
4. Jevons W. S. Elementary Lessons in Logic: Deductive and Inductive. London: MacMillan and Co, 1870.
5. Kuhn T. S. The Structure of Scientific Revolutions. Second Edition. Chicago University Press, 1970.

M. P. Afanasiev, N. N. Shash

Consumer's Choice in the Context of Richard Thaler's Behavioral Economics

Authors' affiliation:
Mstislav P. Afanasiev *(e-mail: mstafan@hse.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation*
Nataliya N. Shash *(e-mail: SHash@rea.ru), Plekhanov Russian University of Economics, Moscow 117997, Russian Federation*

Abstract
The review on the R. Thaler's book "Misbehaving: The Making of Behavioral Economics" in the Russian translation presents the main conceptual ideas of behavioural economy. The architecture of a consumer's choice in the course of economic decision-making processes of all types is described. The authors draw the conclusion that Thaler's approach can be applied to macroeconomic and the government activities, especially in the sphere of monetary, budgetary and tax policy.

Keywords:
behavioural economics, architecture of consumer's choice, economic decision, economic behavior
JEL: *B31, D12*

Уважаемые читатели!

В статье О. С. Сухарева «Экономический рост и финансовые институты: влияние на макро- и микроуровнях» («Финансовый журнал» № 2 за 2017 г.) формулу (11) на с. 79 следует читать в таком виде:

Откуда можно записать для *M* (для пиковых значений):

$$M = \int ky_2 [\frac{\lambda_2}{r_2} + K\frac{\lambda_1}{r_1}]\mathrm{d}t + C, \qquad (11)$$

а формулу (12) — в таком:

Объем денег на одну транзакцию (*tr*) в системе должен быть больше выражения справа, чтобы ее структура улучшалась:

$$tr > \frac{1}{g_T}\{ky_2[\frac{\lambda_2}{r_2} + K\frac{\lambda_1}{r_1}]\frac{1}{T} - \frac{\mathrm{d}tr}{\mathrm{d}t}\}, \qquad (12)$$

$$g_T = \frac{1}{T}\frac{\mathrm{d}T}{\mathrm{d}t}.$$

Подписка

Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» можно в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс 42068.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин

Адрес редакции:

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

Подписано в печать 17.04.2018 г. Свободная цена. Тираж 300 экз. Заказ №01/12048
Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит»
410004, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 88, литер У
Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru