Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2019-1

№ 1 (47)
январь-февраль
2019

Главный редактор

В. С. Назаров

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

Учредитель и издатель

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

Адрес: Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия

Тел./факс: (495) 699-74-14

E-mail: mail@nifi.ru

Сайт: www.nifi.ru

ISSN 2075-1990

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).

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

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

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

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

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Все статьи рецензируются.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения редакции.

Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

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 Минфина России, 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

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

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

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

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

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

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

Котликофф Л., профессор Бостонского университета (США)

Назаров В. С., директор НИФИ Минфина России, 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, доцент

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

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

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

Financial Journal

Finansovyj zhurnal

SCIENTIFIC PERIODICAL

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2019-1

№ **1**(47)
JANUARY-FEBRUARY
2019

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.finjournal-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

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

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

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

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

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

Christopher M. Davis, Professor of the University of Oxford (UK)

Sergey M. Drobyshevsky, Academic Director, Gaidar Institute for Economic Policy, Doctor of Economics

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

Laurence Kotlikoff, Professor of the Boston University (USA)

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

Vitaly 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

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

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

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

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

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

Journal articles are indexed in the international database **RePEc (Research Papers in Economics)**.

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

All articles are reviewed.

Reprint of materials published in the journal allowed only with the written permission of the publisher. Opinions of the authors may not coincide with the opinion of the publisher.

Содержание

Государственные финансы. Государственное задание

О. К. Ястребова

Финансирование государственного задания в условиях
электронного бюджета: новые задачи и старые проблемы 9

Бюджетная система. Обзоры расходов

О. В. Богачева, О. В. Смородинов

Формирование условий для проведения обзоров расходов в России 21

Государственные гарантии

Д. Н. Ершов

Использование государственных гарантий при управлении рисками
инвестиционных проектов 34

Межбюджетные отношения

Н. Е. Барбашова

Использование единой методики при выравнивании бюджетной
обеспеченности муниципальных образований 44

Банковский рынок

И. В. Никонов, А. С. Сироткин

Рост розничного кредитования в российских регионах 56

Рынок страхования

Ю. А. Сплетуков

Отношение граждан России к страховым услугам: аналитический обзор 66

Рынок инвестиций

А. А. Козлов, А. В. Власов

Криптоэкономика: пилотный анализ инвестиций в ICO-стартапы
с использованием нейронных сетей 76

Международные финансы

А. К. Морозкина

Страны ЕАЭС в системе содействия международному развитию 88

Бухгалтерский учет

Д. Б. Крылов

Использование представлений о парадигме
в российской бухгалтерской науке 101

Финансы социальной сферы

К. М. Дэвис, Е. М. Пазухина

Финансовые, карьерные и профессиональные аспекты мотивации
нового поколения врачей в России (русский, английский) 110

Рецензии

И. Ю. Варьяш

Институциональная рента в российской экономике:
налогово-бюджетные аспекты 133

Contents

Government Finance. State Assignment

O. K. Yastrebova

State Assignment Financing in the Context of Electronic Budget:

New Challenges and Old Problems 9

Budgetary System. Spending Reviews

O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Creation of Enabling Environment for Spending Reviews in Russia 21

State Guarantees

D. N. Ershov

Using State Guarantees in Risk Management of Investment Projects 34

Intergovernmental Fiscal Relations

N. E. Barbashova

Application of a Unified Methodology for Intergovernmental Equalization

at Regional Level 44

Banking Market

I. V. Nikonov, A. S. Sirotkin

Retail Credit Growth in Russian Regions 56

Insurance Market

Yu. A. Spletukhov

Attitude of Russian Citizens to Insurance Services: Analytical Review 66

Investment Market

A. A. Kozlov, A. V. Vlasov

Cryptoeconomics: Pilot Study on Investments in ICO Startups

Using Neural Networks 76

International Finance

A. K. Morozkina

EAEU Countries in the International Development Assistance Framework 88

Accounting

D. B. Krylov

The Use of Paradigm Concepts in Russian Accounting Science 101

Social Sphere Finance

C. M. Davis, E. M. Pazukhina

Financial, Career and Professional Aspects of the Motivation

of the New Generation of Doctors in Russia (Russian, English) 110

Book Review

I. Yu. Varjas

Institutional Rent in the Russian Economy: Fiscal Aspects 133

Финансирование государственного задания в условиях электронного бюджета: новые задачи и старые проблемы

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

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы формирования государственного задания и его финансового обеспечения в условиях электронного бюджета и введения новых требований к обоснованию нормативных затрат. Целью статьи является анализ опыта применения государственного задания и нормативных затрат в новых условиях, выявление и структуризация связанных с этим методологических и практических проблем, обоснование предложений по их решению. Показывается масштабность проблемы несоблюдения положений нормативной правовой базы по формированию государственного задания и нормативных затрат федеральными ведомствами. На основании анализа новых требований к расчету нормативных затрат делается вывод о сложности расчетно-аналитической и методологической работы, необходимой для их реализации. Показывается неготовность многих ведомств к такой работе, отсутствие у них необходимой информации о затратах подведомственных учреждений, а также отсутствие в подведомственных учреждениях современного инструментария расчета затрат. Приводится пример успешного опыта формирования нормативных затрат, и делаются выводы о необходимых для этого предпосылках. Анализируются особенности характеристик государственных услуг и работ, влияющих на формирование государственного задания и расчет нормативных затрат. Предлагается соотносить требования к формированию нормативных затрат с отраслевыми особенностями, смягчить действующие требования к расчету нормативов для ряда услуг и работ с учетом объективных ограничений. При этом подчеркивается необходимость внедрения современного инструментария учета затрат в организациях бюджетной сферы.

Ключевые слова:

государственное задание, финансовое обеспечение государственного задания, нормативные затраты, базовые нормативы затрат, корректирующие коэффициенты, электронный бюджет, перечни услуг и работ, обоснования бюджетных ассигнований

JEL: H59, H61, H68

ВВЕДЕНИЕ

В рамках реализации Постановления Правительства Российской Федерации № 658 от 30 июня 2015 г. «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» с 2016 г. формирование государственного задания (далее также — госзадание) и его финансового обеспечения осуществляется в подсистеме бюджетного планирования данной системы. Переход к электронному формату бюджетного планирования по срокам совпал с введением в действие нового Порядка формирования и финансового обеспечения государственного задания, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 640 от 26 июня 2015 г.

«О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (далее — Порядок), ужесточившего требования к обоснованию нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ). Перед органами исполнительной власти — учредителями бюджетных и автономных учреждений — поставлены новые задачи, на решение которых были отведены весьма короткие сроки.

Как свидетельствуют результаты проверки Счетной палатой формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение госзаданий, к настоящему времени данный процесс отлажен далеко не всеми учредителями бюджетных и автономных учреждений. Счетная палата отмечает множественные нарушения требований нормативной правовой базы при формировании госзаданий, расчете и обосновании нормативных затрат. Так, в период подготовки проекта федерального бюджета на 2018 г. и плановый период 2019–2020 гг. более 20 % обоснований бюджетных ассигнований (ОБАС) на финансовое обеспечение госзаданий были согласованы Минфином России условно, то есть с замечаниями к их качеству¹. Анализ процесса формирования госзадания и его финансового обеспечения в 2018 г. при подготовке проекта федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг., проведенный Счетной палатой, вновь выявил множественные нарушения как со стороны многих органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, так и со стороны ведомств — учредителей бюджетных и автономных учреждений².

Сложности с формированием государственного задания и его финансового обеспечения в новых условиях отнюдь не случайны. Во-первых, технически многие ведомства оказались недостаточно подготовленными к работе в электронной системе бюджетного планирования. Во-вторых, ужесточение Порядком требований к расчету нормативных затрат потребовало от учредителей дополнительной масштабной финансово-экономической и аналитической работы. Наконец, препятствием для решения новых задач многими ведомствами стали неотработанные ранее вопросы методологического и организационно-технического порядка, связанные с формированием госзадания и его финансового обеспечения. Рассмотрим перечисленные вопросы более подробно.

Электронный формат подготовки ОБАС делает планирование учредителем субсидии на финансовое обеспечение госзадания для подведомственных учреждений автоматизированным процессом. В рамках этого процесса в разрезе учреждений для каждой услуги или работы в электронной системе бюджетного планирования актуализируются ее стандартные параметры из общероссийского или федерального перечня государственных услуг (работ), вводятся планируемые в государственном задании объемы государственной услуги (работы), расчетные значения нормативных затрат и их составляющих, и на основе этих данных производится автоматический расчет финансового обеспечения госзадания.

Для каждого бюджетного и автономного учреждения учредителю необходимо заполнить в электронной системе около двадцати обширных форм, включающих в разрезе каждой детализированной услуги и работы расчет объема финансирования по направлениям затрат с обязательным использованием нормативных затрат на единицу услуги или работы. Размерность заполняемых форм обоснований бюджетных ассигнований для расчета финансового обеспечения госзадания составляет для учредителей, имеющих

¹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации № ЗСП-174/16-09 от 11.10.2017 на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов».

² Заключение Счетной палаты Российской Федерации № ЗСП-166/16-09 от 11.10.2018 на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/34838/> (дата обращения 23.10.2018).

крупную сеть подведомственных бюджетных и автономных учреждений, десятки тысяч ячеек; электронный формат составления бюджета не позволяет проигнорировать заполнение требуемых параметров.

Технически выполнение данной работы требует специалистов, готовых к оперативной работе в электронной системе бюджетного планирования и к обработке обширных массивов данных в формате таблиц (Excel). На практике далеко не все ведомства имеют специалистов, подготовленных к данному виду работ. Кроме того, короткие сроки, отведенные Минфином России для ввода данных в электронную систему бюджетного планирования, предполагают наличие в ведомствах уже сформированных для погружения в систему расчетных форм, а также инструментария для конвертирования расчетных форм в электронную систему бюджетного планирования.

Однако формирование финансового обеспечения государственного задания отнюдь не является стандартной бюджетной процедурой; определение нормативных затрат в соответствии требованиями Порядка, увязка их значений с объемами государственных заданий и бюджетными ограничениями требуют масштабной расчетно-аналитической работы. По сложности и трудоемкости формирование данного вида ОБАС превосходит большинство других бюджетных процедур.

В новых условиях нормативные затраты становятся ключевым параметром расчета субсидии на выполнение государственного задания, устанавливая прямую связь между объемами государственного задания и его финансового обеспечения. В большей степени, чем ранее, детализируются планируемые составные элементы нормативных затрат. Вводится единая методология формирования нормативных затрат, устанавливающая единые нормативы затрат на государственные услуги и исключая возможность применения индивидуальных нормативов для отдельных учреждений или их групп (по сути, сметного метода, что допускалось в течение переходного периода [Мацкевич А. В., Романова В. В., 2017, с. 110]. Учет отраслевых и территориальных особенностей, влияющих на величину затрат на оказание услуг, осуществляется с помощью корректирующих коэффициентов к базовому нормативу затрат. Обязательное нормирование на единицу работы вводится также для государственных работ, хотя и без требования унификации нормативов для однотипных работ.

Отдельной новацией, введенной в действие с 2016 г., стало требование обязательного применения при расчете нормативных затрат показателей материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых при оказании услуги (выполнении работы).

БАЗОВЫЕ ПОДХОДЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ КЛЮЧЕВЫХ ПАРАМЕТРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ

Для понимания того, в какой степени данные новации увеличили сложность и масштабность проблем, связанных с формированием финансового обеспечения государственного задания, следует остановиться на лежащих в их основе методологических подходах и практике их применения в 2010–2015 гг.

Общие подходы к формированию и финансовому обеспечению государственного задания были заложены в 2010 г. с принятием Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и последующих нормативных правовых актов³. К ним относятся:

³ Постановление Правительства Российской Федерации № 671 от 2 сентября 2010 года «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

- установление единого формата государственных заданий, включающего такие характеристики государственных услуг (работ), как наименование услуги и ее потребителей, показатели объема и качества оказания услуг (выполнения работ);
- формирование системы базовых (отраслевых) и федеральных перечней государственных услуг (работ), выступающих единым источником информации о государственных услугах и работах для бюджетных и автономных учреждений и их учредителей;
- установление нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и формирование на их основе финансового обеспечения государственного задания.

По каждому из вышеперечисленных вопросов в период 2010–2015 гг. предлагались разные подходы и велись дискуссии в научной и практической литературе [Ваксова Е. Е., Сизова О. В., 2010; Рудник Б. Л., 2013; Рудник Б. Л., 2015]. Это не удивительно, поскольку закрепленные в перечнях наименования государственных услуг и работ, показатели единиц измерения объема (содержания) и качества, а также методика формирования нормативных затрат являются ключевыми для формирования, финансирования и оценки государственных услуг и работ. Они влияют на степень самостоятельности бюджетных учреждений во взаимоотношениях с учредителями, формируют финансовые условия для обеспечения доступности и качества получения услуг и работ потребителями.

Так, норма, предусматривающая содержание в государственном задании показателей, характеризующих качество и (или) объем (состав) оказываемых услуг, а также порядок контроля за исполнением государственного задания, позволяет не только включать показатели качества в само задание, но и контролировать их соблюдение, показывать в отчетности и досрочно прекращать задание в случае несоответствия [Абанкина И. В. и др., 2016, с. 5].

При высокой социально-экономической значимости данных вопросов их решение относится к достаточно проблемным в методологическом плане. Для многих услуг и работ существуют хорошо известные в экономической теории [Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б., 2009; Стиглиц Дж. Ю., 1997] сложности определения показателей объема, содержания, качества, в полной мере проявляющиеся как при составлении перечней государственных услуг и работ, так и при формировании государственных заданий учреждениям.

В отличие от товара услуга невещна, неосязема и представляет собой процесс, деятельность. К отличительным признакам услуги относятся: одновременность производства и потребления, непосредственное участие потребителя в производстве услуги, неоднородность и вариативность потребляемых ресурсов и результатов, неопределенность или многомерность качества. По этим причинам при оценке качества для ряда услуг и работ используются косвенные инструменты (рейтинги, мониторинги), а попытки разработать детализированные стандарты оказания таких услуг оказываются малопродуктивными.

Закономерным выводом является невозможность для многих государственных услуг однозначного определения показателей содержания, объемов и единиц измерения, качества. Это относится прежде всего к услугам социальной сферы, где непосредственные результаты деятельности не имеют однозначно определяемых показателей качества (образование, медицина) или единиц измерения объема (ряд отраслей культуры).

Более сложным, чем для государственных услуг, оказывается определение базовых характеристик для многих государственных работ⁴. Услуги предоставляются непосред-

⁴ В рамках действующего подхода государственная (муниципальная) услуга определена как деятельность учреждения в интересах определенного круга получателей, а работа — в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом (см. письмо Минфина России № 12-08-22/1959 от 16.05.2011 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»).

ственно физическим лицам, а работы имеют более широкую направленность и предоставляются юридическим лицам, определенному или неопределенному количеству лиц⁵. Для многих работ типичны многомерность содержания, а также единиц измерения объемов и качества — например, таких как научные работы, работы по проведению комплексных экспертиз и испытаний, обеспечению безопасности населения в различных сферах и другие. Для ряда работ характерны неоднородность и неделимость (либо условная делимость на неодинаковые составные элементы), примером чего являются научные работы.

О сложности размещения в перечнях ряда характеристик работ и услуг свидетельствует наличие в них в течение нескольких лет значительного числа незаполненных ячеек. Реструктуризация перечней в 2017 г. в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 1043 от 30 августа 2017 г. «О формировании, ведении и утверждении общероссийских базовых (отраслевых) перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и федеральных перечней (классификаторов) государственных услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации» привела к их разделению на общероссийские (базовые), федеральные и региональные перечни, однако не изменила требований к составу основных характеристик услуг и работ, указываемых в них. В настоящее время в 20 из 28 федеральных перечней Счетной палатой отмечаются нарушения установленных требований к их заполнению⁶.

Формирование госзадания и его финансового обеспечения в электронном формате повлекло за собой необходимость обязательного заполнения в перечне соответствующих характеристик работ и услуг. Выходом из положения для ведомств, отвечающих за наполнение соответствующих перечней, стало указание нескольких возможных показателей содержания, единиц измерения объема и качества работ и услуг. Так, для сложной работы «проведение испытаний веществ, материалов, изделий, оборудования и конструкций, проведение экспертных исследований по делам о пожарах и нарушениях требований пожарной безопасности» предлагаются семь вариантов показателей содержания. Для работы «проведение прикладных научных исследований» в федеральном перечне предусмотрены семь возможных показателей единиц измерения объема работы и одиннадцать возможных показателей качества⁷. Тем самым решение непростых вопросов выбора конкретных показателей для сложных государственных услуг и работ переносится с федерального органа власти, определяющего политику в соответствующей сфере, на уровень учредителей и учреждений. В таких случаях формирование государственного задания оказывается для учредителя затруднительным.

Объективные сложности определения единиц измерения объема для ряда государственных услуг и работ закономерно переносятся на задачу расчета нормативных затрат для таких услуг и работ.

⁵ Отметим, что и в экономической теории, и в зарубежной практике такое разграничение отсутствует, чаще всего эти понятия отождествляют и включают в общее понятие общественных благ (государственных услуг), а основной упор делается на различия между материальными и нематериальными благами, представляющими собой либо вещественный продукт, либо процесс (деятельность) [Бирюков А. Г. и др., 2017, с. 9]. Разграничение различных видов общественных благ основано на признаках конкурентности и исключительности в потреблении. В отечественной юридической литературе и практике разграничение между услугой и работой имеет место; основным водоразделом является материальный или нематериальный характер деятельности и ее результатов.

⁶ Заключение Счетной палаты Российской Федерации № ЗСП-166/16-09 от 11.10.2018.

⁷ Госсектор. Федеральные перечни (классификаторы) услуг и работ / Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». URL: <http://budget.gov.ru/epbs/faces>.

НОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К РАСЧЕТУ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ

Переход к нормативному финансированию играет немаловажную роль в реализации реформы учреждений бюджетного сектора [Лисин Н. В., Рудник Б. А., 2012]. Основной подход — нормирование в расчете на единицу услуги (работы), а не на одно учреждение, и определение стоимости единицы результата деятельности учреждений — отвечает принципу бюджетирования, ориентированного на результаты [Ястребова О. К., 2015, с. 42]. Нормативное финансирование должно устанавливать равное финансовое обеспечение одинаковых услуг и работ (при прочих равных условиях их оказания (выполнения) — например территориальных) и его дифференциацию для различных услуг и работ. Введение нормативного финансирования выступает финансовой предпосылкой для получения потребителем доступных и качественных государственных услуг и работ независимо от места их предоставления и организационно-правовой формы организации, их предоставляющей.

До принятия в 2015 г. нового Порядка Минфином России допускалось использование различных методик расчета нормативных затрат, расчет нормативов на оказание услуг индивидуально для отдельных учреждений. В результате многие ведомства определяли нормативные затраты формально, их значения зачастую не использовались при расчете финансового обеспечения субсидии на госзадание.

Исключением из общей картины и лидером в разработке отраслевой системы финансовых нормативов затрат на оказание государственных услуг стало Минобрнауки России⁸, где с 2010 г. разрабатывалась и с 2012 г. последовательно внедрялась для подведомственных вузов система единых нормативных затрат, дифференцированная по специальностям и направлениям подготовки и формам обучения и учитывающая территориальные особенности оказания услуг.

С принятием нового Порядка и переходом к системе электронного планирования требования к качеству разработки отраслевых нормативов затрат резко возросли. В новых условиях особая роль отведена нормативам затрат на оказание государственных услуг, формируемых федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, — такие нормативы получили название базовых нормативов затрат (БНЗ). Этими же федеральными органами исполнительной власти — ведомствами-«регуляторами» — определяются значения отраслевых корректирующих коэффициентов, а также так называемые общие требования, учитывающие возможные отраслевые варианты, влияющие на порядок формирования нормативных затрат. В целях повышения открытости и прозрачности бюджетного процесса устанавливается публичное раскрытие информации о значениях базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг и отраслевых корректирующих коэффициентов к ним, которые подлежат размещению на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

Базовый норматив затрат становится единым отраслевым нормативом, на основе которого с учетом корректирующих коэффициентов должно рассчитываться финансовое обеспечение субсидии по соответствующей услуге для всех оказывающих ее бюджетных и автономных учреждений независимо от ведомственной принадлежности. В идеале должна быть сформирована стройная система планирования субсидии на госзадание, основанная на унифицированных параметрах государственных услуг и единых отраслевых нормативах затрат с учетом рассчитанных по единой методике корректирующих коэффициентов. Реализация данного подхода будет означать достижение одной из главных задач Федерального закона № 83-ФЗ — создание финансовых условий для обеспечения

⁸ Министерство образования и науки, существовавшее до разделения в 2018 г. на Министерство науки и высшего образования и Министерство просвещения.

доступности и качества предоставления государственных услуг независимо от ведомственной принадлежности.

Однако переход к единым отраслевым нормативам затрат (БНЗ) на государственные услуги, предоставляемые учреждениями, подведомственными разным ведомствам, с большой вероятностью потребует перераспределения объемов финансирования между ведомствами по соответствующему коду бюджетной классификации. Так, в случае исторически сложившейся практики перефинансирования учреждений какого-либо ведомства по данному коду (например, высшее образование) и недофинансирования учреждений другого ведомства относительно расчетов по единым БНЗ ресурсы первого ведомства должны быть перераспределены в пользу второго.

Очевидно, что решение данной задачи выходит на правительственный уровень, за пределы полномочий ведомства-«регулятора», утвердившего значения отраслевых базовых нормативов. Чем большего количества учреждений разных ведомств касается единый базовый норматив затрат, тем больших масштабов может достичь объем финансирования, подлежащего перераспределению, что может повлечь за собой череду межведомственных разногласий. Поскольку в настоящее время нормативных правовых процедур для урегулирования данных вопросов не предусмотрено, процессы согласований могут идти достаточно долго. Возможно, решение о масштабах и механизме перераспределения средств будет приниматься с учетом особенностей и социальной значимости каждой государственной услуги.

В настоящее время вопрос о переходе к единым отраслевым БНЗ и его финансовых последствиях для различных отраслевых ведомств обсуждается применительно к высшему образованию. Что касается большинства других федеральных ведомств-«регуляторов», то они испытывают сложности с формированием единых базовых нормативов. Как видно из материалов Счетной палаты, они либо запаздывают с представлением значений БНЗ к началу работы по формированию бюджета, либо уходят от выполнения возложенной на них функции, передавая полномочия по формированию БНЗ другим ведомствам-учредителям. Так, по состоянию на сентябрь 2018 г. значения базовых нормативов затрат для расчета финансового обеспечения государственного задания на 2019 г. размещены только по восьми из 28 видов деятельности, по которым требуется утверждение их значений, а отраслевые корректирующие коэффициенты — только по трем из 28⁹.

Наличие утвержденных в срок единых базовых нормативов, как показывают материалы контрольного ведомства, также еще не гарантирует корректного их использования в соответствии с Порядком. Так, при наличии утвержденных Минобрнауки России на 2018 г. БНЗ на образовательные услуги высшего образования ряд учредителей не использовал их при расчете финансового обеспечения подведомственных вузов.

Что касается государственных работ, то с учетом их сложной природы формирование единого отраслевого норматива Порядком не предусматривается, однако устанавливается, что в основе расчета субсидии все же должны лежать нормативные затраты на единицу работы. Порядком фактически поставлена задача внедрения нормативного (формульного) финансирования государственного задания для всех видов государственных услуг и работ. Поскольку понятие единицы работы для ряда работ трудноопределимо, однако этого требует алгоритм расчета субсидии, нормативные затраты рассчитываются для таких работ как условно-средние значения.

Формирование нормативных затрат на государственные услуги и работы подведомственных учреждений, вероятно, не рассматривалось многими ведомствами-учредителями

⁹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации № ЗСП-166/16-09 от 11.10.2018.

как самостоятельная, сложная и трудоемкая задача. Так, анализ локальной нормативной базы федеральных ведомств — учредителей бюджетных и автономных учреждений свидетельствует об отсутствии у многих из них закрепленной в явном виде за ответственными департаментами функции формирования финансового обеспечения государственного задания и расчета нормативных затрат.

Учитывая сложность поставленных задач и слабую степень готовности к их решению многими ведомствами, неудивительно, что в отведенные краткие сроки для основной массы ведомств они стали неразрешимыми, особенно для учредителей с обширной и разнородной сетью учреждений. Нормативные затраты рассчитывались ими преимущественно обратным счетом, балансировкой составляющих затрат и др., с отмеченными выше последствиями в виде замечаний со стороны Минфина России и Счетной палаты Российской Федерации.

В лучшем положении оказались ведомства-«регуляторы», сформировавшие в целом систему финансовых нормативов затрат до выхода Постановления № 640. Так, в Минобрнауки России с 2010 г. велась работа по сбору и анализу данных о затратах подведомственных учреждений, моделированию различных вариантов значений единых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов, формированию сценарных расчетов и прогнозов финансовых последствий введения единых финансовых нормативов для различных учреждений отрасли.

Новой и особым камнем преткновения при обосновании нормативных затрат стало требование Порядка по их разработке с использованием показателей необходимых материальных, технических и трудовых ресурсов, исходя из нормативов их потребления. Во-первых, натуральные нормы использования ресурсов в настоящее время существуют далеко не во всех сферах деятельности. Во-вторых, там, где натуральные нормы имеются, они определены чаще всего на учреждение, а не на услугу или работу. Имеющиеся стандарты оказания услуг и работ часто для разработки нормативов затрат неприменимы.

В качестве методов разработки натуральных норм и нормативов учредителям рекомендовано использовать либо метод «наиболее эффективного учреждения», либо медианный. Поскольку и теоретически, и практически определение «наиболее эффективного учреждения» нереализуемо, единственным доступным методом остается медианный, основанный на анализе статистики использования натуральных ресурсов в учреждениях. В свою очередь, анализ статистики предполагает наличие соответствующих исходных данных, чего на практике у подавляющего числа учредителей не имеется. Однако учредители могут получать значения натуральных норм, установленных нормативно-правовыми актами, ГОСТом, СанПиН и т. д., от подведомственных им учреждений.

Масштабы связанной с расчетом натуральных норм работы только по сбору данных впечатляют, если учесть, что число натуральных норм и нормативов по услуге или работе может достигать до сотни. Кроме того, для каждой натуральной нормы или норматива использования ресурса требуется установить нормативную цену, для чего можно использовать различные источники информации — официальную базу данных Росстата, анализ цен поставщиков и анализ цен закупок аналогичных учреждений в регионе. Поскольку в рыночной экономике цены не являются величиной постоянной, значения натуральных норм подлежат ежегодному пересмотру.

Помимо колоссальной трудоемкости разработки натуральных норм для формирования нормативных затрат данная задача носит несколько парадоксальный характер. С одной стороны, натуральные нормы являются основой расчета БНЗ на услуги и норматива затрат на работы. С другой стороны, в соответствии с тем же документом — Постановлением № 640 — финансовое обеспечение государственного задания осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели. Если в результате расчета

нормативов объемы финансового обеспечения превысят установленные лимиты, то объем нормативных затрат, рассчитанных с применением показателей ресурсов, следует пересмотреть в сторону снижения. Ранее Минфин России также предлагал проверять корректность расчетов БНЗ на услугу в части стоимости ресурсов, их норм и сроков использования.

Иными словами, даже при тщательном проведении всех перечисленных выше трудозатратных мер по нормированию рассчитанные таким образом нормативные затраты не являются объективной основой для финансового планирования. Введение натуральных норм и нормативов в качестве основы финансового обеспечения государственных услуг и работ не отменяет последующих, возможно, неоднократных корректировок, что свидетельствует о понимании разработчиками данного инструмента его условности и относительности.

РАСЧЕТ НОРМАТИВОВ ЗАТРАТ КАК ИНДИКАТОР РАЗВИТИЯ ТЕХНОЛОГИЙ СТАТИСТИКИ, УЧЕТА И АНАЛИЗА В ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Таким образом, внедрение практики формирования и финансового обеспечения государственного задания в системе электронного бюджета при одновременном ужесточении требований к расчету нормативных затрат поднимает целый пласт ранее «спящих» проблем и требует от ведомств — учредителей бюджетных и автономных учреждений их оперативного решения.

К задачам в конечном счете позитивным для ведомств-учредителей относится необходимость освоения формата работы в электронном бюджете и умения оперировать обширными массивами данных, что требует повышения квалификации кадров, владения современными технологиями.

Что касается задачи формирования системы нормативных затрат на оказание государственных услуг, то ее решение требует от ведомств-учредителей последовательной работы по сбору данных о финансово-экономической деятельности учреждений подведомственной сети, об уровне и структуре затрат в разрезе выполняемых услуг и работ, разработки методик для обоснования оптимального уровня базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов, моделирования финансовых последствий для различных учреждений сети. Анализ, сбор и обработка данных необходимы и для расчета нормативных затрат на государственные работы.

Очевидно, что такого рода задачи не решаются одномоментно. Возможность их выполнения зависит от общей постановки экономико-статистической и аналитической работы в ведомстве, наличия информационных технологий, систем организации сбора данных об экономике и финансах подведомственной сети; наличие в организациях бюджетного сектора управленческого учета затрат также существенно облегчает задачу расчета нормативов.

Можно заключить, что нарушения требований к формированию госзаданий и расчету нормативных затрат, отмеченные Счетной палатой Российской Федерации, подчеркивают неготовность значительной части ведомств и организаций бюджетного сектора к выполнению этих задач, отражающую в том числе системные проблемы в организации финансово-экономической работы во многих учреждениях бюджетного сектора.

В этом плане задачи по формированию госзадания и его финансового обеспечения выступают рычагом для решения более общих насущных задач совершенствования финансово-экономической работы в организациях бюджетного сектора, внедрения современных методов управленческого учета и бюджетирования. В свою очередь, совершенствование учета в учреждениях бюджетной сферы послужит повышению эффективности и прозрачности их экономики и финансов.

Однако при всем положительном значении совершенствование финансово-экономической работы в бюджетном секторе не позволит создать стройную систему нормативных

затрат для сложных, неоднородных и неделимых государственных услуг и работ, для которых в силу их объективных особенностей невозможно однозначное определение единиц объема (результата). Подход к установлению единых базовых нормативов затрат для государственных услуг и формирование нормативных затрат на единицу работы является работающим и эффективным инструментом в одних отраслях и малореалистичным в других. Данное положение подтверждает зарубежный опыт, где формульное финансирование используется в весьма ограниченном круге отраслей: широко — в системе образования всех уровней и социальном обслуживании, часто — в медицине¹⁰.

В отношении работ и некоторых услуг, для которых однозначное определение единицы объема невозможно в силу их неоднородности и нестандартности (например, работы по проведению научных исследований различных видов, по проведению общественно значимых мероприятий), процесс нормирования затрат на единицу работы (услуги) представляет задачу со многими неизвестными. Для таких работ следует признать условность задачи определения единицы объема нормирования и самих значений нормативов затрат и рассматривать их в качестве условно-расчетных единиц бюджетного планирования. Требования к расчету нормативов должны в большей степени соотноситься с отраслевыми особенностями.

Рассмотренная выше задача применения норм использования материальных, технических и трудовых ресурсов при обосновании нормативных затрат требует отдельного комментария. Учитывая отсутствие утвержденных норм и нормативов во многих сферах, колоссальную затратность и трудоемкость их создания «с нуля» при незначительном эффекте от применения, целесообразным было бы ограничение данного требования теми базовыми нормами, которые имеют экономический смысл и носят объективный характер: например, санитарно-техническими нормами, целевыми социально-экономическими значениями оплаты труда и др.

В заключение отметим, что Минфином России подготовлен проект федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»¹¹, предполагающий использование перечней государственных услуг и нормативных затрат при отдельных вариантах формирования государственного заказа в отраслях социальной сферы¹². Хотелось бы, чтобы в случае принятия данного закона в попадающих под его действие отраслях доработка вопросов, связанных с содержанием перечней государственных услуг и формированием нормативных затрат, осуществлялась с учетом их практической применимости и целесообразности.

¹⁰ *Operational funding components* / Education.govt.nz. URL: <http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/operational-funding/operational-funding-components/> (дата обращения 23.10.2018); *Financial health of the higher education sector: 2015-16 financial results*. URL: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20180319120942/http://www.hefce.ac.uk/funding/finhealth>.

¹¹ Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/methodology/rg_services/##ixzz5UfvQMlcw (дата обращения: 23.10.2018).

¹² В целях данного законопроекта к отраслям социальной сферы относятся отрасли образования, здравоохранения, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, туризма.

Список источников

- Абанкина И. В., Алашкевич М. Ю., Винарик В. А. и др. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. Серия Современная аналитика образования. № 6. М.: НИУ ВШЭ, 2016. 64 с.
- Бирюков А. Г., Домбровский Д. А., Комаровская Е. Е. и др. Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги и новые вызовы / Под ред. А. М. Лаврова, О. К. Ястребовой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 100 с.
- Васкова Е. Е., Сизова О. В. Понятие «Государственные услуги» с позиции теории общественных благ // Финансы. 2010. № 12. С. 20–24.
- Лисин Н. В., Рудник Б. Л. Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 60–77.
- Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009.
- Мацкевич А. В., Романова В. В. Применение подушевых нормативов при финансировании образовательных учреждений // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6 (40). С. 110–120.
- Рудник Б. Л. Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 70–89.
- Рудник Б. Л. Трансформация экономических механизмов в сфере культуры: последовательное развитие или движение по кругу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 83–103.
- Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.
- Ястребова О. К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1 (23). С. 41–51.

О. К. Yastrebova

State Assignment Financing in the Context of Electronic Budget: New Challenges and Old Problems

Author's affiliation:

Olga K. Yastrebova (e-mail: oy@ekkonis.ru), ORCID 0000-0002-8894-8298, ECCONIS LLC, Moscow 117997, Russian Federation

Abstract

The article examines the issues related to formation and financing of a state assignment in the context of electronic budget and new requirements for justification of standard costs. The author aims to analyze the experience of application of state assignment and standard costs in a new environment, to identify and structure the associated methodological and practical problems, and to justify the proposed solutions. The analysis reveals how substantial is the problem of non-compliance with provision of the regulatory legal framework for the formation of state assignment and standard costs by federal departments. Based on the analysis of new requirements for calculation of standard costs, the author concludes that implementation requires a complex, analytical and methodological work. The article shows that a significant number of departments are not ready for such work in terms of the lack of necessary information about expenditures of their subordinated bodies as well as lack of modern tools for costs accounting. The article also provides the example of successful experience of standard costs formation and specifies the necessary preconditions for that. The author analyzes the features of public services characteristics that influence formation of state assignment and standard costs calculation. In addition, the author proposes to balance requirements for the formation of standard costs with sectoral features and to moderate the existing requirements for standard costs calculation for a number of public services, taking into account objective restrictions. The author emphasizes the necessity to introduce modern tools for costs accounting in public entities.

Keywords:

state assignment, financing of state assignment, standard costs, base standard costs, correcting coefficients, electronic budget, lists of services and works, justification of budget appropriations

JEL: H59, H61, H68

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-9-20>

References

- Abankina I.V., Alashkevich M.Yu., Vinarik V.A. et al. Analysis of Regulatory per Capita Financing of General Education in the Regions of the Russian Federation. HSE, 2016, 64 p. (In Russ.).
- Biryukov A.G., Dombrovskij D.A., Komarovskaya E.E. et al. The Reform of Public Entities: Preliminary Results and New Challenges. Ed. by A.M. Lavrov, O.K. Yastrebova. Moscow: Izd. dom Vyshej shkoly ekonomiki Publ., 2017, 100 p. (In Russ.).
- Lisin N.V., Rudnik B.L. Public Sector Reform: Problems, Risks and Perspectives. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya — Public Administration Issues*, 2012, no. 2, pp. 60–77 (In Russ.).
- Matskevich A.V., Romanova V.V. Application of Per Capita Standards for Financing of Educational Institutions. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 6 (40), pp. 110–120 (In Russ.).
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. 5th ed. New York: McGraw-Hill Book Co., 1989.
- Rudnik B.L. The Improvement of the Organizational and Financial Mechanisms for the Provision of Public and Municipal Services: the Results of Expert Analysis. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya — Public and Municipal Administration Issues*, 2013, no. 3, pp. 70–89 (In Russ.).
- Rudnik B.L. Transformation of Economic Mechanisms in the Sphere of Culture: Consistent Development or Movement in a Circle. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya — Public and Municipal Administration Issues*, 2015, no. 3, pp. 83–103 (In Russ.).
- Stiglitz J. Economics of the Public Sector. 2nd ed. W. W. Norton & Co., 1986.
- Vaksova E.E., Sizova O.V. The Term of “Public services” According to the Theory of Public Goods. *Finansy — Finance*, 2010, no. 12, pp. 20–24 (In Russ.).
- Yastrebova O.K. The Development of the Unit Cost Funding of Higher Education. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2015, no. 1 (23), pp. 41–51 (In Russ.).

Формирование условий для проведения обзоров расходов в России

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

Олег Владиславович Смородинов (e-mail: osmorodinov@nifi.ru), к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России (г. Москва)

Аннотация

В статье анализируются институциональные условия, необходимые для успешного внедрения в российскую бюджетную практику обзоров (аудита) расходов. Отмечается, что принятие Постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка проведения обзоров (аудита) расходов федерального бюджета» является одним из таких условий. Однако, как показывает зарубежный опыт, не менее важную роль играют и документы, регламентирующие деятельность рабочих групп, устанавливающие стандарты подготовки отчетов, закрепляющие ведущую роль Министерства финансов РФ в процессе подготовки обзоров и определяющие полномочия иных участников этого процесса. Еще одним обязательным условием является создание специализированной информационной базы обзоров (аудита) расходов. Делается вывод, что создание необходимых институциональных условий будет способствовать превращению обзоров (аудита) расходов в эффективный инструмент управления государственными финансами в Российской Федерации и даст новый импульс дальнейшему развитию бюджетирования, ориентированного на результат.

Ключевые слова:

порядок проведения обзоров расходов; бюджетный процесс; предложения по экономии и перераспределению расходов; выборочные обзоры расходов; бюджетирование, ориентированное на результат

JEL: H50, H60

ВВЕДЕНИЕ

В 2018 г. Министерство финансов Российской Федерации провело два пилотных проекта выборочных обзоров расходов¹. В 2019 г. запланировано проведение еще нескольких пилотных обзоров, объектами которых станут отдельные государственные программы, главные распорядители средств федерального бюджета и направления деятельности. В середине 2018 г. Минфином России был подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка проведения обзоров (аудита) расходов федерального бюджета»² (далее — проект Порядка проведения обзоров, проект Порядка).

¹ https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/otchet_PD_1polugodie.pdf.

² <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56663614/>.

Принятие этого постановления создаст основу для внедрения в российскую бюджетную практику нового инструмента управления государственными финансами.

При этом, как показывает международный опыт, внедрение в бюджетную практику обзоров расходов — весьма сложная и трудоемкая задача. В любой стране, начинающей применение этого инструмента управления бюджетными расходами, необходимым условием является формирование соответствующей институциональной среды: четкое определение в законодательстве целей и задач проведения обзоров расходов, закрепление полномочий за их участниками, определение управляющих и координационных органов, стандартизация процедур и подготовки отчетов, интеграция в процесс составления бюджета, создание информационной базы обзоров. Успешность внедрения обзоров как инструмента оптимизации и приоритизации бюджетных расходов зависит также от ряда общих условий, прежде всего от готовности руководства страны и государственных органов к реализации бюджетных реформ — введения бюджетных правил и среднесрочных потолков расходов в целом и по отдельным ведомствам, оптимизации бюджетных расходов, программного планирования и БОР. Не удивительно, что эксперты Международного валютного фонда, оказывающие техническую помощь во внедрении обзоров расходов в странах с развивающейся экономикой, указывают на наличие многочисленных «подводных камней»³. Настоящая статья посвящена анализу проблем, связанных с введением обзоров расходов в российскую практику, и общим рекомендациям по их разрешению.

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В какой мере является оправданной необходимость формирования целого набора институциональных условий для организации обзоров (аудита) бюджетных расходов в России? Ответ на этот вопрос дают результаты проведения обзоров расходов в зарубежных странах после мирового финансового кризиса 2007–2008 гг.

Имеющиеся данные свидетельствуют, что с помощью этого инструмента многие страны ОЭСР сумели добиться значительного сокращения бюджетных расходов в короткий промежуток времени после проведения обзоров (табл. 1).

Таблица 1

Оценка сокращения расходов в результате проведения обзоров расходов в некоторых странах ОЭСР в 2008–2015 гг.

Страна	Обзоры расходов	Экономия в результате проведения обзоров расходов
Канада	Стратегический обзор 2008–2010 гг.	2,8 млрд канадских долл.
	Стратегический и операционный обзор 2011–2012 гг.	5,2 млрд канадских долл., около 2 % расходов на федеральные программы
Франция	Реформа общественных финансов 2007–2012 гг.	€15 млрд, 3,4 % расходов 2011 г.
Ирландия	Обзоры 2008 г. и 2011 г.	€20 млрд
Нидерланды	Общий обзор расходов 2011 г.	€36 млрд
Велико-британия	Общий обзор расходов 2010 г.	£81 млрд в течение четырех лет в период до 2014–2015 гг. Бюджеты департаментов, кроме здравоохранения и зарубежной помощи, сократились в среднем на 19 %
	Общий обзор расходов 2015 г.	Объявлено о сокращении расходов 40 ведомств на £21,5 млрд в период 2016–2017 и 2020–2021 гг., из которых £9,5 млрд планировалось реинвестировать

Источники: составлено авторами по [Brenton S., 2016; Kennedy F., Howlin J., 2017; Robinson M., 2013; Robinson M., 2014].

³ Republic of Slovenia. Technical assistance report — Establishing a spending review process / IMF Country Report No. 15/265, 2015.

Значение результатов проведения обзоров расходов для национальных экономик не ограничивается только количественными показателями, отражающими размеры сокращения бюджетных расходов. Как отмечают специалисты [Kennedy F., Howlin J., 2017; Lau E., 2011; MacCarthaigh M., 2017; Robinson M., 2014; Shaw T., 2016], проведение обзоров расходов способствовало реализации важнейших преобразований в сфере государственных финансов, а именно:

- 1) установлению среднесрочных потолков расходов министерств и ведомств;
- 2) переходу на среднесрочное бюджетное планирование;

3) существенному расширению практики бюджетирования, ориентированного на результат, в государственном секторе целого ряда стран (Великобритания, Ирландия, Словакия, Нидерланды и др.). В частности, в Ирландии это выразилось в обязательном предоставлении всеми департаментами ежегодного отчета о результатах деятельности (*performance statements*);

4) расширению практики применения современных методов анализа эффективности и оценки рисков на стадии планирования и распределения бюджетных средств. Речь идет о таких направлениях, как оценка социально-экономической эффективности программы или проекта (*impact evaluation*) и формализованный анализ эффективности. Оценка социально-экономической эффективности позволяет, в частности, установить целесообразность продолжения реализации программы и определить ее место в ряду приоритетов государственной политики. Что касается анализа эффективности, то он должен быть направлен именно на идентификацию возможностей для оптимизации (экономии) бюджетных расходов;

5) повышению качества исходных данных, используемых на этапах планирования и исполнения бюджета за счет создания специализированной информационной базы обзора расходов. Такие базы данных были сформированы практически во всех странах, которые регулярно используют обзоры расходов в своей бюджетной практике;

6) повышению открытости информации о состоянии национальных бюджетов, в том числе об эффективности бюджетных расходов.

ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ И МЕТОДИЧЕСКОЙ БАЗЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

В проекте Порядка проведения обзоров учтена как лучшая мировая практика в области организации и проведения обзоров расходов, так и характерные особенности организации бюджетного процесса в Российской Федерации. Так, в проекте Порядка используются принятые в современной международной практике определения обзоров расходов и объекта обзора расходов, а также принципы, на основе которых проводятся обзоры расходов (подробнее см. [Бегчин Н. А. и др., 2018; Богачева О. В., Смородинов О. В., 2018; Лавров А. М., Ястребова О. К., 2018]).

Согласно проекту Порядка, объектом обзора бюджетных расходов может быть совокупность бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий конкретного ГРБС, государственной программы, отдельных видов расходов (направлений деятельности). Обзорами расходов не будут охвачены только отдельные направления расходования средств, в том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субвенции, расходы на обслуживание государственного долга, государственная программа вооружений и межбюджетные трансферты внебюджетным фондам Российской Федерации, что также соответствует международной практике.

Обзоры расходов направлены на определение соответствия тех или иных объектов целям государственной политики, оценку их эффективности и результативности и выявление потенциальных возможностей (направлений) экономии в соответствии с целевым значением оптимизации. Под ним понимается доля бюджетных ассигнований, подлежащая

оптимизации (перераспределению) по результатам обзора, в общем объеме бюджетных ассигнований, относящихся к объекту обзора и предусмотренных на первый год планового периода в утвержденном федеральном законе о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период. При этом результаты обзора не должны противоречить целям государственной политики и (или) приводить к ухудшению ожидаемых результатов социально-экономического развития страны.

Результаты обзора интегрируются в процесс подготовки федерального бюджета. Они подлежат учету при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с Правилами составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

В проекте Порядка адекватно с точки зрения международной практики отражены ведущие роли Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (далее — Правительственная комиссия) и Министерства финансов РФ в организации и управлении процессом подготовки обзоров расходов, а также полномочия рабочих групп. В функции Правительственной комиссии входят вопросы стратегического управления: утверждение перечня объектов обзора, целевых значений оптимизации, состава, графиков, методики проведения и планов рабочих групп по проведению обзора расходов, выбор приемлемых вариантов оптимизации (экономии) бюджетных расходов.

Министерство финансов РФ осуществляет текущее управление процессом подготовки и проведения обзоров расходов, включая координацию, методическое и организационное обеспечение их проведения в соответствии с решениями Правительственной комиссии.

Несомненным достоинством проекта Порядка является детально проработанная процедура подготовки обзоров расходов и утверждения результатов, что обеспечивает интеграцию обзоров расходов в бюджетный процесс и учет выработанных предложений по экономии и оптимизации расходов при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Процесс работы над обзорами будет носить характер регулярной деятельности, которая начинается с разработки предложений по перечню объектов обзоров, который должен быть представлен в Правительственную комиссию в срок не позднее 24 августа года, предшествующего текущему финансовому году. С утверждением перечня Минфин России в срок не позднее 1 октября обеспечивает формирование рабочих групп, осуществляющих обзор на основе Положения о рабочей группе, которое утверждается министерством.

Непосредственная работа над обзорами расходов проводится в период с октября предшествующего года по март текущего года. Отчеты рабочих групп, содержащие промежуточные итоги обзоров, в том числе варианты экономии бюджетных средств с обоснованием достижения целевых значений экономии, поступают в Министерство финансов РФ, а затем в Правительственную комиссию, которая выбирает приемлемые варианты экономии бюджетных средств и утверждает результаты обзоров по конкретным объектам не позднее 30 апреля текущего года — в сроки, соответствующие подготовке Минфином методики расчета базовых бюджетных ассигнований, что обеспечивает интеграцию обзоров в процесс составления проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

По результатам проведения обзоров расходов Министерством финансов РФ также готовится отчет, содержащий конкретные результаты проведения обзоров, достигнутые за отчетный период.

Предлагаемая в Проекте порядка организационная модель подготовки обзоров расходов представлена на рис. 1.

**Организационная модель подготовки
и проведения обзоров расходов в Российской Федерации**

Источник: составлено авторами.

Таким образом, подготовленный Минфином России проект Порядка регламентирует общие вопросы организации обзоров расходов. Однако, как показывает международный опыт, для успешного внедрения обзоров расходов в бюджетную практику необходима разработка специальной нормативной и методической базы, которая позволила бы обеспечить:

- регламентирование деятельности рабочих групп и стандартизацию подготовки обзоров расходов;
- активное вовлечение отраслевых министерств и ведомств, а также иных стейкхолдеров в проведение обзоров расходов;
- ведущую роль министерства финансов в текущем управлении процессом подготовки обзоров расходов;
- создание информационной базы подготовки обзоров расходов.

РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОЧИХ ГРУПП И СТАНДАРТИЗАЦИЯ ПОДГОТОВКИ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

До недавнего времени во многих странах вопросу формализации обзоров расходов не уделялось должного внимания. В результате обзоры сильно различались по структуре, качеству подготовки и содержанию, что приводило к проблемам с получением объективной картины и выбором мер экономии (оптимизации) бюджетных расходов. Поэтому в последние годы в целях унификации обзоров в странах ОЭСР были приняты нормативные и методические документы, регламентирующие деятельность рабочих групп по подготовке обзора и стандартизирующие их отчеты⁴.

Учитывая этот опыт, полагаем, что в России также необходимо разработать и принять регламент рабочей группы по подготовке обзора расходов и требования к формату и содержанию отчета (далее — Регламент). Этот документ должен определять полномочия членов рабочей группы, правила взаимодействия с участниками обзоров расходов и внешними организациями, порядок принятия решений. Во избежание конфликта интересов в Регламенте необходимо предусмотреть положение о том, что руководитель рабочей группы не должен непосредственно отвечать за развитие сферы общественных финансов, находящейся в центре внимания соответствующего обзора.

⁴ Наиболее характерными примерами таких стран являются Великобритания и Ирландия, где были приняты как общие нормативные правовые документы, регламентирующие проведение обзоров расходов, так и специальные методические документы, относящиеся к конкретным обзорам [Kennedy F., Howlin J., 2017; MacCarthaigh M., 2017; Shaw T., 2016].

В процессе анализа должны быть выявлены существующие тенденции в динамике расходов на объект обзора, а также факторы, которые могут оказывать влияние на эти расходы в кратко- и среднесрочной перспективе при условии отсутствия изменений в государственной политике.

Затем должна быть проведена оценка результатов осуществления расходов на объект обзора, включая анализ следующих вопросов:

а) в какой мере цели объекта обзора соответствуют приоритетам государственной политики;

б) в какой мере финансирование обеспечивает достижение поставленных целей объекта обзора (проводится анализ доступных данных о результатах расходов на объект обзора, включая оценку экономичности);

в) существуют ли достаточные возможности для повышения эффективности расходов на объект обзора за счет совершенствования организации выполнения государственных функций, повышения качества предоставления услуг и (или) упрощения административных процедур;

г) существуют ли достаточные возможности для повышения степени адресности в отношении социальных расходов для обеспечения достижения целей государственной политики;

д) имеются ли достаточные возможности для консолидации расходов на объект обзора с низким уровнем приоритетности и (или) устранения дублирования.

Кроме того, в отчете должны определяться и сравниваться между собой различные варианты экономии бюджетных средств в соответствии с целевым значением оптимизации, а также разрабатываться предложения по выбору и практической реализации наиболее приемлемого (приемлемых) из них.

Раздел обзора, посвященный наиболее приемлемому варианту (вариантам) экономии, должен содержать обоснование предложений, информацию о возможных финансовых последствиях их реализации, а также обоснованные предложения по мерам государственной политики, информацию о затрагиваемых данными мерами группах населения, организационные условия и требования по внесению изменений и дополнений в нормативную правовую базу.

Что касается формата отчета, то, на наш взгляд, он должен включать два основных раздела: 1) Диагностика и оценка эффективности объекта обзора (государственная программа, ГРБС, отдельный вид расходов) и 2) Предложения по экономии бюджетных средств.

В первом разделе сначала должен проводиться анализ текущих тенденций в сфере развития и финансирования объекта обзора, в том числе:

— начало реализации, процент исполнения расходов за истекший трехлетний период, внесение изменений в федеральные законы, определившие изменения в исполнении расходов за этот период;

— государственная политика в сфере объекта обзора;

— цели и показатели (индикаторы) результатов объекта обзора;

— анализ ранее проводимой оценки эффективности объекта обзора и подготовленных рекомендаций (в том числе сводные годовые доклады Минэкономразвития России о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, заключения Счетной палаты Российской Федерации на проекты федерального закона о федеральном бюджете, результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты, экспертные оценки эффективности);

— анализ текущих тенденций в финансировании объекта обзора и факторов роста расходов, в том числе с применением бенчмаркинга;

— выявление и анализ «узких мест» и неоптимального расходования средств в кратко- и среднесрочной перспективе;

— обобщение результатов диагностики.

Далее в первом разделе отчета осуществляется оценка эффективности объекта обзора, в связи с чем проводится анализ:

- соответствия результатов исполнения бюджетных расходов приоритетам государственной политики (целям и задачам стратегических документов, задачам, поставленным в посланиях Федеральному собранию и указах Президента Российской Федерации);
- иных способов достижения данных целей;
- возможности повышения экономичности оказания государственных услуг и исполнения государственных функций;
- возможности повышения качества предоставления государственных услуг или упрощения регламента исполнения государственных функций;
- возможности повышения адресности социальных расходов;
- оснований для аутсорсинга или привлечения негосударственного провайдера услуг;
- возможности и целесообразности передачи выполнения соответствующих государственных услуг регионам;
- возможности получения экономии за счет ликвидации совпадения или частичного дублирования расходов по другим направлениям финансирования;
- возможности увеличения финансирования за счет повышения тарифов на платные государственные услуги.

Во второй раздел отчета целесообразно включить разработанные рабочей группой предложения по экономии бюджетных средств. В нем будут содержаться следующие материалы.

1. Обоснование мер, направленных на экономию бюджетных средств, включая аргументы приемлемости результатов обзора (непротиворечие целям государственной политики и неухудшение ожидаемых результатов социально-экономического развития).

2. Анализ возможных эффектов от реализации мер экономии, включая:

- категории населения, на положении которых отразятся меры экономии, их доля в общей численности населения;
- влияние мер экономии на уровень доходов населения (потребительские расходы);
- иные социально-экономические последствия;
- возможные эффекты от реализации мер экономии на другие направления государственного финансирования.

3. Анализ условий, необходимых для обеспечения внедрения мер экономии и рисков, связанных с внедрением мер экономии, в том числе:

- необходимость внесения изменений в нормативную правовую базу;
- потребность в дополнительном финансировании в целях внедрения мер экономии;
- организация внедрения (сроки внедрения, необходимость в проведении консультаций, согласований, координации деятельности различных ведомств).

4. Сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств и выбор предпочтительного варианта. Сравнение проводится по критериям результатов (достижение целевого показателя экономии бюджетных средств, приемлемость, социально-экономические последствия, риски внедрения). Предпочтительный вариант характеризуется лучшим соотношением результата к затратам и рискам.

5. Рекомендации по реализации предпочтительного варианта мер экономии, включающие:

- «дорожную карту» реализации мер экономии;
- предложения по внесению изменений и дополнений в нормативную правовую базу.

Заключительный отчет, содержащиеся в нем выводы и предложения утверждаются на заседании рабочей группы. Особое мнение, высказанное членом группы в отношении отчета по проведению обзора расходов, оформляется на отдельном листе и прикладывается к отчету.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ АКТИВНОГО УЧАСТИЯ В ПРОВЕДЕНИИ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ ОТРАСЛЕВЫХ МИНИСТЕРСТВ И ВЕДОМСТВ

Низкая активность отраслевых министерств в представлении информации рабочим группам и в иных формах участия в процессе проведения обзоров, торможение ими внедрения мер экономии (оптимизации) расходов являются типичными проблемами в тех странах, где отраслевые министерства не играют значимой роли в подготовке обзоров расходов и не имеют стимулов к выявлению потенциальных областей экономии бюджетных средств. При этом рабочие группы, не имеющие прямого доступа к необходимой отраслевой информации, оказываются в затруднении при выработке предложений по мерам экономии в соответствующих сферах бюджетных расходов.

Международный опыт предлагает следующие способы решения данных проблем:

- установление обязанности отраслевых министерств по разработке собственных вариантов экономии бюджетных средств на основе установленных целевых показателей экономии и санкций в виде более жестких сокращений бюджета отраслевого ведомства вследствие недобросовестного выполнения обязанности;
- включение представителей отраслевых министерств в рабочие группы по подготовке обзоров расходов, создаваемые министерством финансов;
- согласование с отраслевыми министерствами результатов обзоров расходов (предложений по экономии бюджетных средств), которые им предстоит внедрить в практику;
- установление ответственности отраслевых министерств за предоставление информации для рабочих групп, необходимой для подготовки отчетов и выработки предложений по экономии (оптимизации) расходов;
- внедрение поощрения отраслевых министерств в форме разрешения на перераспределение части предполагаемой экономии на иные приоритетные направления деятельности [Robinson M., 2013; Robinson M., 2014; Shaw T., 2016; Vandierendonck C., 2014].

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕДУЩЕЙ РОЛИ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ В ТЕКУЩЕМ УПРАВЛЕНИИ ПРОЦЕССОМ ПОДГОТОВКИ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

Одно из слагаемых успеха применения обзоров расходов в международной практике — центральная роль министерства финансов в организации процесса обзоров расходов и поддержка этой деятельности со стороны правительства страны. В большинстве стран, проводящих регулярные обзоры расходов, текущее управление, которое включает методическое обеспечение и оперативный контроль за ходом проведения обзоров расходов, осуществляет министерство финансов либо специально созданная организационная структура, подотчетная министерству финансов [Kennedy F., Howlin J., 2017; MacCarthaigh M., 2017]. Наряду с осуществлением текущего контроля и методической поддержки министерства финансов обычно сохраняют за собой право представлять в правительство собственные рекомендации по мерам экономии.

Задача внедрения обзоров расходов в российскую бюджетную практику требует закрепления за одним из структурных подразделений Министерства финансов Российской Федерации функций по организации процесса проведения обзоров расходов, обеспечению контроля и координации участников проведения обзоров, методической поддержки, включая:

- формирование предварительного перечня тем обзоров расходов;
- организацию рабочих групп, включение своих представителей и одобрение кандидатур внешних экспертов;
- подготовку технических заданий на проведение обзора расходов, включая предложения по целевым показателям экономии, которые должны быть результатами обзоров;

- подготовку методических рекомендаций по проведению обзоров расходов;
- предоставление необходимой информации и содействия рабочим группам в получении информации отраслевых ведомств и согласование спорных вопросов по достижению экономии в рамках рабочих групп;
- проведение мониторинга подготовки обзора расходов;
- направление заключительных отчетов рабочих групп по обзорам расходов в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.

СОЗДАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗЫ ПОДГОТОВКИ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что вне зависимости от сферы и объекта обзора расходов его эффективность и результативность в решающей степени зависят от доступности и качества исходной информации. Без доступа к достоверным и полным сведениям о расходах и результатах финансирования невозможно выявить и оценить возможности для экономии бюджетных ресурсов.

Имеются существенные отличия между информационной базой для проведения обзоров расходов, с одной стороны, и информационной базой, используемой для проведения оценки эффективности и результативности направлений государственной политики, государственных программ и проектов, с другой стороны [Lau E., 2011; Shaw T., 2016]. Объясняется этот факт тем, что цели и задачи обзоров расходов отличаются от целей и задач оценки эффективности и результативности программ и проектов. Проведение обзоров расходов считается успешным, когда выявлены направления для экономии базовых бюджетных расходов с последующим перераспределением высвобождаемых ресурсов в соответствии с приоритетами государственной политики в среднесрочной перспективе.

Оценка эффективности государственных программ обычно завершается рейтингованием программ по заранее установленным критериям эффективности. Результатом успешного проведения обзоров расходов является включение разработанных предложений по экономии бюджетных ресурсов в проект бюджета на очередной год и плановый период. Оценки эффективности и результативности государственных программ и проектов применяются в основном для принятия управленческих решений и могут не влиять на объемы их финансирования.

Вместе с тем в таких странах, как Великобритания и Ирландия, где упор делается на проведении регулярных общих обзоров расходов, требования к информационным базам обзоров изначально не ограничивались данными, которые позволяли осуществлять оценку отдельных программ или проектов. Так, в ноябре 2015 г. британское Казначейство выпустило специальный документ, в котором были собраны источники данных, использованных для подготовки Общего обзора расходов-2015 и осеннего бюджетного послания (*Autumn Statement*)⁵. В табл. 2 приводятся примеры источников данных для некоторых показателей, использованных в этом обзоре расходов.

При формировании информационной базы обзоров расходов, по мнению международных экспертов, помимо полноты и достоверности исходных данных важно учитывать еще одно обстоятельство. В большинстве случаев обзоры расходов готовятся в очень короткие сроки, а объемы требуемой информации весьма значительны.

⁵ HM Treasury. *Spending Review and Autumn Statement 2015 data sources*. November 2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479710/Data_Sources_final_25112015.pdf.

Таблица 2

Примеры источников информации для общего обзора расходов (2015 г.) в Великобритании

Источник информации	Характер информации
Национальное статистическое управление (Office for National Statistics)	Динамика рынка рабочей силы в Великобритании в 2015 г. Уровень доходов домовладельцев в Великобритании в 2015 г. Динамика индекса цен на жилье в Великобритании в 2015 г. Динамика индекса потребительских цен в Великобритании в 2015 г.
Управление бюджетной ответственности (Office for Budget Responsibility)	Прогноз развития экономики и бюджетно-налоговой сферы (Economic and Fiscal Outlook) Объем государственного заимствования (в процентах к ВВП)
Банк Англии	Динамика государственного долга Великобритании, 2013–2015 гг. Динамика кредитования малого и среднего бизнеса в 2015 г.
Казначейство	Оценка влияния изменений государственной политики на совокупные расходы бюджета
ОЭСР	Темпы роста экономики стран G7 в 2013–2015 гг. Сопоставление уровня занятости населения в странах ОЭСР в 2015 г.
МВФ	Прогноз развития глобальной экономики на среднесрочный период

Источник: HM Treasury. Spending Review and Autumn Statement 2015 data sources (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479710/Data_Sources_final_25112015.pdf).

Даже в тех случаях, когда готовится общий обзор, сроки работ по проведению расчетов и написанию отчета могут не превышать двух-трех месяцев. Такие короткие сроки объясняются объективными причинами, а именно графиком подготовки проекта нового бюджета, который не позволяет выделить на подготовку обзора больше времени. В противном случае предложения по экономии и перераспределению бюджетных средств не будут интегрированы в проект бюджета. Поэтому для проведения обзоров исключительно важной является возможность получения рабочими группами данных в нужном формате.

Что касается источников для получения информации о текущих макроэкономических и бюджетно-налоговых показателях, а также об их динамике за определенный период, то их полнота, достоверность и доступность не вызывает сомнений. Статистические данные, предоставляемые Росстатом, Казначейством РФ, Банком России, соответствуют стандартам и поэтому могут быть использованы в обзорах расходов без каких-либо ограничений. Тот же вывод можно сделать и в отношении международных статистических баз данных — ОЭСР, Всемирного банка, МВФ и др. Данные международной статистики могут быть использованы в обзорах расходов при проведении бенчмаркинга. Наибольшие вопросы вызывает состояние специализированных источников информации.

Если бы в настоящее время планировалось проведение выборочного обзора (аудита) расходов в рамках конкретной государственной программы Российской Федерации, например «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг., то наиболее очевидными специализированными источниками информации о реализации данной программы были бы:

- 1) официальный интернет-сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации — раздел, посвященный государственным программам Российской Федерации (http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_programmy/);
- 2) аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенная в интернете (www.programs.gov.ru, портал государственных программ).

На официальном сайте Минприроды России размещены подробные сведения о трех государственных программах Российской Федерации, ответственным исполнителем которых является Минприроды России, в том числе о программе «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг. Соответствующий раздел сайта Минприроды России содержит такие

документы, как паспорта государственных программ, нормативные акты Правительства Российской Федерации (об утверждении государственных программ, о внесении изменений в эти программы), детальные планы-графики реализации программ, а также годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности программ.

В соответствии с Постановлениями Правительства РФ № 588 от 2 августа 2010 г. и № 748 от 23 июля 2015 г.⁶, аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенная в интернете (www.programs.gov.ru) (далее — портал государственных программ), является основным источником информации о планировании, ходе и итогах реализации всех государственных программ Российской Федерации.

Портал государственных программ Российской Федерации содержит информацию о ресурсном обеспечении, фактическом исполнении ассигнований федерального бюджета, а также о выполнении контрольных мероприятий в ходе реализации государственных программ.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что представленные на портале государственных программ данные об исполнении бюджетных ассигнований по рассматриваемой госпрограмме не являются полными и точными. Во-первых, отсутствуют данные о расходах бюджетных средств на реализацию программы (как в разрезе подпрограмм, так и ГРБС) за 2016 г. Во-вторых, очевидно, что учтены расходы не всех ГРБС, являющихся исполнителями подпрограмм. В-третьих, сопоставление показателей, представленных на портале государственных программ, с данными о планировании и исполнении бюджетных ассигнований на официальном сайте Казначейства России также свидетельствует о наличии неточностей на портале государственных программ. В-четвертых, на этом портале представлены данные об исполнении ассигнований не за весь период реализации программы (то есть начиная с 2012 г.), а только с 2014 г.

Необходимость сверки данных, содержащихся на портале государственных программ, с данными, содержащимися на сайтах Казначейства России, с одной стороны, и Минприроды России — с другой, снижает эффективность проведения обзора расходов в рамках госпрограммы «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг.

К специализированным источникам информации относятся также отраслевые данные, которые могут отсутствовать в официальных статистических сборниках и на сайте Росстата. Такого рода информация, как правило, собирается и используется государственными органами, наделенными соответствующими полномочиями. В зарубежной практике до начала проведения обзора министерство финансов или рабочая группа направляет специальные анкеты в адрес участвующих в обзоре отраслевых ведомств с целью сбора необходимых сведений. При этом полномочия министерства финансов и рабочих групп по сбору и обработке такого рода информации регламентируются нормативным актом.

Отметим, что для целей проведения выборочных обзоров (аудита) расходов данные из перечисленных выше источников могут оказаться недостаточными. В качестве дополнительного источника данных возможно использование информации, размещенной на сайте Счетной палаты РФ, а также выпускаемой этим органом «Бюллетеня Счетной палаты». Речь идет об отчетах о результатах проведения аудиторских проверок и экспертно-аналитических мероприятий, публикуемых в этом издании. Эта информация может использоваться в процессе работы над обзорами на этапе диагностики, поскольку проводимые

⁶ Постановление Правительства РФ № 588 от 2 августа 2010 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ № 748 от 23 июля 2015 г. «О создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”». URL: www.programs.gov.ru.

Счетной палатой РФ аудиторские проверки и аналитические мероприятия дают богатый материал о положении дел в объекте (объектах) обзора. При этом необходимо учитывать, что цели и задачи аудиторской проверки или аналитического мероприятия Счетной палаты могут отличаться от целей и задач обзора расходов даже в тех случаях, когда речь фактически идет об одной и той же совокупности бюджетных ассигнований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принятие Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка проведения обзоров (аудита) расходов федерального бюджета» является необходимым условием для начала практического внедрения этого инструмента управления общественными финансами в Российской Федерации. Вместе с тем, как свидетельствует зарубежный опыт, для проведения обзоров расходов требуется наличие целого набора нормативных правовых и методических документов. К их числу относятся документы, регламентирующие деятельность рабочих групп по подготовке обзоров (аудита) расходов, устанавливающие стандарты подготовки отчетов по результатам обзоров (аудита) расходов. Кроме того, необходимо принятие документов, в которых закрепляется ведущая роль Министерства финансов РФ в текущем управлении процессом подготовки обзоров (аудита) расходов и устанавливаются полномочия всех участников этого процесса. Наконец, успешное проведение обзоров (аудита) расходов невозможно без формирования информационной базы, которая существенно отличается от базы данных, используемой для оценки эффективности и результативности государственных программ и проектов.

Выполнение перечисленных выше условий обеспечит эффективное внедрение обзоров (аудита) расходов в российскую бюджетную практику и сделает их составной частью комплексного подхода к управлению бюджетными расходами в России, дополняя такие инструменты БОР, как оценка результативности и эффективности программ/проектов, мониторинг качества финансового менеджмента и аудит эффективности.

Список источников

- Бегчин Н. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 49–63.
- Богачева О. В., Смородинов О. В. Особенности проведения обзоров расходов в Ирландии: опыт для России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 5. С. 34–45.
- Лавров А. М., Ястребова О. К. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 9–23.
- Brenton S. The Politics of Budgetary Surplus. Palgrave MacMillan, 2016.
- Kennedy F., Howlin J. Spending Reviews in Ireland — Learning from Experience // OECD Journal on Budgeting. 2017. Vol. 16. № 2. P. 93–108. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0>.
- Lau E. Proposal for analysis of spending reviews. 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results. OECD, 09–10 November 2011. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf>.
- MacCarthaigh M. Public Sector Reform in Ireland. Countering Crisis. Palgrave MacMillan, 2017.
- Robinson M. Spending Review. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Paris, 3–4 June 2013. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en).
- Robinson M. Spending Reviews // OECD Journal on Budgeting. 2014. Vol. 13. № 2. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
- Shaw T. Performance Budgeting Practices and Procedures // OECD Journal on Budgeting. 2016. Vol. 15. № 3. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh>.
- Vandierendonck C. Public Spending Reviews: design, conduct, implementation / European Commission. Economic Papers 525. July 2014. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.

O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Creation of Enabling Environment for Spending Reviews in Russia

Authors' affiliation:

Olga V. Bogacheva (e-mail: bogacheva@nifi.ru), ORCID 0000-0002-2821-0988, 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), ORCID 0000-0003-3195-1637, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article is focused on implementation of spending reviews in Russia. The authors claim that general success of spending reviews in the country depends on certain institutional conditions. Adoption of the order of the Russian Government on the approval of the spending reviews format is viewed by the authors as one of the necessary steps that should be followed by adoption of the regulations and guides set. In particular, operational procedures of working groups should be approved, preparation standards for final reports should be set, leading role of the Ministry of Finance in operational management should be outlined as well as roles and responsibilities of all other stakeholders. Based on the experience of OECD countries, the article states that special information base of spending reviews is also required. It should be different from the base used in programs and project evaluation process because of different purposes of spending reviews and program efficiency evaluation: success of spending review means that proposals for future expenditures reallocation are integrated into the budget process (which is usually not the case with program efficiency evaluation). The authors conclude that implementation of spending reviews should become a part of integrated approach in governance of budget expenditures in Russia, complementing such performance budgeting instruments as project/program effectiveness and efficiency evaluation, monitoring of financial management quality and efficiency auditing.

Keywords:

preparation of spending reviews, budget process, saving and expenditure prioritization, selective spending reviews, performance budgeting

JEL: H50, H60

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-21-33>

References

- Begchin N.A., Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018). Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 49–63 (In Russ.).
- Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018). Features of Spending Reviews in Ireland: Experience for Russia. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 5, pp. 34–45 (In Russ.).
- Brenton S. (2016). The Politics of Budgetary Surplus. Palgrave MacMillan.
- Kennedy F., Howlin J. (2017). Spending Reviews in Ireland. Learning from Experience. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 16, no. 2, pp. 93–108. Available at: <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0>.
- Lau E. (2011). Proposal for analysis of spending reviews. 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results. OECD, 09–10 November 2011. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf>.
- Lavrov A.M., Yastrebova O.K. (2018). Novelties of the Budgetary Process in OECD Countries. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 2, pp. 9–23 (In Russ.).
- MacCarthaigh M. (2017). Public Sector Reform in Ireland. Countering Crisis. Palgrave MacMillan.
- Robinson M. (2013). Spending Review. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Paris, 3–4 June 2013. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en).
- Robinson M. (2014). Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13, no. 2. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
- Shaw T. (2016). Performance Budgeting Practices and Procedures. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 15, no. 3. Available at: <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvvh>.
- Vandierendonck C. (2014). Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. European Commission. Economic Papers 525, July 2014. Available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.

Использование государственных гарантий при управлении рисками инвестиционных проектов

Дмитрий Николаевич Ершов (e-mail: ershov@nifi.ru), к. ф.-м. н., старший научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

Аннотация

Предоставление государственных гарантий при планировании и осуществлении инвестиций является распространенным инструментом государственной поддержки и привлечения дополнительных источников финансирования в крупные инфраструктурные проекты. С другой стороны, возникающие при этом риски, связанные с государственными гарантиями, могут негативно влиять на устойчивость бюджетной системы. Для их нейтрализации применяется система управления инвестиционными рисками. В последние годы в практике многих стран произошли законодательные и процедурные изменения при предоставлении государственных гарантий, направленные на минимизацию рисков для бюджета. Статья посвящена современной практике предоставления государственных гарантий при планировании и реализации крупных инвестиционных инфраструктурных проектов на примере Германии и Франции. Рассмотрены законодательные основы, процедуры и условия предоставления государственных гарантий. Сделан вывод о возможности применения в России некоторых элементов систем государственных гарантий Германии и Франции.

Ключевые слова:

государственные гарантии, инвестиционные проекты, развитие инфраструктуры, управление рисками, государственные инвестиции, условные обязательства, устойчивость бюджета, государственно-частное партнерство

JEL: E62, H54

ВВЕДЕНИЕ

Задача обеспечения устойчивого экономического развития России требует усилий со стороны государства по обновлению существующих и созданию новых объектов инфраструктуры и формированию благоприятных экономических условий для привлечения частных инвестиций в реализацию крупных инфраструктурных инвестиционных проектов. Государственные гарантии, будучи действенным инструментом привлечения инвестиций, в то же время являются условными обязательствами со стороны государственного бюджета, которые могут материализоваться при определенных условиях. По этой причине государственная долговая политика Российской Федерации подразумевает использование консервативного подхода при предоставлении гарантийной поддержки с учетом фактора роста государственного долга по условным обязательствам федерального бюджета с целью соблюдения финансовой устойчивости¹.

В настоящее время система предоставления государственных гарантий в России имеет ряд недостатков. В частности, ответственность принципала за исполнение проектов,

¹ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.

реализуемых с участием государства, является недостаточной. Отсутствуют единые подходы к предоставлению гарантий и системы оценки и распределения рисков между государством и участниками инвестиционного проекта. Кроме того, не всегда соблюдается принцип предоставления гарантий преимущественно для проектов в стратегически важных отраслях экономики. В связи с этим анализ международного опыта в области установления подходов, правил и процедур оценки рисков и предоставления государственных гарантий представляет интерес с точки зрения управления рисками, связанными с государственными обязательствами.

Возможность применения зарубежного опыта в России является предметом исследования как с точки зрения эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру в целом [Бокарев А. А. и др., 2017], так и для решения конкретных задач, в частности, привлечения иностранных инвестиций в специальные экономические зоны [Смирнов М. А., 2016]. Один из важных инструментов, способствующих привлечению инвесторов, — государственные гарантии, предоставляемые в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП). Исследование зарубежного опыта в области защиты инвесторов от инвестиционных рисков может способствовать совершенствованию управления механизмом государственных гарантий и минимизации возможных потерь бюджета, в частности, с помощью использования встречных гарантий, специализированных государственных гарантийных фондов и других механизмов [Ковалевская А. С. и др., 2018].

Особого внимания заслуживает опыт стран, имеющих большое количество инвестиционных проектов в России. По итогам 2017 г. Германия занимает второе, а Франция — седьмое место среди инвестиционных партнеров по количеству новых проектов в России². Использование опыта этих стран в области гарантийной поддержки инвестиционных проектов может способствовать повышению привлекательности России как страны для размещения инвестиций.

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ГАРАНТИЯМИ В ГЕРМАНИИ

Германия является одним из наиболее привлекательных и быстроразвивающихся рынков для реализации крупных инфраструктурных проектов. По состоянию на октябрь 2017 г. в Германии на различных этапах реализации находилось 189 стратегических инвестиционных проектов, а общая сумма инвестиций в эти проекты составляла \$129,6 млрд [Goubau T., 2018], основную долю в которых занимают проекты в области энергетической и транспортной инфраструктуры.

В Германии используется широкий спектр мер государственной поддержки реализации инвестиционных проектов как федеральным правительством, так и правительствами федеральных земель. Кроме того, существует отдельный механизм поддержки проектов, реализуемых германскими компаниями за рубежом. Федеральный бюджет финансирует крупные проекты общегосударственного масштаба, как правило, прямыми бюджетными инвестициями. Федеральные земли осуществляют поддержку проектов меньшего масштаба, используя при этом в случае необходимости механизм государственных гарантий.

В законодательстве Германии механизм предоставления государственных гарантий определен в ст. 115 Основного закона³, где указано, что все такие гарантии должны быть определены (в т. ч. количественно) и разрешены в отдельном федеральном законе. На практике это реализуется в ежегодном Законе о федеральном бюджете, где соответствующие суммы учитываются при составлении бюджета.

² Эксперты оценили размеры иностранных инвестиций в России в 2017 году / РИА Новости. Россия Сегодня. 24.05.2018. URL: <https://ria.ru/spief/20180524/1521215514.html>.

³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

После 2008 г. использование государственных гарантий значительно расширилось, в частности, в ответ на глобальный финансовый кризис. Их ежегодный объем вырос в среднем на 45 % по сравнению с уровнем 2008 г. [Alter R. et al., 2015]. Помимо государственных гарантий, прописанных в годовом бюджете, могут быть предоставлены дополнительные гарантии в случае «непредвиденных обстоятельств», при условии предварительного согласия Комитета по бюджету Бундестага. В зависимости от характера этих «обстоятельств» вопрос о предоставлении дополнительной государственной гарантии рассматривается на закрытых заседаниях Комитета по бюджету (либо других комитетов) Бундестага, после чего принимается решение.

Ежегодный отчет об исполнении бюджета содержит информацию о предоставленных гарантиях и о других условных обязательствах, в том числе в рамках ГЧП. Кроме того, в течение бюджетного цикла публикуются промежуточные отчеты, в которых отражается состояние и динамика рисков, лежащих в основе решений о предоставлении гарантий. Счетная палата также отслеживает и комментирует состояние этих рисков и их динамику в течение бюджетного процесса.

Предоставлением государственных гарантий для реализации инвестиционных проектов на территории Германии уполномочено заниматься Агентство экономического развития ФРГ (GTAI). При этом речь, как правило, идет не о реализации крупных инфраструктурных проектов, а в основном о поддержке новых компаний малого и среднего масштаба, которые испытывают трудности с обеспечением финансирования на рынках капитала. В тех случаях, когда проект экономически обоснован, государство может помочь своими гарантиями (но без предоставления кредита или другой финансовой помощи) получить финансирование⁴.

Срок погашения, как правило, составляет 15 лет для инвестиционных проектов и 8 лет для займов в целях пополнения оборотного капитала. Выдаче государственных гарантий обычно предшествует детальное изучение внешними экспертами тех обязательств, которые содержатся в конкретной гарантии. Гарантийные сборы выплачиваются ежегодно в течение всего срока гарантии. Уплаченная пошлина составляет процент от фактической гарантированной суммы на начало соответствующего года.

Государственные гарантии могут быть выданы банками федерального правительства, банками правительств федеральных земель либо совместно банками федерального правительства и правительства федеральной земли. Государственные гарантии федерального правительства выдаются для малых и средних компаний, как правило, в объеме до €1,25 млн. Заявка должна быть подана в территориальное отделение федерального банка той территории, где реализуется соответствующий инвестиционный проект. Объем государственных гарантий правительств федеральных земель составляет до 80 % от суммы кредита. Для инвестиционных проектов в федеральных землях Восточной Германии сумма гарантии ограничена €10 млн. Гарантии на более высокие суммы могут быть выданы правительством соответствующей федеральной земли по согласованию с федеральным правительством. Решение о предоставлении государственной гарантии принимается Комитетом по государственным гарантиям и утверждается министром финансов.

Перед началом инвестирования заявка должна быть подана в федеральный уполномоченный орган, которым является компания PricewaterhouseCoopers GmbH (PwC), через банк инвестора. Комитет по гарантии анализирует заявку, и решение о выдаче государственной гарантии принимается совместно федеральным правительством и правительством федеральной земли.

⁴ Public Guarantees / GTAI (Germany Trade and Invest). URL: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Investment-guide/Incentive-programs/public-guarantees.html>.

Рассмотрением заявок на предоставление государственных гарантий для реализации инвестиционных проектов за рубежом также уполномочена заниматься компания PwC. Законодательство Германии о государственных гарантиях на реализацию инвестиционных проектов за рубежом не выделяет инфраструктурные проекты в отдельную категорию и распространяется на различные формы участия государства, включая участие в капитале, инвестиционные займы, донорские вклады, концессии, соглашения о разделе продукции и др.

При отборе проектов для предоставления государственных гарантий для реализации инвестиционных проектов за пределами Германии используются следующие критерии:

- наличие положительного эффекта для принимающей страны и для Германии (подтверждениями могут служить, например, ожидаемое замещение импорта, создание рабочих мест с высокими социальными стандартами или внедрение современных экологически чистых технологий);
- ожидаемый рост занятости;
- ожидаемый положительный экологический эффект, а также эффект в социальной сфере, в области соблюдения прав человека, а также в области развития двусторонних отношений с принимающей страной;
- юридическая защита инвестиций с учетом текущей экономической и политической обстановки, например с помощью двусторонних договоров о защите инвестиций⁵.

В настоящее время механизм ГЧП является основным механизмом государственной поддержки реализации инвестиционных инфраструктурных проектов. В рамках таких партнерств государство имеет возможность как напрямую участвовать в финансировании проектов, так и предоставлять государственные гарантии или гранты [Bonhage J. et al., 2018].

Правительство Германии часто использует государственные гарантии и государственные гранты, чтобы помочь частным инвесторам обеспечить финансирование проектов (например, в случае проектов автомагистралей правительство часто предоставляет государственное финансирование для части проекта). Для реализации муниципальных проектов по строительству зданий для общественного пользования частный партнер может подать заявку на получение кредитов от государственных банков, таких как Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) или Европейский инвестиционный банк (EIB). Частный партнер может также подать заявку на получение государственных грантов (например, по программам финансирования больниц). Государство (или государственный орган) также может предоставлять гарантии для банковских кредитов. Такие гарантии требуют специального разрешения или согласия Министерства финансов или муниципального надзорного органа. Государственные гарантии и государственные субсидии подчиняются строгим европейским требованиям в отношении государственной помощи. В частности, в отношении крупных сумм гарантий государственный орган должен уведомить об этом решении Европейскую комиссию.

При реализации проектов ГЧП применяются различные схемы распределения рисков. Выбор схемы зависит от особенностей конкретного проекта, и на практике сложились определенные закономерности их использования. Наиболее часто применяемыми моделями распределения рисков ГЧП являются модель доступности (*availability model*), модель продления (*extension model*) и модель концессии (*concession model*) [Bonhage J. et al., 2018].

Основные риски для проектов ГЧП связаны со стадиями планирования, проектирования и строительства (в частности, с задержками при строительстве), а также со стадией эксплуатации и последующим использованием актива. В отношении риска на этапе строительства (например, получение разрешения, удобство использования имущества,

⁵ *Investment Guarantees of the Federal Republic of Germany. Direct Investments Abroad / Annual Report 2016*, pp. 4, 26–29. URL: https://www.agaportal.de/_Resources/Persistent/b3b436a5583490358b33cbff86d1f4e62c5fd687/e_dia_jb2016.pdf.

задержки и т. д.) согласно немецкому законодательству, как правило, риск перекадывается на ту из сторон, откуда этот риск возникает. Если имущество, предоставленное государственным органом, не может быть использовано для проекта из-за экологического ущерба, то согласно ст. 644, 645 Гражданского кодекса риск, как правило, берет на себя государственный орган⁶. Напротив, если проект ГЧП не может быть реализован из-за ошибок в проектировании со стороны частного партнера, то этот риск согласно немецкому законодательству обычно берет на себя частный партнер.

Стороны могут отклоняться от этих общих положений в контракте в зависимости от выбранной ими модели ГЧП. Например, при строительстве автомагистралей могут быть использованы различные модели ГЧП между государством и консорциумом, и это отражается на распределении рисков на этапе эксплуатации, например транспортными средствами большой грузоподъемности. В одних случаях используется модель доступности, когда государство выплачивает ежемесячные платежи консорциуму за то, что автомагистраль является доступной, и берет на себя риск в случаях, когда автомагистраль не является в полной мере доступной. При этом государство может снизить платежи, например, по причине проведения ремонтных работ. Другая модель ГЧП (модель продления) подразумевает выплаты, связанные с объемом сборов за использование большегрузным автотранспортом определенных участков автомагистрали. В случае недостаточного использования автомагистрали частный партнер принимает на себя риск снижения дохода от сборов за пользование автомагистралью.

В случае применения модели концессии, в которой частный партнер получает право продавать свои услуги третьим лицам (например, использовать общественное место для рекламы или взимать плату за использование парковочной площадки в центре города), частный партнер принимает на себя риск снижения доходов из-за того, что объект используется недостаточно. Подобный риск снижается в случаях участия государственных монополий, например в контрактах на оказание услуг по поставке потребителям электричества или газа. При реализации проектов меньшего масштаба применяются меры государственной поддержки как с участием федерального бюджета, так и с участием бюджетов федеральных земель. Здесь акцент сделан на использовании механизма ГЧП, где предоставление государственных гарантий для распределения рисков также предусмотрено, и его использование зависит от особенностей конкретного проекта и выбранной партнерами модели ГЧП.

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ ВО ФРАНЦИИ

Во Франции исторически широко применялась практика предоставления государственных гарантий на реализацию крупных инфраструктурных инвестиционных проектов. Необходимость активно задействовать механизмы ГЧП во Франции обусловлена рядом причин, одна из которых — растущий государственный долг и бюджетный дефицит. В настоящее время Франция является одной из стран, где активно и успешно реализуются инвестиционные проекты с использованием механизма ГЧП в сферах строительства и реконструкции сооружений различного назначения [Сазонов В. Е., 2012].

Правовые основы ГЧП были созданы в 2004 г., когда вступил в силу Закон о «договорах о партнерстве» (*Contrats de partenariat*)⁷, хотя и ранее государство совместно с частным бизнесом осуществляло социально значимые проекты в рамках договоров концессии. Закон 2004 г. определил договор о партнерстве как схему ГЧП, используемую

⁶ Bürgerliches Gesetzbuch, § 645, 646.

⁷ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000438720>.

в любом секторе и в любой сфере деятельности. На основании «договора о партнерстве» частный партнер обеспечивает финансирование, разработку, строительство, реконструкцию, управление и обслуживание инфраструктуры или предоставление услуг за плату, выплачиваемую его государственным партнером на долгосрочной основе. Размер вознаграждения часто зависит от поставленных задач, в связи с чем частный партнер может подвергнуться большим штрафам [Билль М. В., 2014]. После принятия Закона о «договорах о партнерстве» объемы контрактов с использованием механизма ГЧП быстро увеличивались и за период 2004–2011 гг. их объем составил €18 млрд.

В 2005 г. была создана рабочая группа по ГЧП при Министерстве экономики и финансов. В 2008 г. вышел закон, который уточняет, расширяет и разъясняет нормативно-правовую базу ГЧП. В 2009 г. как ответ на глобальный финансово-экономический кризис организация ГЧП была включена в пакет мер по стимулированию развития экономики. С 2011 г. Франция — один из лидеров ЕС по объему государственных расходов в ГЧП и занимает ведущие позиции в Европе по объему средств, вовлеченных в ГЧП, как по крупным инвестиционным проектам, так и по более мелким проектам на местном уровне. Число контрактов, заключенных на принципах ГЧП, исчисляется десятками тысяч, из которых более 95 % реализуются на местном уровне и представляют собой небольшие проекты по водоснабжению, утилизации отходов, строительству дорог, парковок, спортивных и культурных сооружений и др. [Бержер Ф., 2013].

В результате развития нормативно-правовой базы и накопления опыта реализации проектов ГЧП во Франции в настоящее время сложились два типа ГЧП [Vaissier F.-G. et al., 2018]:

1) концессионные соглашения, которые используются в основном для реализации крупных инфраструктурных проектов и иницируются государством. При реализации этих соглашений основной риск состоит, как правило, в обеспечении доступности и непрерывности предоставления услуг со стороны инфраструктурного объекта;

2) договоры о партнерстве, которые являются результатом в основном частных инициатив. В этом случае основной риск состоит в возможном падении объемов выручки от эксплуатации инфраструктурного объекта в результате падения спроса или по другим причинам [Bererhi D., 2018].

Законодательная база для этих двух типов ГЧП была обновлена в 2016 г. в соответствии с директивами Европейского союза, касающимися государственных закупок и концессионных соглашений.

Как таковые государственные гарантии в рамках ГЧП во Франции, как правило, не применяются [Vaissier F.-G. et al., 2018]. Тем не менее в качестве реакции на глобальный финансово-экономический кризис в 2009 г. по решению Министерства экономики и финансов была создана специальная гарантийная система для приоритетных крупных проектов, реализуемых с использованием механизма ГЧП. Было признано целесообразным предоставлять государственные гарантии для поддержки реализации отдельных особо важных инфраструктурных инвестиционных проектов. В 2010 г. на рассмотрение рабочей группы министерства были представлены четыре различных инфраструктурных проекта ГЧП с общим объемом инвестиций более €13 млрд, из которых только один (концессионное соглашение о строительстве высокоскоростной железнодорожной магистрали) был одобрен в качестве получателя государственной гарантии. Этот проект имел особую значимость для государства, поскольку представлял собой строительство одного из участков будущей магистрали, связывающей несколько европейских стран, и был крупнейшим железнодорожным ГЧП, когда-либо реализовывавшимся в Европе (€7,8 млрд). Реализация проекта началась в 2011 г. в виде концессионного соглашения с участием государственной организации «Железные дороги Франции» (*Réseau ferré de France, RFF*) и консорциума, возглавляемого компанией Vinci Construction, в котором была предусмотрена

государственная кредитная гарантия кредиторам в объеме €1,06 млрд [Vaissier F.-G. et al., 2018]. Магистраль была сдана в эксплуатацию в 2017 г.⁸

В ГЧП имеется четкое разделение рисков между государственными и частными организациями. Это распределение является результатом переговоров и выражается в виде «матрицы риска». За исключением риска нецелевого использования результатов работ, «матрицы рисков» для концессионных соглашений и для договоров о партнерстве аналогичны. Риски, связанные с выполнением контракта (например, задержки с выполнением работ, задержки, связанные с археологическими открытиями, ошибками проектирования и др.), как правило, берет на себя частный партнер.

При заключении концессионных соглашений во Франции особое внимание уделяется полномочиям органов государственной власти (т. е. полномочиям в одностороннем порядке изменить или расторгнуть договор по основаниям общего интереса), чтобы избежать возможных нежелательных финансовых последствий.

Вне ГЧП государственными гарантиями для бизнес-структур во Франции уполномочен заниматься государственный инвестиционный банк (*Banque Publique d'Investissement*) BPI France, созданный в 2012 г. в результате реформы, когда были объединены несколько ранее существовавших агентств, которые занимались обслуживанием малых предприятий. BPI France на 50 % принадлежит государству, на 50 % — Французской депозитно-ссудной кассе (CDC)⁹.

BPI France обслуживает малые и средние предприятия и инновационных предпринимателей, а также инвестирует в стратегические проекты, в частности:

- финансирует инновационные разработки, главным образом в виде кредитов;
- выдает гарантии на банковские кредиты;
- участвует в совместном финансировании проектов;
- финансирует экспортные операции и др.

По состоянию на июнь 2018 г. инвестиционный портфель BPI France составлял €15,9 млрд, из которых €6,0 млрд (38 %) составляли гарантийные обязательства по рискам¹⁰.

В настоящее время во Франции при реализации инвестиционных инфраструктурных проектов применяют различные схемы инвестирования — от простых займов до сложных схем с использованием выпуска проектных облигаций (*project bonds*). Основные игроки на рынке заемного капитала для реализации инфраструктурных инвестиционных проектов — это французские и иностранные банки, ориентированные на инфраструктурные проекты, а также институциональные инвесторы. Наиболее активными из них являются Европейский инвестиционный банк¹¹ и Французская депозитно-ссудная касса. Коммерческие банки склонны к краткосрочным и среднесрочным проектам, в то время как институциональные инвесторы — к долгосрочным.

Примеры текущих инвестиционных инфраструктурных проектов дают представление о том, как во Франции происходит их реализация. Одно из наиболее привлекательных направлений — создание высокоскоростных телекоммуникационных интернет-сетей. Правительством Франции в 2013 г. был разработан и принят государственный план по реализации

⁸ Provenzano E. Ouverture de la LGV: «Je suis venu passer la journée à Bordeaux», témoigne un Parisien. Publié le 02/07/17. URL: <https://www.20minutes.fr/bordeaux/2097615-20170702-ouverture-lgv-venu-passer-journee-bordeaux-temoigne-parisien>.

⁹ Это государственное кредитно-финансовое учреждение, специализирующееся на финансировании жилья, малых и средних предприятий, образовательных, социальных и гуманитарных программ.

¹⁰ Debt Investor Presentation / BPI France Financement, Bond Issuer. November 2018. URL: [http://www.bpifrance.com/Search/\(text\)/investor%20information](http://www.bpifrance.com/Search/(text)/investor%20information).

¹¹ Европейский инвестиционный банк — финансово-кредитное учреждение Европейского союза, созданное в 1958 г. для финансирования инвестиционных инфраструктурных проектов, представляющих интерес для стран — членов ЕС.

проекта THD (*Très Haut Débit*)¹², который состоит в том, чтобы к 2022 г. покрыть всю территорию Франции сетью оптоволоконной связи и обеспечить высокоскоростным интернетом по технологии FTTN (*fibre to the home*) все квартиры и жилые дома. Общая сумма инвестиций (частных и государственных) на реализацию этого плана составляет около €20 млрд. Реализация этого проекта была поддержана не только со стороны CDC, но и многими органами местного самоуправления. Этот проект способствовал активизации инвестиционной деятельности на рынке телекоммуникаций, в результате чего во многих регионах Франции возникли аналогичные региональные и муниципальные проекты, которые получают государственные субсидии и внешнее финансирование со стороны банков и инвестиционных фондов, а также EIB. Например, в 2016 г. в Эльзасе такой региональный проект был профинансирован совместно пятью французскими банками, одной страховой компанией и EIB. Реализация первой очереди этого проекта позволит обеспечить высокоскоростным интернетом более 370 тыс. домашних хозяйств в 700 населенных пунктах к 2022 г., а после реализации второй очереди — еще дополнительно 100 тыс. пользователей [Bererhi D., 2018].

Другой привлекательной отраслью для развития инвестиционных инфраструктурных проектов является строительство и реконструкция автомобильных магистралей. В 2017 г. завершился проект по реконструкции двух автомагистралей: A19 (использовалась смешанная схема финансирования, включающая заем и выпуск проектных облигаций) и A150 (использовались только проектные облигации). Основной смысл использования проектных облигаций состоит в том, что инвестиционные фонды могут согласиться с длинными сроками, необходимыми для реализации концессионного соглашения, включая строительные работы, запуск объекта в эксплуатацию и ожидание поступлений от эксплуатации автомагистрали, необходимых для покрытия затрат.

Еще одним направлением государственной поддержки инвестиционных инфраструктурных проектов являются возобновляемые источники энергии (ВИЭ). В настоящее время во Франции применяются два механизма поддержки проектов в области ВИЭ. В соответствии с первым механизмом вводится специальный закупочный тариф (*feed-in tariff scheme*), при котором компания, производящая электроэнергию с использованием ВИЭ, имеет право продавать всю генерируемую электроэнергию напрямую государственной электрической компании (EDF) по гарантированной цене в течение 15 лет (для проектов ветрогенерации) и в течение 20 лет (для проектов солнечной генерации). Этот механизм в настоящее время постепенно заменяется на схему *premium scheme*, в соответствии с которой генерирующая компания обязана продавать электроэнергию на свободном рынке, но при условии заключения с EDF долгосрочного контракта на тендерной основе генерирующая компания получает от EDF компенсацию, которая зависит от результатов деятельности компании и от объема полученной выручки.

Механизм предоставления государственных гарантий при этом остается важным средством государственной поддержки для малых предприятий и для экспортных операций. Для инфраструктурных инвестиционных проектов государственная поддержка реализуется в рамках ГЧП, где механизм государственных гарантий не исключен, но применяется нечасто в рамках конкретных схем для определенных проектов. В то же время в последнее время разработаны и доказали свою эффективность новые формы государственной поддержки, такие как проектные облигации и премиальные схемы, которые широко используются на практике.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РОССИИ

Государственная поддержка является важным инструментом привлечения инвесторов к финансированию инвестиционных проектов в Германии и во Франции. Отличительной

¹² France Très Haut Débit. URL: <http://www.francethd.fr/>.

чертой этих стран является четкость правил и процедур предоставления гарантий, направленных на минимизацию рисков устойчивости бюджета. Использование этого опыта с учетом его адаптации к условиям России может способствовать повышению эффективности государственной гарантийной поддержки.

Заслуживает внимания опыт Германии по внедрению критериев отбора инвестиционных проектов для государственной поддержки с учетом типа риска и эффективности проекта как для проектов внутри страны, так и отдельно — для проектов, реализуемых в зарубежных странах. Это позволит систематизировать подходы к оценке рисков для различных типов проектов и сократить риски бюджетных потерь.

В обеих странах вопросами государственных гарантий занимаются с одной стороны — государственный банк (источник финансирования), а с другой — уполномоченный оператор, выполняющий функции отбора проектов и контроля их последующей реализации. Создание специализированных институтов могло бы способствовать разделению зон ответственности государственных органов и упорядочению их функций.

Внедрение стандартизированных контрактов, совершенствование отраслевых правил и процедур заключения контрактов на основе ГЧП и концессионных соглашений (например, в строительстве и реконструкции автомобильных дорог, объектов здравоохранения и др.) позволит устранить или снизить межотраслевые различия и повысить привлекательность инфраструктурных проектов в России для иностранных инвесторов.

Интересен опыт Германии в области совместной гарантийной поддержки инвестиционных проектов со стороны федерального и региональных бюджетов. Формы такого взаимодействия бюджетов могут быть различными, но в любом случае имеет смысл привлекать региональные бюджеты к участию в гарантийной поддержке проектов, реализуемых на соответствующей территории.

Опыт Франции в области использования проектных облигаций также имеет большой потенциал в России, поскольку многие инфраструктурные проекты, реализуемые по схеме концессий, применяют этот механизм, но в очень ограниченном объеме. Массовое использование этого инструмента и превращение его в ликвидный инструмент позволят значительно расширить круг возможных источников финансирования для реализации инфраструктурных проектов, в частности на транспорте и в энергетике.

Список источников

Бержер Ф. Опыт Франции в области реализации ГЧП-проектов: уроки и перспективы / Презентация директора Рабочей группы по ГЧП при Министерстве финансов Франции 17 октября 2013 г. URL: <http://www.myshared.ru/slide/479044/>.

Биль М. В. Зарубежный опыт нормативно-правового регулирования и организации государственно-частного партнерства // Российский юридический журнал. 2014. № 6 (99). С. 27–34.

Бокарев А. А., Богачева О. В., Смородинов А. В. Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 56–70.

Ковалевская А. С., Никулина С. И. Государственные гарантии как инструмент распределения рисков инвестиционного проекта // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 5. С. 23–33.

Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство во Франции: проблемы и перспективы // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2012. № 2. С. 136–140.

Смирнов М. А. Анализ развития специальных экономических зон в Польше: выводы для России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 82–93.

Alter R., Blöndal J. R. Budget Review: Germany // OECD Journal on Budgeting. 2015. Vol. 14. Iss. 2. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v14-2-en>.

Bererhi D. 2018 Project Finance Report: France. International Financial Law Review (IFLR). URL: <http://www.iflr.com/Article/3783392/2018-Project-Finance-Report-France.html>.

Bonhage J., Roberts M. Germany / The Public-Private Partnership Law Review, fourth edition. 2018. P. 100–109. URL: https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/cd2c29ff-4b4b-409f-902c-fcf36cc2feb9/public-private-partnership-review.pdf.

Goubau T. Germany Infrastructure Projects over US\$129 Billion of Investment / Aproplan. URL: <https://www.aproplan.com/blog/quality-management-plan-construction/germany-infrastructure-projects-us129-billion-investment>.

Vaissier F.-G., Le Bars O., Houriez D. France / The Public-Private Partnership Law Review, fourth edition. 2018. P. 82–99. URL: https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/cd2c29ff-4b4b-409f-902c-fcf36cc2feb9/public-private-partnership-review.pdf.

D. N. Ershov

Using State Guarantees in Risk Management of Investment Projects

Author's affiliation

Dmitry N. Ershov (e-mail: ershov@nifi.ru), ORCID 0000-0002-7624-4648, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The provision of state guarantees in the planning and implementation of investments is a common instrument of state support and attraction of additional financial sources to large infrastructure projects. On the other hand, risks resulting from government guarantees may adversely affect the sustainability of the budget system. In order to neutralize such risks, a system of investment risk management arising from government support of investments is applied. In recent years to minimize the risks with regard to the budget, many countries undertake legislative and procedural changes related to the provision of state guarantees. The article is devoted to the modern practice of state guarantees provision, while planning and implementing large investment infrastructure projects on the example of Germany and France. Among the considered issues are the legal framework, procedures and conditions for the provision of state guarantees. Certain elements of state guarantees system of Germany and France could be examples for possible introduction in Russia.

Keywords:

state guarantees, investment projects, infrastructure development, risk management, public investment, contingent liabilities, budget sustainability, public-private partnership

JEL: E62, H54

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-34-43>

References

- Alter R., Blöndal J.R. (2015). Budget Review: Germany. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 14, iss. 2, 83 p. Available at: <https://doi.org/10.1787/budget-v14-2-en>.
- Bererhi D. 2018 Project Finance Report: France. *International Financial Law Review (IFLR)*. Available at: <http://www.iflr.com/Article/3783392/2018-Project-Finance-Report-France.html>.
- Bergère F. (2013). Experience of France in the Implementation of PPP Projects: Lessons and Perspectives. Presentation by the Director of the PPP Working Group at the Ministry of Finance of France, October 17. Available at: <http://www.myshared.ru/slide/479044/> (In Russ.).
- Bill' M.V. (2014). International practices in public-private partnerships legal regulation and organization. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal — Russian Juridical Journal*, no. 6 (99), pp. 27–34 (In Russ.).
- Bokarev A.A., Bogacheva A.V., Smorodinov O.V. (2017). Methodology Development of Efficiency Evaluation of Public Infrastructure Investment Management. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 56–70 (In Russ.).
- Bonhage J., Roberts M. (2018). Germany. In: *The Public-Private Partnership Law Review*, Fourth edition, pp. 100–109. Available at: https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/cd2c29ff-4b4b-409f-902c-fcf36cc2feb9/public-private-partnership-review.pdf.
- Goubau T. Germany Infrastructure Projects over US\$129 Billion of Investment. Available at: <https://www.aproplan.com/blog/quality-management-plan-construction/germany-infrastructure-projects-us129-billion-investment>.
- Kovalevskaya A.S., Nikulina S.I. (2018). Government Guarantees as an Instrument for Investment Risk Allocation. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 5, pp. 23–33. Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-23-33> (In Russ.).
- Sazonov V.E. (2012). Public-private partnership in France: problems and prospects. *RUDN Journal of Law*, no. 2, pp. 136–140 (In Russ.).
- Smirnov M.A. (2016). Analysis of the Polish Special Economic Zone Development: Implications for Russia. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 5, pp. 82–93 (In Russ.).
- Vaissier F.-G., Le Bars O., Houriez D. (2018). France. In: *The Public-Private Partnership Law Review*, Fourth edition, pp. 82–99. Available at: https://thelawreviews.co.uk/digital_assets/cd2c29ff-4b4b-409f-902c-fcf36cc2feb9/public-private-partnership-review.pdf.

Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Наталья Евгеньевна Барбашова (e-mail: Barbashova@ier.ru), к. э. н., старший научный сотрудник НИФИ Минфина России; старший научный сотрудник Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (г. Москва)

Аннотация

В настоящее время выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется путем предоставления дотаций из нескольких фондов финансовой поддержки, которые формируются в составе как региональных, так и местных бюджетов. Таким образом, действующая схема межбюджетного выравнивания в регионах чрезмерно сложна и запутанна. Кроме того, текущие изменения российского бюджетного законодательства приводят к несопоставимости однотипных муниципальных образований, участвующих в межбюджетных отношениях. В данной статье рассматривается возможность совершенствования механизма выравнивания местных бюджетов. На основе анализа изменений бюджетного законодательства, а также изучения ситуации в регионах предложена альтернативная модель выравнивания, которая предусматривает формирование на уровне субъекта единого фонда финансовой поддержки для муниципальных образований всех типов. В статье рассматривается возможный механизм перехода от действующей системы выравнивания к единому фонду, формулируются необходимые поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации и предлагается вариант методики распределения выравнивающих дотаций из единого регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

Ключевые слова:

межбюджетные отношения, муниципальные образования, бюджетная обеспеченность, дотации на выравнивание, разграничение полномочий

JEL: H72, H77

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших задач межбюджетных отношений на субфедеральном уровне является выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Под уровнем бюджетной обеспеченности понимается отношение индекса налогового потенциала муниципального образования (ИНП — относительная оценка среднедушевых налоговых доходов, которые могут быть получены местным бюджетом исходя из экономических возможностей территории) и индекса бюджетных расходов (ИБР — относительная оценка расходных обязательств местного бюджета в расчете на одного жителя с учетом стоимостных и структурных удорожающих факторов) [Славгородская М., 2008, с. 62]. Проблема неравенства между уровнями бюджетной обеспеченности муниципальных образований стоит в регионах крайне остро. При этом общая закономерность такова, что дифференциация собственных доходов муниципальных районов и городских округов меньше,

чем неравенство бюджетной обеспеченности поселений [Сабитова Н., 2014]. Так, в Иркутской области уровень бюджетной обеспеченности по собственным доходам на одного жителя в сельских поселениях в 10, а в некоторых и в 25 раз ниже, чем в городских поселениях [Шитухина Н., 2015]. В Ставропольском крае разрыв между уровнем собственных среднедушевых доходов в наиболее и наименее обеспеченном муниципальном образовании составляет четыре раза для муниципальных районов и городских округов, а для поселений — 188 раз¹. В Пермском крае аналогичные показатели составляют 11 и 56 раз соответственно².

В настоящее время законодательство России определяет шесть типов муниципальных образований:

- городское поселение,
- сельское поселение,
- муниципальный район,
- городской округ,
- городской округ с внутригородским делением,
- внутригородской район (внутригородская территория города федерального значения)³.

Бюджетное законодательство предусматривает широкий набор финансовых и правовых инструментов, которыми регионы могут пользоваться в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Это целевые и нецелевые трансферты, передача на местный уровень налоговых отчислений, гибкая система закрепления за муниципальными образованиями определенных полномочий, а также «отрицательный трансферт» — централизация части собственных доходов сверхобеспеченных муниципальных образований с последующим перераспределением в пользу более бедных [Силуанов А., 2011].

Наиболее распространенной практикой межбюджетного выравнивания на региональном уровне является распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Преимущество дотаций заключается в их нецелевом характере, что способствует финансовой свободе муниципалитетов [Коуров Р., 2015]. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее — БК РФ) местным бюджетам могут предоставляться следующие виды выравнивающих дотаций:

- 1) дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);
- 2) дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений (внутригородских районов);
- 3) дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений (окружного фонда финансовой поддержки внутригородских районов).

Дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) могут распределяться как исходя из расчетного уровня бюджетной обеспеченности (соотношения ИНП и ИБР), так и на подушевой основе. При распределении дотаций исходя из уровня бюджетной обеспеченности финансовую помощь получают только те муниципальные образования, соотношение ИНП и ИБР которых ниже определенного уровня (критерия выравнивания). Расчет бюджетной обеспеченности может производиться как для собственных бюджетов муниципальных районов (городских округов), так и для консолидированных бюджетов (с учетом входящих в их состав поселений или внутригородских районов). При распределении исходя из численности жителей дотации предоставляются всем муниципальным районам (городским округам), за исключением

¹ Источник — расчеты автора по данным бюджетной отчетности Ставропольского края за 2016 г.

² Источник — расчеты автора по данным бюджетной отчетности Пермского края за 2016 г.

³ Ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 03.07.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

муниципальных образований, перечисляющих в бюджет субъекта Российской Федерации «отрицательный трансферт» в соответствии со ст. 142.2 БК РФ.

Дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) также могут распределяться либо полностью исходя из численности жителей, либо полностью исходя из бюджетной обеспеченности, либо на основе комбинации этих двух подходов. Получателями дотаций являются городские поселения (включая городские округа), сельские поселения и внутригородские районы. Право на получение дотации, рассчитываемой на основе расчетной бюджетной обеспеченности, имеют все поселения (включая городские округа и внутригородские районы), у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания. При этом допускается установление как единого уровня расчетной бюджетной обеспеченности, так и дифференцированного в зависимости от вида муниципального образования (городские поселения, включая городские округа; сельские поселения; внутригородские районы). Право на получение подушевой части дотации имеют все поселения (включая городские округа и внутригородские районы), не перечисляющие «отрицательный трансферт» в бюджет субъекта Российской Федерации.

Отметим, что в настоящее время городские округа получают дотацию как из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), так и из фонда финансовой поддержки поселений [Иванов А., 2010].

ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ПЕРЕХОДА К ЕДИНУМУ ФОНДУ ВЫРАВНИВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Действующая система межбюджетного выравнивания на субнациональном уровне предоставляет субъектам Российской Федерации возможность выбора конкретной схемы в части выравнивающих трансфертов, что является ее неоспоримым преимуществом. С другой стороны, эта схема чрезвычайно сложна ввиду большого количества типов муниципальных образований, видов выравнивающих трансфертов и способов их распределения.

В начале реформы местного самоуправления и разграничения полномочий (начало 2000-х гг.) существовали следующие типы муниципальных образований: поселения (городские и сельские, обладающие единым набором полномочий), муниципальные районы и городские округа. При этом последние как по набору полномочий, так и по набору доходов фактически представляли собой объединение поселений с муниципальными районами. Таким образом, при выравнивании соответствующие типы муниципальных образований (поселения и городские округа в первом случае и муниципальные районы и городские округа во втором) рассматривались по сопоставимому набору доходов бюджета и расходных обязательств. В рамках этой системы наличие двух выравнивающих фондов было обоснованно.

В дальнейшем в бюджетном законодательстве произошли изменения, которые привели к несовместимости оценки бюджетной обеспеченности муниципальных образований в рамках исходной группировки [Пронина Л., 2017]. К такому положению привели, в частности, следующие факторы:

- отмена требования, в соответствии с которым установленный законом субъекта Российской Федерации единый норматив отчислений от налогов в бюджет городских округов должен быть равен сумме соответствующих нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов [Дерюгин А., 2014];
- введение новых типов муниципальных образований (городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы), вопросы местного значения и набор доходных источников которых отличались от ранее существовавших типов муниципальных образований;

- изменение набора вопросов местного значения для сельских и городских поселений, а также закрепленных за их бюджетами налогов;
- получение субъектами РФ права регулировать разграничение полномочий и доходов между сельскими поселениями и муниципальными районами.

В результате этих преобразований современное распределение доходов местных бюджетов и полномочий по решению вопросов местного значения приобрело значительную асимметричность. Перечень полномочий, переданных на уровень поселений, может существенно различаться по муниципальным районам. Например, в Забайкальском крае по состоянию на 2016 г. полномочия по сбору и вывозу мусора были переданы 252 поселениям в 24 муниципальных районах, полномочия по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций — 214 поселениям в 20 муниципальных районах, по созданию условий для массового отдыха жителей — 184 поселениям в 18 муниципальных районах [Бейдина Т., 2018]. Кроме того, может возникнуть ситуация, когда в одном и том же муниципальном районе полномочия, установленные для сельских поселений, органы местного самоуправления одного поселения осуществляют самостоятельно, а в другом поселении их исполняют органы местного самоуправления муниципального района. Как следствие, велика и разница между различными муниципальными районами в части структуры полномочий, осуществляемых на районном уровне. В связи с этим границы между типами муниципальных образований с точки зрения бюджетных обязательств размываются, поскольку даже муниципальные образования одного типа могут иметь разный набор полномочий и закрепленных доходных источников. В таких условиях наличие двух фондов выравнивания делает систему межбюджетных отношений на субфедеральном уровне неоправданно усложненной [Сумская Т., 2016, с. 86].

Следует также отметить, что в условиях действующего законодательства стало возможным устанавливать различные критерии выравнивания для различных типов поселений (городских и сельских). Разделение критериев выравнивания влечет за собой разделение средств соответствующего фонда финансовой поддержки и влияет на результаты распределения дотации. Таким образом, наблюдается фактическое увеличение количества фондов выравнивания.

Кроме того, серьезная проблема действующей системы выравнивания — практическая невыполнимость требования «сопоставимости» налоговых доходов муниципальных образований, перечня бюджетных услуг и показателей, влияющих на среднедушевую стоимость предоставления муниципальных услуг, которая должна обеспечиваться в рамках методик выравнивания в соответствии с БК РФ⁴.

Таким образом, в результате эволюции системы межбюджетных отношений на региональном уровне тип муниципального образования больше не является определяющим фактором при получении выравнивающего трансферта. Следовательно, необходимость в сложной схеме выравнивания с пересекающимися финансовыми потоками из нескольких фондов отпадает. В сложившихся условиях более простым и эффективным способом выравнивания представляется формирование единого регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований с механизмом распределения дотаций, учитывающим различное разграничение полномочий и доходных источников между различными муниципальными образованиями.

МЕХАНИЗМ ВЫРАВНИВАНИЯ В РАМКАХ ЕДИНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Рассмотрим отличия механизма предоставления выравнивающей дотации муниципальным образованиям в рамках единой методики и действующей схемы выравнивания.

⁴ П. 3 ст. 137, п. 3 ст. 138, п. 4 ст. 142.1 БК РФ.

В рамках предлагаемого подхода в бюджете субъекта Российской Федерации предусматривается единый фонд финансовой поддержки муниципальных образований, из средств которого производится выравнивание бюджетной обеспеченности всех видов муниципальных образований: поселений, внутригородских районов, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением. В случае если регион реализует сценарий с единым фондом, в его бюджете уже не предусматриваются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением). Порядок формирования фонда и определение его объема устанавливается субъектом по аналогии с действующим законодательством в отношении региональных фондов финансовой поддержки.

В отличие от действующих подходов к распределению фондов финансовой поддержки отдельных типов муниципальных образований распределение средств единого фонда имеет следующие особенности:

- для всех муниципальных образований при оценке налогового потенциала используется единая репрезентативная система налогов;
- для всех муниципальных образований при определении индекса бюджетных расходов используется единая репрезентативная система расходных полномочий;
- при расчете индексов бюджетных расходов разграничение полномочий между поселениями и муниципальным районом учитывается на основе численности потребителей соответствующих муниципальных услуг по конкретному полномочию;
- для всех типов муниципальных образований применяется единый критерий выравнивания.

На рис. 1 на условном примере показано, как преобразуются репрезентативные системы налогов и расходных полномочий при переходе от двух фондов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований к единому фонду.

Отметим, что при переходе к единой методике в части формировании перечня расходных полномочий для расчета ИБР расходные полномочия поселений (внутригородских районов) и муниципальных районов (городских округов), относящиеся к одной и той же предметной сфере, могут как объединяться, так и учитываться отдельно. В приведенном условном примере (рис. 1) полномочия по предоставлению услуг культуры в единой методике объединены, а полномочия по общему управлению — нет. Это связано с тем, что для разных типов муниципальных образований в сфере управления по-разному проявляется эффект масштаба, поэтому параметры корректирующего коэффициента, учитывающего этот эффект, будут различными для поселений и районов. На полномочия в сфере культуры влияют только стоимостные факторы, которые одинаковы для различных типов муниципальных образований, поэтому соответствующие полномочия в единой методике объединяются. В принципе при переходе к единому фонду выравнивания субъект может выбрать другую детализацию полномочий и порядок расчета их стоимости, отличающийся от исходных методик.

В рамках единого фонда можно допустить возможность распределения части дотации на подушевой основе, по аналогии с действующими порядками выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В составе выравнивающих дотаций, распределяемых по единой методике, также могут быть выделены дотации, отражающие отдельные показатели (условия), учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований. То есть предлагаемая концепция распространяется и на подход к распределению дотаций на основе «модельного бюджета».

Рисунок 1

Пример объединения репрезентативных систем налогов и расходных полномочий при переходе к единому фонду финансовой поддержки муниципальных образований

Источник: составлено автором.

ПРИМЕР МЕТОДИКИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ДОТАЦИЙ ИЗ ЕДИНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Приведем возможный вариант методики расчета общего объема и распределения дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Общая логика предлагаемой модельной методики соответствует «Методическим рекомендациям органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях», разработанным Минфином России⁵. Основные отличия

⁵ Документ размещен на сайте Минфина России 31.12.2014. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology/#>.

от модельных вариантов Минфина России состоят в составе репрезентативных систем налогов и расходных полномочий, а также в наличии единого для всех типов муниципальных образований критерия выравнивания⁶.

Расчетный объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (далее — дотация), предоставляемой i -му муниципальному образованию, определяется по формуле:

$$\text{Расч_Дот}_i = \text{Общ_Дот} \times \text{Об}_i / \sum_i(\text{Об}_i),$$

где Расч_Дот_i — расчетный объем дотации бюджету i -го муниципального образования; Общ_Дот — общий объем дотации; Об_i — объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований; $\sum_i$ — знак суммирования. Суммируются только слагаемые, имеющие положительное значение.

Объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, рассчитывается по формуле:

$$\text{Об}_i = \left(\frac{\text{Пр_Н_Общ}}{\text{Нас_Общ}} \right) \times (K - \text{БО}_i) \times \text{ИБР}_i \times \text{Нас}_i,$$

где: Об_i — объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований; Пр_Н_Общ — прогноз (оценка) налоговых доходов бюджетов муниципальных образований; Нас_Общ — численность постоянного населения субъекта Российской Федерации; K — критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований; БО_i — уровень расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до распределения дотаций; ИБР_i — индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования; Нас_i — численность постоянного населения i -го муниципального образования.

Если расчетное значение объема средств, необходимого для доведения расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, отрицательное, то оно принимается равным нулю.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до распределения дотаций рассчитывается по формуле:

$$\text{БО}_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где: БО_i — уровень расчетной бюджетной обеспеченности i -го муниципального образования до распределения дотаций; ИНП_i — индекс налогового потенциала i -го муниципального образования; ИБР_i — индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования.

Индекс налогового потенциала муниципального образования рассчитывается как отношение налогового потенциала муниципального образования в расчете на одного жителя к аналогичному показателю по всем бюджетам муниципальных образований субъекта Российской Федерации по формуле:

⁶ Критерий выравнивания — уровень бюджетной обеспеченности, не превышение которого является условием получения выравнивающей дотации для муниципального образования. Значение критерия выравнивания или формула его расчета определяется законом субъекта Российской Федерации (ст. 137–138 БК РФ).

$$\text{ИНП}_i = (\text{НП}_i / \text{Нас}_i) / (\sum_i (\text{НП}_i) / \sum_i (\text{Нас}_i)),$$

где: ИНП_i — индекс налогового потенциала i -го муниципального образования; НП_i — налоговый потенциал i -го муниципального образования; Нас_i — численность постоянного населения i -го муниципального образования.

Оценка налогового потенциала муниципальных образований производится по репрезентативной системе налогов в разрезе отдельных видов налогов, исходя из показателей уровня экономического развития (базы налогообложения) муниципального образования, прогноза поступлений данного вида налогов от всех муниципальных образований в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, а также норматива отчислений по данному налогу в бюджеты муниципальных образований.

Состав репрезентативной системы налогов, перечень экономических показателей, соответствующих базам налогообложения муниципальных образований по видам налогов, а также источник данных приведены в табл. 1.

Таблица 1

**Состав репрезентативной системы налогов
для оценки налогового потенциала муниципальных образований**

№ п/п	Налог	Показатель, характеризующий базу налогообложения	Источник данных
1	Налог на доходы физических лиц	Облагаемый доход	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-НДФЛ
2	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Сумма исчисленного вмененного дохода	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-ЕНВД
3	Единый сельскохозяйственный налог	Сумма исчисленного сельскохозяйственного налога	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-ЕСХН
4	Налог на имущество физических лиц	Сумма налога на имущество физических лиц, подлежащая уплате в бюджет	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-МН
5	Земельный налог	Сумма земельного налога, подлежащая уплате в бюджет	УФНС по субъекту Российской Федерации, форма 5-МН

Источник: составлено автором.

Налоговый потенциал муниципального образования рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{НП}_i = \sum_j \text{НП}_{ij},$$

где: НП_i — налоговый потенциал i -го муниципального образования; НП_{ij} — налоговый потенциал i -го муниципального образования по j -му налогу (суммирование производится по всем налогам, входящим в состав репрезентативной системы налогов).

Налоговый потенциал муниципального образования по каждому налогу, входящему в репрезентативную систему, рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{НП}_{ij} = \text{Норм}_j \times \text{Баз}_i \times \text{ПР}_j / \text{Баз}_j,$$

где: НП_{ij} — налоговый потенциал i -го муниципального образования по j -му налогу; Норм_j — единый норматив отчислений в бюджеты муниципальных образований от j -го налога в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и законодательства субъекта Российской Федерации; ПР_j — прогноз поступлений по j -му налогу в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации; Баз_i — показатель, характеризующий базу налогообложения i -го муниципального образования по j -му налогу

в соответствии с табл. 1; Баз_{Hj} — показатель, характеризующий базу налогообложения по *j*-му налогу по всем муниципальным образованиям.

Индекс бюджетных расходов муниципального образования рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{ИБР}_i = \text{Кст}_i \times \left(\frac{\text{Расч_PO}_i}{\text{Нас}_i} \right) / \left(\frac{\sum_i \text{Расч_PO}_i}{\sum_i \text{Нас}_i} \right),$$

где: ИБР_{*i*} — индекс бюджетных расходов *i*-го муниципального образования; Кст_{*i*} — коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг *i*-го муниципального образования; Расч_{PO_{*i*}} — расчетные расходные обязательства бюджета *i*-го муниципального образования; Нас_{*i*} — численность постоянного населения *i*-го муниципального образования.

Расчетные расходные обязательства бюджета муниципального образования (PO_{*i*}) рассчитываются по следующей формуле:

$$\text{Расч_PO}_i = \sum_j [\text{Норм_P}_j \times \text{Потр}_{ij} \times K_{ij}^{\text{пн}} \times (K1_{ij} \times \dots \times K n_{ij})],$$

где: Норм_{P_{*j*}} — средний норматив расходов бюджета муниципального образования в расчете на одного потребителя *j*-й муниципальной услуги (т. е. услуги, соответствующей *j*-му полномочию); Потр_{*ij*} — численность потребителей *j*-й муниципальной услуги в *i*-м муниципальном образовании; K_{*ij*}^{пн} — коэффициент, показывающий закрепление *j*-го полномочия (*j*-й муниципальной услуги) за *i*-м муниципальным образованием; K1_{*ij*}, ..., K n_{*ij*} — коэффициенты, влияющие на стоимость и структуру потребителей *j*-х муниципальных услуг *i*-го муниципального образования.

Коэффициент, показывающий закрепление *j*-го полномочия за *i*-м муниципальным образованием (K_{*ij*}^{пн}), определяется следующим образом. Для городских и сельских поселений, городских округов без внутригородского деления, внутригородских районов значение коэффициента равно единице, если данное полномочие полностью закреплено за *i*-м муниципальным образованием, и нулю, если *j*-е полномочие не закреплено за *i*-м муниципальным образованием указанного вида. Для муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением данный коэффициент рассчитывается по формуле:

$$K_{ij}^{\text{пн}} = 1 - \frac{\sum_k K_{kj}^{\text{пн(вх)}} \times \text{Нас}_k}{\sum_k \text{Нас}_k},$$

где K_{*kj*}^{пн(вх)} — коэффициенты разграничения полномочий для *j*-го полномочия *k*-го городского поселения (сельского поселения, внутригородского района), входящего в состав данного муниципального района (городского округа с внутригородским делением); Нас_{*k*} — численность постоянного населения *k*-го городского поселения (сельского поселения, внутригородского района).

Возможна ситуация, когда некоторое полномочие может одновременно относиться к предметам ведения и поселения, и муниципального района (например, библиотечное обслуживание). В данном случае на уровне поселения следует применять дополнительный коэффициент разграничения полномочий, равный доле услуг, оказываемых в рамках этого полномочия за счет бюджета поселения. Доля услуг определяется экспертным путем либо на основе отчетности о выполнении муниципального задания (бюджетной сметы).

Средний норматив расходов бюджета муниципального образования в расчете на одного потребителя муниципальных услуг может определяться исходя из соответствующего фактического уровня в отчетном финансовом году с учетом изменения уровня цен.

Состав репрезентативной системы расходных полномочий муниципальных образований и коэффициентов структуры потребителей по каждому полномочию приведены в табл. 2.

Таблица 2

**Состав репрезентативной системы расходных полномочий
для оценки индекса бюджетных расходов муниципальных образований**

№ п/п	Наименование расходного полномочия	Потребители муниципальных услуг	Коэффициенты, влияющие на стоимость и структуру потребителей муниципальных услуг
1	Общее управление (формирование, утверждение, исполнение бюджета, контроль за исполнением бюджета) МР (ГО)	Численность постоянного населения МР (ГО)	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент масштаба МР (ГО)
2	Общее управление (формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования и контроль за исполнением бюджета) поселения (ВГР)	Численность постоянного населения поселения (ВГР)	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент масштаба поселения (ВГР)
3	Организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения МО в пределах полномочий, установленных законодательством РФ	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент расселения, коэффициент доли сельского населения
4	Обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент урбанизации
5	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент расселения
6	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент численности детей в возрасте от 7 до 17 лет, коэффициент расселения
7	Организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент численности детей в возрасте от 0 до 6 лет, коэффициент расселения
8	Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент расселения, коэффициент масштаба
9	Прочие вопросы местного значения	Численность постоянного населения МО	Коэффициент стоимости предоставления муниципальных услуг, коэффициент расселения

Источник: составлено автором.

КОНЦЕПЦИЯ НЕОБХОДИМЫХ ПОПРАВОК В БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Для того чтобы у регионов появилась возможность реализовать подход с выравниванием бюджетной обеспеченности муниципальных образований из единого фонда, потребуется минимальное внесение правок в бюджетное законодательство. Предлагается дополнить БК РФ статьей, в которой будет указано на возможность выбора регионом схемы выравнивания (либо использование действующего подхода с несколькими фондами, либо применение подхода с единым фондом). Дотации из единого фонда предлагается называть «дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований». Следует указать, что в случае, если в бюджете субъекта Российской Федерации предусмотрены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) не предусматриваются.

Необходимо предусмотреть в составе гл. 16 БК РФ отдельную статью, в которой будут изложены требования к формированию единого фонда финансовой поддержки муниципальных образований, порядку и методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований по аналогии с утвержденными требованиями в отношении поселений и внутригородских районов (ст. 137 БК РФ) и муниципальных районов и городских округов (ст. 138 БК РФ). Кроме того, предлагается исключить из БК РФ требование обеспечения сопоставимости налоговых доходов, перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя по муниципальным образованиям разного типа⁷. Это связано с практической невозможностью выполнения данного требования в сложившихся условиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Переход к единому фонду финансовой поддержки муниципальных образований выглядит оптимальной схемой выравнивания на субфедеральном уровне при условии внесения минимальных поправок в бюджетное законодательство. Преимущество предлагаемого механизма перед действующим подходом с двумя региональными фондами финансовой поддержки состоит в том, что он существенно упростит действующую систему межбюджетных отношений и нивелирует проблему несопоставимости доходных источников и расходных обязательств в муниципальных образованиях одного типа.

При этом отметим, что предлагаемая схема — это только один из возможных вариантов выравнивания. Включение данной опции в бюджетное законодательство не должно отменять существовавших ранее механизмов. Субъекты Федерации должны иметь широкий выбор инструментов межбюджетного регулирования для того, чтобы с их помощью самостоятельно реализовать сценарий бюджетной политики, наиболее эффективный в сложившихся условиях.

Список источников

- Бейдина Т. Е., Бейдин С. В., Галынис К. И., Новикова А. В. Предложения по делегированию полномочий местного самоуправления как инновационная проблема с учетом международной и российской специфики // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. Т. 24. № 3. С. 115–125.
- Дерюгин А. Н. Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 87–98.
- Иванов А. В. Методика расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2010. № 2 (22). С. 20–27.
- Коуров Р. Ф. Дотации субъекта РФ и экономическое содержание их функций // Тихоокеанский государственный университет (Хабаровск). Ученые заметки ТОГУ. 2015. Т. 6. № 3. С. 12–17.
- Пронина Л. И. Социальная сфера регионов и муниципалитетов в современных условиях // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 4. № 4. С. 7–13.
- Сабитова Н. М. О бюджетных полномочиях публично-правовых образований // Финансы. 2014. № 2. С. 49–51.
- Силуанов А. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России // Экономическая политика. 2011. № 3 (11). С. 70–80.
- Славгородская М., Летунова Т., Хрусталев А., Бадасен П. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления / Под ред. И. В. Стародубровской. М.: Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, 2008. 173 с.
- Сумская Т. В. Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / Под ред. С. А. Суспицына. Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 2016. 212 с.
- Шитухина Н. А., Солодкина Ю. А. Новый подход к расчету дотаций муниципальных образований // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2015. № 2 (20). С. 59–63.

⁷ П. 3 ст. 137, п. 3 ст. 138, п. 4 ст. 142.1 БК РФ.

N. E. Barbashova

Application of a Unified Methodology for Intergovernmental Equalization at Regional Level

Author's affiliation:

Natalia E. Barbashova (e-mail: Barbashova@iep.ru), ORCID 0000-0003-1614-7368, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation

Abstract

High degree of inequity in fiscal capacity of local budgets requires flexible and efficient system of intergovernmental equalization. According to actual budget legislation, equalization transfers at subnational level have a number of forms. Different types of local bodies accept transfers from different budget funds that are accumulated at regional or local levels. As a result, the scheme of equalization of a local budget is rather complicated. Another problem of the current system of intergovernmental equalization at subnational level is that municipalities of the same type (e. g. rural settlements) become incomparable by income sources and expenditure responsibilities. This is due to the changes in legislation in the field of power assignment at regional and local levels of the budget system. The article proposes a possible solution for this problem based on legislation analysis and interregional comparison. The author offers a transition to a unified scheme of equalization for all types of municipalities. Moreover, the author formulates several necessary amendments to legislation and presents a model methodology of distribution of equalizing transfers from the unified fund.

Keywords:

intergovernmental relations, local budget, equalization transfers, separation of powers

JEL: H72, H77

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-44-55>

References

- Beydina T.E., Beydin S.V., Galynis K.I., Novikova A.V. (2018). Proposals for the Delegation of Local Self-Government Powers as an Innovative Problem Based on International and Russian Specifics. *Vestnik Zabajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta — Transbaikal State University Journal*, no. 3, pp. 115–125. Available at: 10.21209/2227-9245-2018-24-3-115-125 (In Russ.).
- Deryugin A.N. (2014). Legislative Issues of Equalization Transfers Distribution to Municipalities. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, no. 2, pp. 87–98 (In Russ.).
- Ivanov A.V. (2010). Technique of Subsidies Calculation for Alignment of Municipal Unions Budgetary Security. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii. Regional'noe prilozhenie — Modern High Technologies. Regional Application*, no. 2 (22), pp. 20–27 (In Russ.).
- Kourov R.F. (2015). Grants by a Subject of Russian Federation and the Economic Substance of their Functions. *Uchenye Zametki TOGU — Scientific Notes PNU*, no. 3, pp. 12–17 (In Russ.).
- Pronina L.I. (2017). Social Sphere of Regions and Municipalities in Modern Conditions. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya — Economy and Management: Problems, Solutions*, no. 4, pp. 7–13 (In Russ.).
- Sabitova N.M. (2014). On the Budget Powers of Public-Legal Entities. *Finansy — Finance*, no. 2, pp. 49–51.
- Siluanov A. (2011). Analysis of Opportunities to Improve the Mechanism of “Negative Transfer” in Russia. *Ekonomicheskaya Politika — Economic Policy*, no. 3 (11), pp. 70–80 (In Russ.).
- Slavgorodskaya M., Letunova T., Hrustalev A., Badasen P. (2008). Analysis of the Financial Aspects of Local Self-government Reform Implementation. Ed. by I. V. Starodubrovskaya. Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy Publ., 173 p. (In Russ.).
- Sumskeya T.V. (2016). Local Self-Government: Evolution of Budget Policy. Ed. by S. A. Suspicyan. Novosibirsk: Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences Publ., 212 p. (In Russ.).
- Shitukhina N.A., Solodkina Yu.A. (2015). New Approach to Calculation of Municipal Subsidies. *Problemy social'no-ekonomicheskogo razvitiya Sibiri — Issues of Social-Economic Development of Siberia*, no. 2 (20), pp. 59–63 (In Russ.).

Рост розничного кредитования в российских регионах

Иван Валерьевич Никонов (e-mail: nikonov@nifi.ru), научный сотрудник Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

Арсений Сергеевич Сироткин (e-mail: as.sirotkin@futurenpf.ru), заместитель руководителя Службы риск-менеджмента по портфельным и финансовым рискам АО «НПФ «БУДУЩЕЕ» (г. Москва)

Аннотация

В статье рассматриваются особенности развития кредитования физических лиц в Российской Федерации в период, последовавший за экономическим спадом 2015–2016 гг. Для анализа наблюдавшихся в этот период тенденций на кредитном рынке производится оценка вклада в динамику задолженности сегмента ипотечного кредитования и прочих сегментов рынка. Также оценивается вклад в кредитный рост различных групп субъектов Российской Федерации. Региональные группы были определены исходя из показателей темпов роста кредитования и обеспеченности задолженности доходами населения. Кроме того, для характеристики региональных групп были рассмотрены показатели уровня жизни в регионах, объема депозитов населения, динамики кредитования и просроченной задолженности по сегментам кредитного рынка. Выявлено, что наибольший вклад в рост розничного кредитования вносили группы регионов с долей задолженности в располагаемом доходе выше, чем в среднем по стране. При этом в целом рост кредитования физических лиц был обеспечен ипотечным и прочими сегментами примерно в равных пропорциях.

Ключевые слова:

розничное кредитование, кредитный цикл, ипотечное кредитование, потребительские кредиты, региональные кредитные рынки, валютная переоценка, декомпозиция роста

JEL: H72, H76, H79

ВВЕДЕНИЕ

Период снижения процентных ставок в российской экономике и восстановительная фаза экономического роста привели сначала к оживлению кредитной активности, а затем к ее уверенному росту. В середине 2018 г. Банк России отмечал, что динамика различных сегментов кредитного рынка неоднородна, а основным драйвером роста выступает розничное кредитование. При этом наблюдавшиеся темпы роста расценивались регулятором как «естественные», обеспеченные увеличением числа платежеспособных заемщиков [Банк России, 2018а]. Тем не менее аналитики были обеспокоены расширением сегмента потребительского кредитования, не подкрепленного соответствующим ростом реальных доходов населения, что может привести как к повышению рисков банковского сектора, так и к ухудшению финансового положения домохозяйств (см., например, обзор банковского сектора в первом полугодии 2018 г., подготовленный рейтинговым агентством «Эксперт РА»¹). Банк

¹ Обзор банковского сектора за 1-е полугодие 2018 года: риски в розницу / Эксперт РА. URL: https://raexpert.ru/researches/banks/bank_sector_1h2018.

России, несмотря на достаточно нейтральный тон комментариев относительно кредитной активности, принял решение, которое должно ограничить рост высокодоходного потребительского кредитования. Так, с 1 сентября 2018 г. при расчете нормативов достаточности капитала банки должны применять повышенные коэффициенты риска для необеспеченных потребительских кредитов, причем размер данных нормативов зависит от их полной стоимости [Банк России, 2018b, с. 52].

Заметим, что опасения вокруг наблюдаемой динамики кредитного роста связаны еще и с тем, что вслед за предыдущим циклическим спадом российской экономики в 2009 г. кредитное восстановление, достигшее пика в 2012 г., привело к ухудшению балансов банков, в результате чего некоторые банки столкнулись с угрозой банкротства.

Целью настоящей статьи является формирование всесторонней характеристики текущей стадии кредитного цикла, главным образом кредитования физических лиц в российских регионах. Далее статья будет построена следующим образом. Во втором разделе будет приведен обзор актуальных научных исследований российского кредитного рынка. В третьем разделе будут описаны методологические подходы и данные, используемые для дальнейшего анализа. Четвертый раздел будет посвящен анализу кредитной динамики в России в целом, а также потребительского кредитования и отдельных его сегментов. Пятый раздел содержит углубленный анализ розничного кредитования в российских регионах. В заключительном разделе подводятся итоги настоящего исследования.

ОСОБЕННОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИИ: ОБЗОР ИССЛЕДОВАНИЙ

После глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. в российской экономике начался период оживления экономической активности, причем в банковском секторе восстановление шло особенно быстрыми темпами. По расчетам, приведенным в исследовании [Barisitz S., 2013], к середине 2012 г. реальный темп роста кредитования в годовом сопоставлении достиг 24 %, а вслед за этим началось его постепенное замедление. Основными драйверами роста, по мнению автора исследования, стало восстановление нефтяных цен, государственные расходы на заработные платы и пенсии, проникновение финансовых услуг в сектор розничной торговли, благоприятная ситуация с ликвидностью, обеспеченная в т. ч. увеличением объема депозитов на балансах банков. Отмечались и те факторы риска быстро растущего кредитования, которые впоследствии повлияли на устойчивость банковского сектора: недостаточность капитала, связанное кредитование и низкий уровень покрытия задолженности резервами.

В то же время современные подходы к оценке долговой нагрузки в экономике показывают, что ее динамика далеко не всегда соответствует динамике кредитования. Коэффициент обслуживания долга, разработанный специалистами Банка России [Шеремета С. В., Могилат А. Н., 2018], учитывает не только изменение доли кредита в валовом доходе государства, но и величину процентных ставок и средневзвешенного срока погашения долговых обязательств. Расчеты на основе этого индикатора показывают, что в России коэффициент обслуживания долга чувствителен к экономическому циклу, возрастая в кризисные периоды, такие как 2009 и 2015 гг., на фоне падения ВВП, роста ставок и сокращения сроков кредитования. В то же время, несмотря на высокие темпы кредитования, наблюдавшиеся между двумя кризисными периодами, коэффициент обслуживания долга находился ниже, чем во многих других развивающихся странах.

Наиболее весомый вклад в динамику потребительского кредитования в периоды ослабления кредитной активности (в частности, в 2009 г. и 2015 г.) вносили факторы спроса, такие как уровень инфляции и безработицы, что привело к изменению реальных доходов домохозяйств [Мамонов М. Е., 2017]. В период быстрого роста потребительского кредитования в 2010–2014 гг. наряду с факторами спроса существенное значение имели

факторы предложения, в т. ч. приток депозитов в банковскую систему и снижение уровня просроченной задолженности после кризиса. Такая спецификация факторов показывает, что в 2017–2018 гг. в российской экономике также складывались благоприятные условия для расширения потребительского кредитования: инфляция и безработица находились на исторически низких уровнях. Одновременно с этим высокие реальные процентные ставки позволили укрепить ресурсную базу банковского сектора за счет вкладов населения и других источников, что в итоге привело систему в ситуацию структурного профицита ликвидности [Швандар К. В., Концевич О. В., 2017].

Особенностью российского кредитного цикла является региональная неоднородность кредитного спроса населения. По оценкам [Журавлева Т. Л., Леонов М. А., 2015] в 2014 г. в ряде регионов превышение темпов роста кредитной задолженности на душу населения над среднероссийским уровнем доходило до 10 п. п. Высокая вариация между регионами наблюдалась и по размеру средней задолженности населения. В основе различий региональных банковских систем и связанных с ними показателей кредитной и сберегательной активности населения лежит дифференциация в социально-экономическом развитии российских регионов. На фоне общего сокращения числа банков в России региональные банки сохранили свое присутствие в основном в регионах с более развитой экономикой и большим количеством населения, так же, как и филиалы московских банков в основном тяготеют к крупным городам, например к столицам федеральных округов [Агеева С. Д., Мишура А. В., 2017а]. При этом необходимо учитывать, что большую часть кредитного спроса населения в российских регионах обеспечивают московские банки (так, в 2016 г. на их долю пришлось около 90 % объема выданных физическим лицам кредитов) [Агеева С. Д., Мишура А. В., 2017b].

Также в последние годы усиливаются различия в обеспеченности регионов банковскими услугами, причем в регионах со средним уровнем экономического развития (не самых богатых и не самых бедных) экономический рост сильнее зависит от состояния региональных банковских систем [Криничанский К. В., Фаткин А. В., 2017]. В данном случае их развитие определяется не только институциональными характеристиками, такими как количество банков и филиалов в регионе, но количественными параметрами, отражающими кредитные и депозитные сегменты банковских услуг.

Приведенные исследования дают основания предполагать, что быстрый рост потребительского кредитования, происходящий на восстановительной фазе экономического цикла, может быть распределен между российскими регионами неравномерно, как и риски, связанные с этим процессом. В связи с этим представляется важным рассмотреть вклад отдельных регионов или их групп в динамику кредита физическим лицам.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ И ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ДАННЫЕ

Для анализа процессов, происходящих на рынке кредитования физических лиц в настоящее время, существенное внимание будет уделено оценке вклада различных сегментов кредитного рынка в динамику агрегированных показателей, а также обеспеченности кредитного роста источниками для его обслуживания.

При анализе динамики кредитования необходимо учитывать, что в отчетности банков, а также в статистике Банка России общий размер задолженности клиентов перед банковским сектором выражается в рублях, при этом часть кредитов предоставлена в иностранной валюте. Следовательно, размер задолженности в рублевом эквиваленте может изменяться не только под влиянием спроса на кредиты, но и в связи с колебаниями курса рубля. Поэтому в дальнейшем, при декомпозиции темпов роста кредитования, отдельно будет выделяться компонент валютной переоценки задолженности. Дальнейшее исключение влияния валютной переоценки из значения темпов роста кредитования позволит

определить масштабы изменения задолженности только под влиянием процессов привлечения новых кредитов и погашения ранее выданных.

Для декомпозиции темпов роста потребительского кредитования с выделением валютной переоценки используется следующее равенство:

$$\frac{C_t - C_{t-1}}{C_{t-1}} = \frac{C_t^{RUB} - C_{t-1}^{RUB}}{C_{t-1}} + \frac{(C_t^{USD} - C_{t-1}^{USD})FX_{t-1}}{C_{t-1}} + \frac{(FX_t - FX_{t-1})C_t^{USD}}{C_{t-1}},$$

где $\frac{C_t - C_{t-1}}{C_{t-1}}$ — темп прироста общей кредитной задолженности в рублевом выражении, $\frac{C_t^{RUB} - C_{t-1}^{RUB}}{C_{t-1}}$ — компоненты рублевых кредитов, $\frac{(C_t^{USD} - C_{t-1}^{USD})FX_{t-1}}{C_{t-1}}$ — компоненты валютных кредитов, $\frac{(FX_t - FX_{t-1})C_t^{USD}}{C_{t-1}}$ — компоненты валютной переоценки, C_t — общая кредитная задолженность, C_t^{RUB} — рублевые кредиты, C_t^{USD} — валютные кредиты, номинированные в долларах США, FX_t — обменный курс доллара США.

В качестве основного показателя долговой нагрузки будет использована доля задолженности в располагаемом доходе. Располагаемый доход для каждого месяца рассчитан методом скользящей средней за 12 месяцев, включая исследуемый. Затем находится отношение остатка кредитной задолженности в исследуемом месяце к среднему располагаемому доходу в соответствующем периоде по аналогии с подходом, использовавшимся в исследовании [Мамонов М. Е., 2017]. Отметим, что рассмотренный выше показатель позволяет произвести более точное сопоставление динамики показателей кредитования населения с его доходами, чем сравнение темпов роста остатка задолженности с реальными доходами населения. Сложность в сравнении темпов роста показателей заключается в необходимости учитывать эффект базы и в выявлении поворотных точек в динамике показателей. Например, период восстановления реальных доходов населения может смениться достаточно медленными темпами роста, а рост кредитного спроса ускориться. Такое соотношение темпов роста в отдельно взятом периоде не означает, что кредитный спрос не обеспечен соответствующим доходом.

Источниками данных по показателям кредитования послужили публикации Банка России, в частности статистические таблицы, содержащиеся в «Обзоре банковского сектора Российской Федерации», а также таблицы показателей кредитования физических лиц (резидентов) в разрезе регионов, в т. ч. ипотечного жилищного кредитования. Показатели располагаемого дохода и средних заработных плат в российских регионах, валового регионального продукта и численности населения получены из данных Росстата.

ОБЩЕЕ СОСТОЯНИЕ КРЕДИТНОГО РЫНКА

Розничное кредитование оказалось более чувствительным к началу спада в российской экономике в конце 2014 г. по сравнению с корпоративным. К середине 2015 г. положительные темпы роста кредитования экономики поддерживались только корпоративным сегментом и переоценкой валютной задолженности. Падение розничного кредитования достигло своего пика в декабре 2015 г., после чего темпы его спада начали замедляться, а в ноябре 2016 г. были вновь зафиксированы положительные темпы роста. Надо отметить, что к этому времени в корпоративном сегменте только началось сокращение объемов задолженности, а возврат к положительным темпам роста произошел в начале 2018 г. и имел очень неустойчивую динамику.

Темпы роста кредитования физических лиц с начала 2017 г. ускорились от месяца к месяцу и достигли в июле 2018 г. 19,7 % в годовом сопоставлении, с исключением влияния валютной переоценки. При этом в розничном кредитовании наблюдались существенные различия в динамике отдельных сегментов рынка. Декомпозиция годовых темпов

роста розничного кредитования на жилищные кредиты (практически полностью состоят из ипотечных жилищных кредитов, ИЖК) и всю остальную задолженность (основными ее сегментами являются потребительские и автокредиты) показывает, что сегмент ипотечного кредитования с 2010 г. достаточно стабилен и вносит устойчивый положительный вклад в динамику кредитования (рис. 1).

Рисунок 1

Декомпозиция темпов задолженности по кредитам физических лиц

Источник: расчеты авторов на основе данных Банка России.

Таким образом, жилищное кредитование оказалось гораздо менее чувствительным к экономическим шокам, в то время как конфигурация кредитного цикла в большей степени определялась неипотечными сегментами. В то же время надо отметить, что в период с III кв. 2017 г. по II кв. 2018 г. вклад ипотечного кредитования также возрастал, но меньшими темпами. В результате к июлю 2018 г. ипотечный и прочие сегменты рынка вносили практически одинаковый вклад в темпы роста розничного кредитования.

В период восстановления кредитной активности, после экономического кризиса 2008–2009 гг., темпы роста розничного кредитования достигли максимальных значений (более 43 % в годовом сопоставлении), после чего началось их постепенное замедление. После двух лет восстановления кредитования в 2016–2018 гг. темпы роста оказались в два раза ниже, а относительный вклад ипотечного сегмента существенно больше, чем на аналогичной стадии цикла в 2010–2012 гг. Однако доля задолженности по кредитам в располагаемом доходе населения превысила 23 %, что больше докризисного уровня. В результате в течение последнего года усилились факторы риска: ускорение роста в неипотечном сегменте и рост задолженности в располагаемом доходе. Далее рассмотрим, как данные факторы риска были распределены в региональном разрезе.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ КРЕДИТНЫЙ РЫНОК

Как уже отмечалось ранее, показатели кредитного рынка могут значительно варьироваться в зависимости от региона. Тем не менее в августе 2017 г. было всего три региона, в которых наблюдалось падение кредитования, а с ноября того же года их не осталось совсем — во всех субъектах наблюдалось увеличение задолженности по потребительским кредитам. Для того чтобы охарактеризовать состояние кредитных рынков в российских регионах, было выбрано два базовых показателя: темп прироста задолженности по кредитам физических лиц, с исключением влияния валютной переоценки на 1 августа 2018 г.,

по отношению к аналогичному периоду предыдущего года и доля задолженности по кредитам физическим лицам к располагаемому доходу за 12 месяцев — с августа 2017 г. по июль 2018 г.

Исходя из данных показателей по каждому субъекту Российской Федерации и их соотношения со среднероссийским уровнем, все регионы были разделены на четыре группы:

группа I — темп роста розничного кредитования ниже среднероссийского уровня, доля задолженности по кредитам в располагаемом доходе ниже среднероссийского уровня;

группа II — темп роста розничного кредитования ниже среднероссийского уровня, доля задолженности по кредитам в располагаемом доходе выше среднероссийского уровня;

группа III — темп роста розничного кредитования выше среднероссийского уровня, доля задолженности по кредитам в располагаемом доходе ниже среднероссийского уровня;

группа IV — темп роста розничного кредитования выше среднероссийского уровня, доля задолженности по кредитам в располагаемом доходе выше среднероссийского уровня.

В табл. 1 содержатся характеристики выделенных региональных групп, в которых помимо базовых показателей приведены усредненные значения темпов роста кредитования и уровня просроченной задолженности в разрезе сегментов розничного кредитного рынка, показатели экономического развития регионов и дополнительные показатели величины задолженности.

Таблица 1

**Характеристика групп субъектов Российской Федерации
в зависимости от параметров кредитования**

Группа (количество регионов в группе)	Темп роста кредитования, % г/г 1. Общие 2. ИЖК 3. Прочие	Задолженность 1. Как доля в доходе, % 2. Как доля во вкладах, % 3. В расчете на душу населения, тыс. руб.	Просроченная зadolженность, % 1. Общие 2. ИЖК 3. Прочие	Уровень жизни 1. Подушевой ВРП, тыс. руб. 2. Номинальная зарплата, тыс. руб. 3. ВРП, млрд руб.
I (19)	17,6 22,3 14,8	21,0 78,3 83,5	6,2 1,0 9,9	644,1 35,8 1 228,0
В том числе без учета г. Москвы	17,8 22,3 15,0	21,3 81,3 81,4	6,2 0,9 9,9	615,6 33,4 501,8
II (27)	16,8 19,7 14,8	32,5 97,3 104,8	6,1 1,2 9,8	584,3 41,2 736,4
III (18)	28,8 42,3 24,5	17,0 88,3 61,4	6,6 1,1 9,6	378,2 34,4 474,2
IV (21)	23,0 27,0 20,1	29,4 108,1 95,5	5,6 0,9 9,0	376,0 36,1 833,5
Справочно: в целом по России	19,7 23,9 16,7	23,8 62,8 92,1	6,0 1,2 9,7	472,2 41,8 -

Источник: расчеты авторов по данным Банка России и Росстата.

Отметим, что во всех группах регионов средние темпы роста ипотечного кредитования за рассматриваемый период были выше, чем в прочих сегментах. Существенное превышение темпов роста задолженности по ипотечным кредитам в группе III над среднероссийским уровнем объясняется наличием в этой группе регионов, в которых крайне быстрый рост кредитования объясняется эффектом низкой базы (Республика Крым, Чеченская Республика, г. Севастополь). При этом было зафиксировано всего четыре субъекта, в которых темпы роста ипотечного кредитования были ниже, чем в прочих сегментах.

Доли просроченной задолженности как по отдельным сегментам кредитования, так и в целом также не имеют сильных различий между группами. Примечательно, что самые низкие средние значения по всем рассчитанным показателям просроченной задолженности относятся к группе IV, в которой и темпы роста кредитования, и доля задолженности в располагаемом доходе выше, чем в среднем по стране. Это может означать, что сравнительно высокое качество кредитных портфелей в этой группе регионов позволило расширить кредитование. Другим фактором могло стать наличие возможностей у заемщиков в этих регионах рефинансировать задолженность.

Группы, сформированные исходя из общих тенденций на рынке кредитования, оказались достаточно разнородными с точки зрения размеров региональных экономик и уровня жизни в регионах.

К группе I относится г. Москва, ВРП которого составляет 61 % от совокупного ВРП этой группы, состоящей из 19 регионов. При исключении Москвы из расчетов размер среднего ВРП по группе снижается с 1288 млрд до 502 млрд руб. Также Москва и входящий в эту группу Ненецкий автономный округ существенно выделяются по уровню средней заработной платы. При этом в большинстве других регионов в этой группе, например, входящих в ЦФО, заработная плата заметно ниже среднероссийской. Этот факт, однако, не помешал поддерживать в данных регионах темпы роста ипотечного кредитования больше 20 %, а его долю в кредитном портфеле выше 40 %. Сравнительно более низкие показатели средней зарплаты в результате выразились в умеренном росте в сегменте неипотечных кредитов.

Группа II, самая многочисленная по количеству субъектов (27), характеризуется наиболее высокой долей задолженности в располагаемом доходе и наибольшим размером задолженности в расчете на душу населения, что, по-видимому, привело к более медленному по сравнению с группой I темпу роста кредитования, главным образом в сегменте ипотечных кредитов.

К группе III относится 18 регионов. В пяти из них наблюдаются самые низкие значения кредитной задолженности на душу населения среди всех российских субъектов (г. Севастополь, республики Крым, Ингушетия, Дагестан и Чеченская Республика). Доля задолженности в располагаемых доходах также на очень низком уровне — от 3,6 до 6,6 %. В результате на фоне низкой базы, усиления проникновения финансовых услуг тенденции на кредитном рынке заметно отличаются от других регионов, в частности, за счет крайне быстрого роста розничного кредитования. При этом среднее значение темпов роста кредитной задолженности в оставшихся тринадцати регионах этой группы составляет 22,4 %, что практически совпадает с группой IV, но при более низкой доле задолженности в доходах (21,6 %).

На группу IV приходится наибольшая часть кредитной задолженности по сравнению с другими группами (4,2 трлн руб.), в нее входит несколько крупных кредитных рынков, таких как г. Санкт-Петербург, Ленинградская, Московская и Нижегородская области, республики Татарстан и Башкортостан. Состав этой группы более равномерен с точки зрения показателей уровня жизни населения: в данной группе индикаторы ВРП на душу населения и средней заработной платы имеют наиболее низкие стандартные отклонения по сравнению с другими группами. Величина региональных рынков кредитования предопределила наибольший вклад этой группы субъектов в показатели роста в целом по России по всем рассматриваемым сегментам (табл. 2).

Декомпозиция динамики розничного кредитования по рассматриваемым группам показывает, что наибольший вклад в темпы роста внесли региональные группы со сравнительно более высокой долей задолженности в располагаемых доходах (группы II и IV). При этом вклад в темпы роста жилищного кредитования в группе II регионов оказался ниже, чем в группе I, объединившей в себе крупный ипотечный рынок столицы и небольшие региональные рынки с высокой долей кредитного спроса в ипотечном сегменте.

Таблица 2

**Декомпозиция темпов роста кредитования физических лиц
в годовом сопоставлении по состоянию на 01.08.2018**

Темп прироста задолженности, %	По России	Вклад групп регионов, п. п.			
		I	II	III	IV
Всего	19,7	4,7	5,0	2,8	7,2
ИЖК	23,9	6,1	5,9	3,0	8,9
Прочие	16,7	3,6	4,4	2,7	6,0

Примечание: исключено влияние валютной переоценки.

Источник: расчеты авторов по данным Банка России.

Соответственно, в прочих сегментах кредитного рынка вклад группы II в темпы роста был выше, чем группы I. В группах регионов II и IV дальнейший рост кредитования может быть ограничен увеличением доли задолженности в доходах. При этом данные о доле ипотеки в задолженности в ряде регионов группы II указывают на возможный потенциал роста в этом сегменте. Однако особенности этих регионов, в основном относящихся к Сибирскому и Дальневосточному федеральным округам, которые заключаются в относительно низком уровне доходов и неблагоприятных демографических тенденциях, являются ограничивающими факторами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По сравнению с восстановительной фазой цикла розничного кредитования в 2010–2012 гг. наблюдаемый в последние два года рост выглядит более сбалансированным. К середине 2012 г. ипотечное кредитование обеспечивало всего 20 % кредитного роста, в то время как основным драйвером восстановления были необеспеченные потребительские кредиты и частично сегмент автокредитования. Во время последнего экономического спада в России в 2015–2016 гг. реакция рынка кредитования физических лиц отличалась от предыдущего кризиса. Во-первых, в ипотечном сегменте сохранялись положительные темпы роста даже во время резкого падения доходов населения и роста процентных ставок. Во-вторых, в период быстрого восстановления кредитной активности (главным образом с начала 2018 г.) вклад ипотечного и прочих сегментов был практически одинаковым. В то же время высокая кредитная активность в докризисный период, а также наращивание задолженности по ипотечным кредитам в течение кризиса привели к быстрому росту доли задолженности в располагаемых доходах населения во время последней наблюдавшейся фазы циклического восстановления.

Анализ состояния розничного кредитования в российских регионах показал, что основной вклад в кредитный рост в период с июля 2017 г. по июль 2018 г. вносили регионы, в которых доля задолженности в доходах населения превышала среднюю по стране в целом (группы II и IV). Вполне ожидаемо, что наиболее высокий вклад внесли крупные регионы с наиболее быстрым темпом роста задолженности во всех сегментах (группа IV) и наиболее низкой склонностью к сбережению (единственная из рассмотренных групп регионов, где в среднем объем кредитов на душу населения превышает соответствующий объем вкладов). При этом в данную группу не входит крупнейший региональный кредитный рынок — г. Москва. Второй по значимости вклада в кредитный рост стала группа регионов, темп роста задолженности в которой ниже, чем в среднем по России (группа II). По этой региональной группе видно, что снижение покрытия задолженности располагаемыми доходами и сравнительно низкие перспективы дальнейшего развития ипотечного сегмента ведут к ограничению кредитного роста. Аналогичная тенденция может затронуть и регионы из группы IV в случае ухудшения качества кредитных портфелей, что вполне возможно, учитывая быстрый рост задолженности, в т. ч. в неипотечном сегменте.

Учитывая структуру роста кредитного портфеля, рост доли обеспеченного кредитования и умеренный уровень просрочки, можно говорить о том, что до середины 2018 г. риски розничного кредитования возрастали постепенно и в целом оставались под контролем банков. Однако нестабильность макроэкономической динамики, в частности, невысокий прогнозируемый экономический рост и слабый рост доходов населения указывают как на имеющиеся риски у текущих клиентов, так и на слабые перспективы привлечения новых надежных заемщиков на наиболее крупных региональных рынках. Одной из перспектив в то же время может являться увеличение кредитования на формирующихся региональных рынках, где долговая нагрузка домохозяйств и размер средней задолженности перед банками в настоящее время находятся ниже, чем в среднем по России.

Список источников

- Агеева С. Д., Мишура А. В. Региональная банковская система в России: тенденции и факторы пространственного распределения // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 123–141.
- Агеева С. Д., Мишура А. В. География и структура банковского сектора: тенденции в мире и в России // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 83–97.
- Банк России. Доклад о денежно-кредитной политике № 2 (22), июнь 2018. URL: <http://www.cbr.ru/publ/ddcp/>.
- Банк России. Обзор финансовой стабильности № 2, 2018. URL: <http://www.cbr.ru/publ/stability/>.
- Журавлева Т. А., Леонов М. А. Банковская система России в последние годы: общий и региональный взгляд // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 6 (28). С. 47–58.
- Криничанский К. В., Фаткин А. В. Оценка влияния банковского посредничества на экономику регионов России: посткризисные тенденции // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 103–122.
- Мамонов М. Е. Рынок кредитов населению: идентификация спроса и предложения в рамках VECM-анализа // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2017. Т. 21. № 2. С. 251–282.
- Швандар К. В., Концевич О. В. Управление структурным профицитом ликвидности банковской системы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3 (37). С. 57–70.
- Шеремета С. В., Могилат А. Н. Анализ долговой нагрузки и кредита нефинансовому сектору: оценки для России и межстрановые сопоставления // Вопросы экономики. 2018. № 5. С. 25–48.
- Barisitz S. Credit Boom in Russia despite Global Woes — Driving Forces and Risks / Austrian Central Bank. Financial Stability Report. 2013. Iss. 26. С. 82–99.

I. V. Nikonov, A. S. Sirotkin

Retail Credit Growth in Russian Regions

Authors' affiliation:

Ivan V. Nikonov (e-mail: nikonov@nifi.ru), ORCID 0000-0002-7909-645X, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Arseny S. Sirotkin (e-mail: as.sirotkin@futurenpf.ru), ORCID 0000-0001-6734-3874, JSC NPF FUTURE, Moscow 127051, Russian Federation

Abstract

The article describes the development features of the retail lending in the Russian Federation after 2015–2016 recession period. The authors indicate the recent trends in the retail credit market through the analysis of mortgage and retail loan markets performance with a breakdown by groups of country regions. Groups of regions are defined by the credit growth ratio and personal income level. The groups of regions have such characteristics as living standards, dynamics of the credit growth and past due debt in different retail lending segments, and household bank deposits. The authors determine the highest retail credit growth in regions with the higher-than-average personal debt-to-income ratio, while the mortgages and retail loans show mostly proportionate dynamics in the overall retail credit growth.

Keywords:

retail lending, credit cycle, mortgage loans, retail loans, regional credit markets, foreign currency revaluation, growth decomposition

JEL: G21, R11

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-56-65>

References

- Ageeva S.D., Mishura A.V. (2017a). Regional banking system in Russia: Trends and factors of spatial distribution. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 123–141 (In Russ.).
- Ageeva S.D., Mishura A.V. (2017b). Geography and structure of the banking sector: Trends in the world and Russia. *Voprosy Ekonomiki*, no. 9, pp. 83–97 (In Russ.).
- Bank of Russia (2018a). Monetary Policy Report, no. 2 (22) (In Russ.).
- Bank of Russia (2018b). Financial Stability Review, no. 2 (In Russ.).
- Barisitz S. (2013). Credit Boom in Russia despite Global Woes — Driving Forces and Risks. Austrian Central Bank. Financial Stability Report, iss. 26, pp. 82–99.
- Krinichansky K.V., Fatkin A.V. (2017). Assessing the impact of banking intermediation on the economy of Russian regions: The post-crisis trends. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 103–122 (In Russ.).
- Mamonov M.E. (2017). Market for Retail Loans in Russia: The Identification of Demand and Supply through the VECM Approach. *The HSE Economic Journal*, no. 2, pp. 251–282 (In Russ.).
- Shvandar D.V., Kontsevich O.V. (2017). Management of Structural Liquidity Surplus of the Banking System. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 57–70 (In Russ.).
- Sheremeta S.V., Mogilat A.N. (2018). Analysis of debt burden and credit of corporate sector: Estimates for Russia and cross-country cases. *Voprosy Ekonomiki*, no. 5, pp. 25–48 (In Russ.).
- Zhuravleva T.L., Leonov M.A. (2015). Russian Banking System in Recent Years: General and Regional Perspectives. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 6, pp. 47–58 (In Russ.).

Отношение граждан России к страховым услугам: аналитический обзор

Юрий Александрович Сплетуков (e-mail: spletuhov@mail.ru), к. э. н., ведущий научный сотрудник Центра исследований в области страхования и управления страховой деятельностью НИФИ Минфина России; доцент департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва)

Аннотация

Целью статьи является изучение степени заинтересованности граждан России в страховых услугах, выявление причин, влияющих на нее, оценка удовлетворенности качеством таких услуг. Автор анализирует итоги опросов общественного мнения, проводимых в последние годы различными социологическими службами, обобщает особенности формирования платежеспособного спроса на страховые услуги, рассматривает критерии, которыми руководствуются потребители страховых услуг при выборе страховой компании. Делается вывод о том, что, несмотря на положительное в целом отношение к страхованию как к услуге у большинства российских граждан, уровень охвата им в стране остается невысоким. В связи с этим значительное внимание уделено изучению причин, вызывающих негативное отношение потенциальных потребителей к услугам, предлагаемыми отечественными страховщиками; среди них, в частности, выделены социальные стереотипы, недостаточная финансовая обеспеченность, невысокая финансовая грамотность, завышенная стоимость страховых продуктов, недоверие к страховым организациям. В заключение предлагаются меры, которые могли бы способствовать увеличению охвата населения страховыми услугами.

Ключевые слова:

страхование, страховая компания, социологическое обследование, заинтересованность в страховой услуге

JEL: G22

ВВЕДЕНИЕ

Социальные факторы играют важную роль в поведении участников страхового рынка. Для их изучения достаточно широко используются регулярно проводимые социологами опросы общественного мнения. При этом рынок страховых услуг является для социологов одним из интереснейших сегментов финансового рынка. Однако анализ многочисленных опросов, проводимых различными социологическими службами в нашей стране, осуществляется достаточно редко, а страховщики, на наш взгляд, в недостаточной мере используют такой инструмент повышения своей конкурентоспособности, как социологическое обеспечение страховой деятельности.

Как показывают исследования, в структуре потребителей страховых услуг можно выделить две группы лиц — потенциальных и реальных пользователей ими [Яковлева А. В., 2015, с. 259]. Однако для оценки масштабов этих групп, реального соотношения между ними, формирования объективной картины обращения к страховым услугам их потребителей важен анализ распространенности конкретных видов страховых продуктов среди

населения, а также мотивов, способствующих или препятствующих возможному переходу потенциальных потребителей в группу реальных потребителей страховых услуг. На основе итогов таких исследований могут быть сделаны выводы о мерах, способствующих росту охвата населения страховыми услугами. Рассмотрению данной проблемы и посвящена настоящая статья.

ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К СТРАХОВАНИЮ

Опросы общественного мнения показывают, что большинство граждан страны положительно относятся к страхованию как к услуге. Так, в ходе социологического исследования, проведенного Национальным агентством финансовых исследований (НАФИ) в 2015 г., положительное отношение к страхованию высказали 62 % респондентов, а отрицательное — 30 %¹.

Социологический опрос, проведенный исследовательским холдингом «Ромир» в 2018 г., показал, что 77 % респондентов связывают покупку страхового полиса с уверенностью и воспринимают его как гарант своего спокойствия. При этом 69 % не жалеют о его приобретении и потраченных на него деньгах, даже если страховой случай не наступал, 72 % опрошенных готовы рекомендовать оформить страховой полис друзьям и знакомым. Высока и осведомленность россиян об основных страховых продуктах. 80 % респондентов ответили, что они знают, как работает обязательное страхование гражданской ответственности автовладельцев (ОСАГО); о страховании жизни, добровольном медицинском страховании, автокаско и страховании от несчастных случаев знают, соответственно, 79, 76, 75 и 58 % опрошенных².

Однако данные, показывающее наличие у российских граждан договоров страхования, рисуют несколько иную картину. Приведем результаты регулярных социологических опросов, проводимых НАФИ. В 2014 г. о наличии хотя бы одного договора страхования заявили 53 % опрошенных, в 2016 г. — 78 %, в 2017 г. — 55 %. Но надо иметь в виду, что 30–40 % респондентов, положительно ответивших на этот вопрос, указали, что они имеют полис ОСАГО³. Исследование «РосИндекс», проведенное Международной исследовательской компанией Ipsos Comcon в 2017 г., показало, что только у 17 % респондентов оказался действующий полис добровольного страхования⁴. А по результатам опроса, проведенного Банком России в апреле–мае 2017 г., договоры добровольного страхования имели 12,4 % респондентов [Банк России, 2018, с. 17].

По данным, приведенным в табл. 1, среди граждан, имеющих договоры добровольного страхования, наиболее популярны договоры медицинского страхования. Однако надо иметь в виду, что подавляющая часть договоров такого страхования заключается работодателями и за их счет⁵. Также распространено страхование автотранспорта, на случай смерти и от несчастных случаев. В 2014 и 2016 гг. в этом же ряду находилось и страхование недвижимого имущества (без учета муниципального страхования квартир), но в 2017 г. число респондентов, указавших его наличие, резко сократилось. Однако договоры по вышеуказанным видам страхования нередко заключаются по требованию коммерческих банков как условие предоставления соответствующего кредита. Не случайно среди лиц,

¹ День страховщика. Как россияне относятся к услуге и игрокам на этом рынке / НАФИ, 2015. URL: <https://nafi.ru/analytics/den-strakhovshchika-kak-rossiyane-otnosyatsya-k-usluge-i-igrokam-na-etom-rynke>.

² Россияне знают, как работает страхование / Ромир, 2018. URL: <https://romir.ru/studies/rossiyane-znayut-kak-rabotaet-strahovanie>.

³ Страховые услуги: популярность и доверие среди населения / НАФИ. URL: <https://nafi.ru/analytics/strakhovye-uslugi-populyarnost-i-doverie-sredi-naseleniya/>.

⁴ Россияне назвали три основных критерия выбора страховой компании / РБК, 2017. URL: <https://www.rbc.ru/money/01/09/2017/59a83d819a79471e172d6076>.

⁵ Россияне знают, как работает страхование / Ромир, 2018.

имеющих договоры страхования, только 59 % основным мотивом назвали желание защитить свое имущество, а 49 % указали, что страхование является обязательным⁶. Поэтому доля лиц, заключающих договоры страхования без какого-либо понуждения, значительно меньше числа лиц, пользующихся какими-либо страховыми услугами.

Таблица 1

Доля лиц, имеющих договоры страхования, % от общего числа респондентов

Виды страхования	2014 г.	2016 г.	2017 г.
ОСАГО	37	41	32
Страхование автомобилей (каско)	10	13	10
Добровольное медицинское страхование	11	35	15
Страхование объектов недвижимости	9	14	3
Страхование на случай смерти и от несчастных случаев	10	10	6
Накопительное страхование жизни	2	3	1

Источники: Страховые услуги: популярность и доверие среди населения / НАФИ, 2014 (<https://www.nafi.ru/analytics/strakhovye-uslugi-populyarnost-i-doverie-sredi-naseleniya>); НАФИ: отношение россиян к страховщикам ухудшилось / АСН (<http://www.asn-news.ru/news/65858>).

ФОРМИРОВАНИЕ ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОГО СПРОСА

Чем объясняется такое расхождение с данными, свидетельствующими о положительном в большинстве своем отношении россиян к страхованию? Уровень востребованности страхования, как и любых других продуктов и услуг, зависит от платежеспособного спроса и удовлетворяющего потенциальных клиентов предложения страховых услуг. Платежеспособный спрос на страховые услуги связан, с одной стороны, с наличием потребности в страховании как услуге, с другой, — в возможности и в готовности приобрести эту услугу по существующим страховым тарифам.

Потребность населения в страховании определяется наличием у него имущественного интереса, представляющего значительную ценность, и оценкой рисков (опасностей), угрожающих данному интересу. Чем значимее интерес и выше оценка угрожающих ему опасностей, тем больше желание защититься от них, которое при определенных условиях может преобразоваться в склонность к страхованию, т. е. в возникновение спроса на страховые услуги. Таким образом, рост финансового благополучия повышает потребность его защитить, в т. ч. и с помощью страхования.

Что касается процесса осознания угрожающих финансовому благополучию рисков, он связан с объективными и субъективными причинами. Объективные причины — действительная реальность той или иной опасности. По мере роста богатства в обществе, использования все более сложных и опасных видов техники, расширения рамок хозяйственной деятельности, усложнения социальных и общественных связей между людьми число рисков возрастает, что объективно способствует повышению роли страхования.

Однако оценка рисков населением является субъективной: фактическая вероятность наступления той или иной опасности и тяжесть ее последствий могут не совпадать с представлениями о ней. Потребительская оценка формируется под влиянием личного или общественного опыта, общественных стереотипов, воздействия рекламы и прочих факторов. Кроме того, надо учитывать, что все опасности подразделяются на подлежащие и на не подлежащие страхованию. Поэтому намерение потребителей пользоваться услугами страховых компаний во многом зависит и от того, как они оценивают уровень именно тех угроз их благополучию, от которых они могут защититься, заключив договор страхования.

⁶ Страховые услуги: популярность и доверие среди населения / НАФИ.

Таблица 2

Риски, вызывающие опасения у населения

Опасности	Доля респондентов, чувствительных к опасностям, %	Опасности	Доля респондентов, чувствительных к опасностям, %
Дороговизна лекарств и медицинского обслуживания, тяготы, связанные с потерей здоровья	16	Угроза старости, смерти	2
Тревога за близких	15	Стихийные бедствия, катастрофы, пожары	2
Бедность, рост цен, невыплаты зарплаты	14	Бесправие, беззаконие, произвол	2
Безработица	12	Плохие отношения в семье	1
Перемены к худшему	5	Одиночество	1
Нестабильность, неопределенность, безысходность	5	Экономический упадок	1
Бандитизм, воровство, хулиганство	3	Инфляция, дефолт	1
Голод	2	Мафия, терроризм	1
Невозможность дать образование детям, дороговизна образования	2	Наркомания, пьянство	1
Жилищно-бытовые проблемы	2	Слабость власти, угроза политических переворотов	1
		Армия	1

Источник: [Русецкая Э. А., 2010].

Если анализировать общую картину опасностей (табл. 2), то граждане страны в основном выражают беспокойство по поводу рисков, не подлежащих страхованию. Они тревожатся по поводу дороговизны лекарств и медицинского обслуживания, опасаются за своих близких, испытывают страх перед бедностью, ростом цен, невыплатой зарплаты, безработицей. Что касается опасностей, подлежащих страхованию, то среди них указываются злоумышленные действия, стихийные бедствия, катастрофы и пожары, но они волнуют только 5 % респондентов. Это позволяет сделать вывод, что относительно низкая чувствительность к рискам, защиту от которых готовы предоставить страховщики, является одним из препятствий развития страхования в стране.

Однако нельзя утверждать, что те опасности, на случай которых осуществляется страхование, совсем не беспокоят население. Исследования, проведенные ПАО «Росгосстрах», позволяют оценить степень чувствительности населения конкретно к тем опасностям, от которых страховщики могут предоставить защиту (табл. 3).

Таблица 3

Чувствительность населения к страховым рискам

Опасности	Доля респондентов, чувствительных к опасностям, %	Опасности	Доля респондентов, чувствительных к опасностям, %
Дорожно-транспортное происшествие	41	Бандитизм	26
Пожар	36	Инфекционные болезни	24
Ограбление жилья	36	Стихийные бедствия	24
Залив квартиры	29	Отравления	19
Террористические акты	28	Другое	2
Травмы	27	Ничего не боюсь	7

Источник: [Байков С. А. и др., 2007, с. 13].

Таким образом, если учитывать только опасности, подлежащие страхованию, то наиболее значимыми из них для населения являются дорожно-транспортные происшествия,

пожары, ограбление жилья. Далее следуют залив квартиры, террористические акты и бандитизм, стихийные бедствия, нанесение вреда здоровью. Прочие угрозы волнуют население значительно меньше. Однако человек может осознавать опасность, но при этом не предпринимать реальных действий для своей защиты. Готовность защищаться определяется степенью активности или пассивности человека (одной из его индивидуальных характеристик). Но одновременно многое в поведении человека зависит от принятых в том или ином обществе или группе стереотипов поведения. Например, в патерналистских обществах люди обычно более пассивны, поскольку рассчитывают на государственную поддержку.

Для возникновения потребности в страховании важно также осознание необходимости обеспечить себя финансовой защитой, т. е. иметь источники финансирования на случай возникновения случайных непредвиденных событий. Ответ на вопрос — будет ли человек предпринимать какие-то меры в этом направлении, зависит уже не только от типа его характера, но и от его финансовой культуры, т. е. от желания и способности осуществлять финансовое планирование своей жизни. А это также определяется как уровнем развития самого человека, так и типом того общества, в котором он живет. Например, во многих традиционных обществах, где сильны родовые или общинные связи, принято совместно помогать людям, попавшим в беду. Естественно, что в них потребность заранее заботиться об источниках финансирования последствий возможных непредвиденных событий ниже. В целом же закономерностью является то, что с развитием общества повышается заинтересованность в наличии страховых фондов.

Однако страхование — это не единственный способ финансовой защиты от рисков. Современная финансовая система предлагает населению различные способы, с помощью которых можно попытаться защититься от опасностей. Помимо страхования это могут быть самострахование (индивидуальное накопление средств на случай наступления неблагоприятных событий), привлечение внешнего финансирования для компенсации потерь (например, кредита). Наконец, в определенных ситуациях человек может рассчитывать на помощь со стороны государства.

Опросы, проведенные НАФИ в 2014 и 2017 гг., показывают, что почти 40 % россиян вообще ничего не предпринимают для того, чтобы финансово обезопасить себя от неблагоприятного стечения обстоятельств. Около 20 % опрошенных хранят деньги дома, около 15 % размещают денежные средства на счетах в банках. Кроме того, еще около 20 % респондентов надеются в основном на помощь родственников⁷. Таким образом, более половины россиян страховые фонды вообще не создают. В чем причины такого поведения?

Выше мы уже отмечали, что население в подавляющем большинстве наиболее чувствительно к опасностям, которые сложно решить с помощью создания финансовой подушки безопасности. На фоне общих социальных и экономических проблем частные риски кажутся не такими существенными. Кроме того, определенной доле людей свойственно нежелание задумываться о возможных опасностях либо фатальное отношение к ним. Так, например, в ходе опроса, проводимого ПАО «Росгосстрах» среди владельцев загородных домов, 19 % респондентов ответили, что их недвижимости ничего не угрожает, а 49 % — что для ее защиты они не пользуются ничем. В то же время отношение к опасностям резко меняется после того, как неблагоприятное событие произойдет. Так, в ходе того же социологического опроса было выделено две группы владельцев недвижимости: лица, с домами которых не происходило никаких происшествий, и лица, чьим домам был нанесен ущерб. В первой группе 46 % респондентов ответили, что их дому ничего не угрожает, а во второй группе так ответили только 5 %. Это свидетельствует об определенной неадекватности части людей в отношении угрожающих их опасностей [Байков С. А. и др., 2007, с. 20].

⁷ Финансовая подушка безопасности / НАФИ. URL: <https://nafi.ru/analytics/finansovaya-podushka-bezopasnosti>.

Определенное значение имеет также фактор расчета на помощь со стороны государства или работодателей. Известно, что стимулы обеспечивать себя собственной страховой защитой снижаются при наличии качественной системы государственного социального страхования или иных форм государственной поддержки лиц, испытывающих финансовые проблемы (что подтверждает, например, анализ уровня развития добровольного медицинского страхования в тех странах, где имеется или отсутствует возможность для большинства граждан получить качественную бесплатную медицинскую помощь).

К другим причинам, видимо, относятся низкий уровень достатка (нечего и не на что защищать), социальные стереотипы (патернализм, надежда на помощь близких и т. п.), уровень финансовой грамотности (доля респондентов, которые стремятся обеспечить себя финансовой подушкой безопасности, среди высокообразованных респондентов примерно 70 %, а среди лиц, имеющих только среднее образование, — 44 %). В любом случае очевидно, что отказ этих людей от страхования определяется более глобальными причинами, нежели деятельностью непосредственно страховых организаций.

Однако и те россияне, которые стремятся обеспечить себя финансовой подушкой безопасности, выбирают отнюдь не страхование. Здесь преобладает самострахование, т. е. индивидуальное накопление средств. Так, более 20 % респондентов в этих целях хранят средства дома, примерно 15 % открывают счета в банках, 3–7 % приобретают недвижимость, 1 % вкладывает средства в антиквариат и драгоценности. На получение страховой выплаты от страховщиков рассчитывает небольшое количество опрошенных — от 3 до 8 %. Это, на наш взгляд, свидетельствует о том, что даже в организации финансовой защиты от последствий таких событий, на случай которых осуществляется страхование (пожары, хищение, утрата трудоспособности и т. п.), оно не рассматривается населением как приоритетный механизм. Указанное обстоятельство — еще один важный фактор невысокого уровня развития страхования в стране.

ПРИЧИНЫ ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ОТНОШЕНИЯ К СТРАХОВАНИЮ

Вышеупомянутое исследование «РосИндекс» показало, что 21 % лиц, не пользующихся страховыми услугами, не видят в них смысла и выгоды, а еще 13 % — никогда не думали о приобретении страховки, 15 % незастрахованных респондентов заявили, что считают услуги страховщиков неоправданно дорогими, 11 % не доверяют страховым компаниям⁸. Согласно исследованию, проведенному «Ромир» в 2018 г., 29 % россиян, не имеющих полисы страхования, объясняют это нехваткой денег, 27 % в качестве причины называют отсутствие потребности, еще 20 % не доверяют страховым компаниям⁹.

Таким образом, анализ социологических опросов показывает, что преобладающими причинами невысокого уровня развития страхования в стране, по мнению потенциальных потребителей страховых услуг, являются: невысокая потребность в страховании, недостаточная финансовая обеспеченность, завышенная стоимость страховых продуктов, недоверие к страховым организациям. Остановимся на этих причинах подробнее.

Многие россияне называют в качестве основной причины отказа от заключения ими договоров страхования отсутствие потребности в нем. На наш взгляд, этот факт тесно связан с приведенными выше результатами опросов, свидетельствующими о том, что значительное число граждан вообще не принимает каких-либо мер по формированию собственной финансовой подушки безопасности.

Другая часто называемая причина — отсутствие денег. С изменением уровня благосостояния меняются жизненные ценности человека, что оказывает влияние на его потребительское поведение, в т. ч. и на склонность к страхованию. При минимальном уровне

⁸ Россияне назвали три основных критерия выбора страховой компании / РБК, 2017.

⁹ Россияне знают, как работает страхование / Ромир, 2018.

дохода потребности ограничиваются приобретением еды, одежды, обеспечением себя крышей над головой. В этой системе ценностей для страхования практически нет места. С повышением величины дохода человек обзаводится все большими материальными ценностями, а потому появляется объективная потребность сохранить их. С другой стороны, получаемых доходов хватает не только для удовлетворения первоочередных нужд, но и для приобретения товаров и услуг, обеспечивающих социализацию и самореализацию, в т. ч. решающих задачу обеспечения безопасности, включая финансовую. Здесь при определенных условиях может найтись место и страхованию. Многочисленные исследования показывают, что формирование платежеспособного спроса на страховые услуги, приводящее к резкому росту их потребления, начинается тогда, когда размер дохода на одного члена семьи достигает \$600–800 в месяц [Зубец А. Н., 2001, с. 7].

Проанализируем результаты социологических опросов по этому вопросу, проводимых в нашей стране. В исследовании, проведенном Центром стратегических исследований ОАО «Росгосстрах», все опрошенные были разделены на пять групп в зависимости от материального благосостояния. В табл. 4 приведены данные о количестве страховых полисов на одну семью и об удельном весе семей, имеющих хотя бы один договор страхования, с учетом и без учета страховых полисов ОСАГО.

Таблица 4

Распространенность страхования среди семей с различным уровнем дохода

Доходная группа	Количество полисов на семью		Наличие хотя бы одного полиса на семью, %	
	С учетом ОСАГО	Без учета ОСАГО	С учетом ОСАГО	Без учета ОСАГО
Денег с трудом хватает на питание	0,5	0,3	36,5	23,8
Питаемся хорошо, можем приобрести предметы первой необходимости	0,9	0,5	61,7	35,3
Можем купить крупную бытовую технику, но не новый автомобиль	1,1	0,6	70,6	41,6
Могу купить машину, на квартиру денег не хватает	1,4	0,7	83,6	49,7
Могу купить квартиру или новый дом	1,6	0,8	83,8	50,5
Население в целом	0,9	0,5	60,0	35,6

Источник: [Байков С. А. и др., 2007, с. 78].

Как видно из приведенных данных, по мере роста уровня доходов число страховых полисов в семье неуклонно увеличивается. Примерно такая же закономерность наблюдается и в отношении повышения удельного веса семей, имеющих хотя бы один страховой полис, однако здесь обращает на себя внимание незначительная разница между семьями двух наиболее доходных групп. Данную закономерность подтверждает и опрос, проведенный Банком России в 2017 г. Если среди всех респондентов доля лиц, имевших договоры добровольного страхования в последний год до его проведения, составила 12,4 %, то среди респондентов с самыми низкими доходами — только 4,8 % [Банк России, 2018].

Характерно, что отношение граждан к страхованию как к услуге улучшается с ростом их достатка. Проанализируем, например, результаты опроса ОАО «Росгосстрах». Среди лиц, которым едва хватает денег только на питание, положительно относящихся к страхованию было менее половины, причем только 26,1 % считали страхование эффективным способом борьбы с опасностями. Среди тех респондентов, которые полагали, что они хорошо питаются и могут приобрести предметы первой необходимости, почти 70 % положительно отнеслись к страхованию, а 33,6 % из них назвали его эффективным способом борьбы с опасностями. Наконец, среди лиц, оценивающих свой достаток выше, примерно 80 % положительно относятся к страхованию и более 40 % рассматривают его как эффективный способ борьбы с опасностями [Байков С. А. и др., 2007, с. 36]. В то же время обращает

на себя внимание, что даже среди лиц с высокими доходами доля тех, кто пользуется добровольным страхованием, составляет примерно половину. Очевидно, что для второй половины таких лиц отсутствие финансовых возможностей вряд ли является значимой причиной не пользования страховыми услугами. Видимо, причины здесь другие.

Как мы уже отмечали, еще одна важная причина отсутствия желания заключать договоры страхования — недостаточный уровень доверия к страховым компаниям. Проанализируем результаты опросов, проведенных НАФИ в 2012–2017 гг. (табл. 5).

Таблица 5

Доля лиц, доверяющих финансовым организациям, %

Перечень финансовых организаций	2012	2013	2014	апрель 2015	ноябрь 2015	июль 2016	июль 2017
Страховые компании	35	41	38	35	34	40	35
Банки	64	78	74	56	59	67	60
Инвестиционные компании	17	19	19	16	16	18	17
Негосударственные пенсионные фонды	19	19	19	19	22	24	15
Микрофинансовые организации	14	13	11	8	11	8	5

Источник: Доверие к банкам, страховым компаниям и НПФ заметно снизилось / НАФИ (<https://nafi.ru/analytics/doverie-bankam-strakhovym-kompaniyam-i-npf-zametno-snizilos/>).

На протяжении последних пяти лет страховым организациям стабильно доверяют только 35–40 % респондентов. Таким образом, число лиц, доверяющих страховщикам, более чем в 1,5 раза ниже количества граждан, положительно относящихся к страхованию как к услуге. В то же время число россиян, доверяющих банкам, значительно выше. Однако к другим финансовым организациям россияне относятся еще более недоверчиво, чем к страховым компаниям.

В чем же причины такого недоверия? Доминирующий фактор недоверия к страховщикам — сомнения в том, что они выполняют свои обязательства, усугубленные как личным негативным опытом общения со страховыми компаниями после наступления страховых случаев, так и бытующим в обществе недоверием в целом ко всем финансовым структурам.

Однако степень доверия граждан к страховым организациям повышается с ростом их уровня жизни. Обследование, проведенное НАФИ, показало, что если среди лиц, считающих свое материальное положение плохим, доверяют страховщикам только 27 %, то среди лиц с оценкой своего материального положения как среднее, — 37 %, а как хорошее — 49 %¹⁰. Значительно выше число лиц, доверяющих страховым организациям, и среди активных пользователей страховыми услугами. Так, среди респондентов, не пользующихся страховыми услугами, доля доверяющих страховщикам составляет 19 %, среди имеющих один страховой полис — 47 %, два и более — 60 %. Видимо, это объясняется тем, что фактический уровень качества страховых услуг в настоящее время выше, чем устоявшееся мнение об этом. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что среди лиц, которым приходилось обращаться к страховщикам, доля тех, кто оценивает качество обслуживания в них как ниже среднего и низкое, составляет только 7 %¹¹.

КРИТЕРИИ ВЫБОРА СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Остановимся, наконец, на тех критериях, которые принимаются во внимание потребителями страховых услуг при решении вопроса о заключении договора страхования. Обратимся к результатам опроса, проведенного НАФИ. Респондентам задавался вопрос о том, на

¹⁰ Страховые услуги: популярность и доверие среди населения.

¹¹ Там же.

какие факторы при выборе страховщика они прежде всего обращают внимание. На первое место был поставлен фактор надежности страховой организации (64 %), на второе — размер страховых взносов, его выбрали 25 % опрошенных. Кроме того, важную роль играют рекомендации знакомых, понятность условий страхования, срок существования страховой компании, оперативность осуществления страховых выплат¹².

Аналогичное исследование в 2015 г. проводила и компания Synovate Comcon. Оно показало, что страхователи при заключении договоров страхования чаще всего руководствуются хорошей репутацией страховой компании (так ответили на заданный вопрос 54 % респондентов) и ее известностью (данный вариант выбрали 28 % опрошенных). Третий по значимости критерий при выборе страховщика — срок существования компании на рынке — выделили 20 %. Наконец, качество обслуживания (приемлемые тарифы, быстрое оформление, оперативность при страховом случае, вежливое отношение) заботит 10 % пользователей страховыми услугами¹³. В ходе опроса, проведенного в 2018 г. «Ромир», 76 % респондентов важнейшим фактором при принятии решений о выборе той или иной страховой компании назвали гарантию осуществления страховых выплат¹⁴.

Таким образом, в представлении большинства потенциальных потребителей страховых услуг основным критерием, на который следует обращать внимание при выборе страховой организации, является ее надежность, наличие гарантий того, что она выполнит свои обязательства при наступлении страхового случая. В связи с этим заслуживает внимания точка зрения, что на страховом рынке сложилась устойчивая практика системных невыплат или снижения размера выплат страхового возмещения. Это обусловлено не только недостаточной финансовой устойчивостью страховщиков, но и комплексом таких субъективных факторов, как условия договоров страхования, стратегия развития страховой компании, структура ее собственности и т. п. [Лайков А. Ю., 2013, с. 48–49].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, несмотря на положительное в целом отношение к страхованию как к услуге у большинства российских граждан, уровень охвата договорами добровольного страхования в стране остается невысоким. Основные причины этого, с одной стороны, социальные стереотипы, недостаточная финансовая обеспеченность, невысокая финансовая грамотность значительной части населения, с другой, — завышенная стоимость страховых продуктов, недоверие к страховым организациям. При этом доминирующим фактором недоверия к страховщикам являются сомнения в выполнении ими своих обязательств, а основной критерий при выборе страховой организации — ее надежность, уверенность в том, что она выполнит свои обязательства перед страхователем.

В связи с этим нельзя не согласиться с точкой зрения, в соответствии с которой рост охвата страхованием во многом зависит от повышения доверия страхователей к страховщикам и от наличия полноценной защиты прав потребителей страховых услуг [Ахведиани Ю. Т., 2016, с. 104]. Для этого необходимо изменение стратегии страховщиков в сторону большей клиентоориентированности и повышение правовой защиты потребителей страховых услуг с учетом специфики страховой деятельности. Важное значение имеют также формирование эффективного механизма досудебного урегулирования споров между страховщиками и страхователями; формирование гарантийных фондов по массовым, социально значимым видам страхования в целях обеспечения исполнения обязательств, принятых по договорам страхования страховщиками; совершенствование практики страхового надзора.

¹² Критерии выбора страховой компании / НАФИ, 2013. URL: <https://nafi.ru/analytics/kriterii-vybora-strakhovoy-kompanii-v-2013-godu>.

¹³ Россияне назвали три основных критерия выбора страховой компании / РБК.

¹⁴ Россияне знают, как работает страхование.

Список источников

- Ахведиани Ю. Т. Тенденции и перспективы развития страхового бизнеса в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 6 (34). С. 103–109.
- Байков С. А., Жирнихин А. С., Зубец А. Н., Смирнова К. А. Потребительское поведение на финансовых рынках России / Под ред. А. Н. Зубца. М.: Экономика, 2007, 271 с.
- Зубец А. Н. Маркетинговые исследования страхового рынка. М.: Центр экономики и маркетинга, 2001.
- Лайков А. Ю. О готовности страховщиков своевременно платить страховое возмещение // Финансы. 2013. № 2. С. 107–109.
- Русецкая Э. А. Страхование как механизм повышения эффективности системы повышения экономической безопасности россиян: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Ставрополь, 2010.
- Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов. М.: Банк России, 2018.
- Яковлева А. В. Экономическое поведение участников страхового рынка в отношении страхования безработицы: социологический подход // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2015. № 1. С. 258–264.

Yu. A. Spletukhov

Attitude of Russian Citizens to Insurance Services: Analytical Review

Author's affiliation:

Yuri A. Spletukhov (e-mail: spletuhov@mail.ru), ORCID 0000-0001-8423-5867, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The purpose of the article is to study the interest degree of Russians in insurance services, to identify the causes affecting it, to assess satisfaction with their quality. In order to solve it, the author analyzes the results of public polls conducted within recent years by various sociological services, summarizes the features of formation of effective demand for insurance services, discusses the criteria that guide consumers of insurance services when choosing an insurance company. The conclusion is drawn, that despite the generally positive attitude of the most Russian citizens towards insurance as a service, the level of coverage in the country remains low. In this regard, considerable attention is paid to the study of the causes of negative attitudes of potential consumers to the services offered by domestic insurers. Among those, in particular, are social stereotypes, insufficient financial security, low financial literacy, overestimated cost of insurance products, distrust of insurance organizations. In conclusion, the author suggests the measures that could help increase the coverage of the population with insurance services.

Keywords:

insurance, sociological survey, interest in insurance services

JEL: G22

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-66-75>

References

- Akhvlediani Yu.T. (2016). Trends and Prospects of the Insurance Business Development in Russia. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 6 (34), pp. 103–109 (In Russ.).
- Baikov S.A. et al. (2007). Consumer Behavior in the Financial Markets of Russia. *Ekonomika Publ* (In Russ.).
- Bank of Russia (2018). Strategy of Increasing Financial Affordability in the Russian Federation in 2018–2020. Moscow: Bank of Russia (In Russ.).
- Laykov A.Y. (2013). About the Willingness of Insurers to Pay Insurance Compensation in a Timely Manner. *Finansy — Finance*, no. 2, pp. 107–109 (In Russ.).
- Rusetskaya E.A. (2010). Insurance as a Mechanism for Increasing the Efficiency of the System for Enhancing the Economic Security of Russians. Extended abstract of dissertation of Doctor of Economics. Stavropol (In Russ.).
- Zubets A.N. (2001). Marketing Research of the Insurance Market. Moscow: Center for Economics and Marketing. URL: http://nashaucheba.ru/v52505/zubets_a.n._marketing_insled_insurance_market (In Russ.).
- Yakovleva A.V. (2015). The Economic Behavior of Insurance Market Participants in Relation to Unemployment Insurance: A Sociological Approach. Scientific journal NRU ITMO. Series "Economics and Environmental Management", no. 1. pp. 258–264 (In Russ.).

Криптоэкономика: пилотный анализ инвестиций в ICO-стартапы с использованием нейронных сетей

Андрей Александрович Козлов (e-mail: study@demontroyal.com), магистр НИУ ВШЭ (г. Москва)

Андрей Васильевич Власов (e-mail: study@demontroyal.com), преподаватель НИУ ВШЭ (г. Москва); консультант DeMontroyal (г. Пенза)

Аннотация

В сфере криптоэкономики проект Ethereum (Ethereum Foundation) предоставил всем желающим возможности для выпуска «собственной» криптовалюты, точнее сказать, нового токена на основе одноименной блокчейн-платформы смарт-контрактов без навыков низкоуровневого программирования. Стало очевидно, что данные токены можно использовать для краудфандинга, как это сделал тот же Ethereum в 2014 г. Нерегулируемый и довольно простой по своей реализации способ привлечения альтернативных инвестиций стал популярным среди технологических стартапов, которые связали свою деятельность с блокчейн-технологией. Данный способ был назван первоначальным предложением монет (Initial Coin Offering, ICO). Несмотря на свое название, схожее с IPO, этот инструмент обычно используется в венчурном финансировании (ранней стадии привлечения инвестиций) новых проектов, стартапов, а не для расширения устоявшегося «рабочего» бизнеса. В исследовании авторы использовали машинное обучение для классификации ICO-проектов и их оценки с точки зрения финансового коэффициента ROI (прибыльность инвестиций) на основе обработки и анализа цифровых данных, которые публичны и доступны в интернет-пространстве. Целью исследования является разработка устойчивой и эффективной модели, которая может прогнозировать доходность (или тренд доходности) ROI отдельного ICO-стартапа. В результате работы была построена прогностическая модель, разработан сервис (приложения) по анализу данных для отбора ICO-стартапов.

Ключевые слова:

криптовалюта, токены, инвестиции, стартап, машинное обучение, нейронные сети, ICO, ITO, ROI, риск, криптоэкономика

JEL: C45, C53, C60, C80, D81, M13, O31, P49

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время технологии распределенного реестра (англ. сокр. DLT) широко используются в различных криптопроектах¹. Капитализация самой популярной криптовалюты биткойн (Bitcoin) резко выросла примерно с \$15 млрд в январе 2017 г. до \$174 млрд в январе 2018 г.

¹ Distributed Ledger Technology: beyond block chain. A report by the UK Government Chief Scientific Adviser / Government Office for Science. 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/distributed-ledger-technology-blackett-review>.

Блокчейн-проект Ethereum предоставил простейшую возможность создания (выпуска) нового токена на базе платформы смарт-контрактов для всех желающих без навыков низкоуровневого программирования. Подобная организация работы с выпуском токенов дала импульс для стремительного роста рынка новых криптовалют². Учитывая очень высокую волатильность топовых криптовалют (в целом — всего рынка), альткоины также имели высокую волатильность. Так, в 2017 г. крипторынок стал востребован для проведения экстремально спекулятивных операций с криптоактивами. Рискованный, манипулируемый держателями больших портфелей различных валют рынок, иногда совершенно непредсказуемый, начал привлекать внимание огромного количества трейдеров-любителей, институциональных инвесторов, фондов; это был рынок³ с огромными возможностями «выигрыша» и низким уровнем входа на него.

Тогда стало очевидно, что криптовалюты могут быть использованы для краудфандинга, как это сделал проект Ethereum в 2014 г. Здесь краудфандинг понимается нами как «альтернативный способ привлечения новых средств (фондов) в технологический стартап» [Власов А. В., 2018; Власов А. В., Абреков М. М., 2018а]. Он был назван ICO, что означает «первоначальное предложение монет» (используется также другое его название — ИТО, где слово «монета» заменено на «токен»); далее будет использоваться термин ICO. Нерегулируемая, простая и доступная процедура ICO стала популярной среди блокчейн-стартапов. Несмотря на свое название, схожее с IPO, это инструмент обычно использовался для финансирования нового проекта, а не для расширения уже устоявшегося, рабочего бизнеса. После нескольких больших историй успеха ICO-проектов и их инвесторов, прибыль которых составила более 200 %⁴, эта процедура стала рассматриваться как альтернативная возможность привлечения ранних (посевных) инвестиций в технологические стартапы, а также расширения капитала компаний из консервативных отраслей (например, производственных). Между тем многие люди, у которых не было опыта и знаний в инвестициях и торговле на фондовом рынке, начали переводить свои сбережения из классического портфеля инвестиций с низким доходом (например, состоящего из банковских вкладов, облигаций, владения недвижимостью) в рискованный, но потенциально высокодоходный рынок альткоинов, в т. ч. покупая токены во время ICO с надеждой заработать суммы, в несколько раз превышающие размер своих вложений.

Учитывая специфику рынка, описанного выше, стало очевидно, что он стал привлекать множество различных мошеннических проектов, особенно с помощью инициирования проведения ICO. При этом почти все добросовестные и хорошо известные проекты старались избегать законодательного регулирования со стороны правительств (в т. ч. используя существующие пробелы в праве той или иной страны) и трактовки (квалификации) токенов, выпускаемых стартапом для получения инвестиций, включая в свои документы оговорку (*disclaimer*) об отказе от ответственности, сообщая участникам ICO о том, что токены — это высокорискованные инвестиции, что получение прибыли от них ничем не гарантируется. Следует также отметить ряд мошеннических проектов, обычно называемых «скамом» [Власов А. В., Абреков М. М., 2018а; Власов А. В., Абреков М. М., 2018б], которые принимали «инвестиционные деньги» и закрывались без каких-либо фактических причин и возврата этих инвестиций. Проведение некоторых ICO сопровождалось значительным ростом случаев фишинга (*phishing*), реализации Понци-схем (*Ponzi scheme*) [Bartoletti M. et al., 2017] и других видов финансового мошенничества,

² Как правило, их называют альткоины — альтернативные монеты.

³ На 31 января 2019 г. капитализация биткойнов составила около \$60,7 млрд при общей капитализации рынка криптовалют и токенов около \$113,9 млрд.

⁴ «Прибыль» в данном случае — это разница в стоимости токенов в момент их покупки во время ICO и последующей продажи.

на которые на тот момент приходилось около 10 %⁵ от общего объема собранных средств ICO.

В данном исследовании авторы применили алгоритмы машинного обучения для классификации ICO-проектов, оценки показателя ROI с использованием сбора, обработки и анализа общедоступных данных веб-страниц (в интернете). Тексты технического описания проекта (из *white paper*, *yellow paper* и др.), информация о членах команды и участниках (учредителях), консультантах и эдвайзерах (*advisors*), детали эмиссии токенов, наличие pre-ICO, длительность процесса ICO, возможные скидки и бонусы (*bounty*, прочая информация о лояльности) и др. были применены в качестве параметров (набора) для построения модели. Помимо прогнозируемых (будущих) значений стоимости токенов созданная модель данных определила значимость параметров, которые могут быть использованы экспертами в выборочном аналитическом мониторинге (например, динамическом просмотре агрегированных данных) и индивидуальной экспертной оценке ICO-проектов [Власов А. В., 2018; Власов А. В., Абреков М. М., 2018b].

КРАТКИЙ ОБЗОР ПО ТЕМАТИКЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Научных работ, непосредственно напрямую связанных с тематикой данного исследования, обнаружено не было. Однако есть отдельные научные статьи, которые рассматривают сферу инвестиций в токены ICO-проектов.

В работе «Первичный выпуск монет (ICO) и построение платформы» [Li J., Mann W., 2018] авторами была разработана модель предоставления рекомендаций для регуляторов. В ней исследователи анализируют обстоятельства, которые указывают, следует ли запретить или разрешить ICO. Они рационализируют использование ICO для запуска одноранговых (p2p) ИТ-платформ.

Кристиан Каталини и Джошуа С. Ганс описывают преимущества ICO перед традиционным акционерным финансированием в статье «Первичный выпуск монет (ICO) и стоимость крипто токенов» [Catalini C., Gans J. S., 2018]. Данная статья — это обзор ключевых аспектов процесса ICO и их преимуществ для использования технологическими предпринимателями. Исследователи показывают, что механизм ICO позволяет генерировать конкуренцию покупателей за токен, которая раскрывает его потребительскую ценность без того, чтобы говорить о готовности конечных потребителей продукта платить за него.

В статье [Bian S. et al., 2018] авторы предлагают собственный подход к идентификации мошенничества при организации ICO. Группа исследователей разработала рейтинговую систему на основе моделей глубокого обучения. Была построена модель обработки естественного языка для доступной текстовой информации из таких источников, как «белая книга» (*white paper*), веб-сайты проектов, информация о команде и основателях и др.

Следующая работа [Fenu G. et al., 2019] наиболее близка к проводимому исследованию. В ней ученые изучают различные данные, собранные с ICO-трекеров (информационных веб-ресурсов с различными данными об ICO-проектах), и данные котировок токенов с веб-ресурса CoinMarketCap (<https://coinmarketcap.com>). Они делают попытку поиска факторов, которые, скорее всего, влияют на успешность процедуры ICO; применяют многофакторный анализ к таким факторам, как категории, рейтинги от ICObench (<https://icobench.com>), размер команды, блокчейн-платформа, страна происхождения. Некоторые инсайты, такие как «успешные страны» (например, США и Словения), были выделены авторами, но не рационализированы и не формализованы⁶.

⁵ Прим.: экспертная оценка.

⁶ Ранее один из соавторов данной статьи также участвовал в аналогичном исследовании [Jin S., Ali R., Vlasov A. V., 2017] факторов успеха проведения ICO.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Прежде всего для решения задач исследования необходимо было определить, какие данные необходимо собрать и могут быть собраны, исходя из их доступности [Власов А. В., Абреков М. М., 2018b]. Ниже приводятся различные виды данных, которые авторы смогли формализовать на основе полуавтоматизированной работы (*data mining*) с различными веб-ресурсами:

- общая информация (название проекта, страна, токен, члены команды, документы, категория проекта, и т. д.);
- информация о процедуре ICO (дата открытия и закрытия продаж, объем выпуска (эмиссии) токенов, целевые показатели продажи токенов, в т. ч. пресейл (или pre-ICO), цена токенов и т. д.);
- информация из социальных сетей (статистика из Twitter, обратные гиперссылки (*backlinks*) на веб-сайт и оценки (*score*), упоминания в социальных сетях и т. д.) [Jin S., Ali R., Vlasov A. V., 2017];
- информация об IT-разработке («дорожная карта» проекта, активность разработки на github.com, выбор блокчейн-платформы, детали смарт-контракта и т. д.);
- результаты процедуры ICO (объем привлеченных средств при продаже, цена на токены на криптобирже, ROI, объем торгов и т. д.).

В настоящее время все необходимые данные для исследования не могут быть найдены на одном ресурсе (веб-странице). Нет единого реестра, который бы содержал все ICO-проекты, в т. ч. для традиционного рынка нет такого веб-сайта (например, для IPO [Власов А. В., Абреков М. М., 2018a]). Это отчасти следствие децентрализованного характера природы ICO, в том числе из-за этого порой невозможно определить место происхождения проекта (место его регистрации). Поэтому авторы для выполнения задач исследования решили, что лучше найти как можно больше различных данных, чтобы наиболее полно увидеть всю картину в целом по рынку и правильно подойти к оценке инвестиций и рисков⁷.

В то же время в интернет-сети существовало множество так называемых ICO-трекеров. Обычно ICO-трекер имеет список некоторого количества ICO-проектов, выбранных по нераскрываемому провайдером данного сервиса публично принципу; данный список проектов может быть сформирован из токенов с «платным размещением» (листинг для целей рекламы проекта) или являться фильтром проектов с некоторым количеством параметров. На данных трекерах была представлена информация только об ICO-проектах; каждый трекер имел свой функциональный набор сервисов. Не было найдено ни одного трекера, который удовлетворял бы все потребности по количеству размещенных проектов, по своим функциональным возможностям для решения задач данного исследования.

Из-за этого было принято решение использовать различные источники и объединить все данные для получения удовлетворительного количества требований (параметров) в собственный, единый набор данных.

ПОДГОТОВКА ДАННЫХ

Очистка и предварительная обработка данных — наиболее важный шаг для этого проекта и, как правило, для машинного обучения в целом. Ошибки, допущенные на этом этапе, влияют на все дальнейшие расчеты и могут не только снизить эффективность модели, но и сделать ее несостоятельной. Также следует учитывать как техническую, так и «бизнес-логику» решения. Первый момент касается статистической информации о таких характеристиках, как распределение, выбросы, нормализация и отсутствие данных.

⁷ ISO 31000:2018. *Risk management — Guidelines*. URL: <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>.

Стоит отметить, что использование в расчетах цен на токены ICO и торговых цен (на биржах) в одной валюте, долларах США, нельзя считать лучшим вариантом, поскольку биткойн имеет высокую волатильность и может сильно повлиять на показатель ROI при его расчете в долларах США, даже если сам токен не был стабильным относительно биткойна. Из-за этой причины необходимо было вычислить дополнительные значения цены биткойна (BTC) и цены эфира (*ether* — ETH) во время начала ICO и первого торгового дня на криптобиржах.

Чтобы подготовить набор данных, потребовалось исключить наблюдения (фрагменты набора), которые не включали схожий по составу и структуре объем информации (для объединения в общий набор данных), как и большинство других, и эти недостающие данные (наблюдения) не могли быть вычислены. Поэтому к набору данных были применены следующие фильтры:

- процедура ICO должна быть завершена;
- есть достоверная информация о цене токена во время проведения ICO в валютах USD и BTC;
- есть достоверная информация о цене токена в первый торговый день (на бирже) в валютах USD и BTC.

Этапы подготовки данных схематично показаны на рис. 1.

Рисунок 1

Источник: составлено авторами.

Информация о ROI не была представлена в наборе первоначальных (сырых) данных. Данный показатель рассчитывался на основе данных из других полей набора, таких как: цена токена на дату начала процедуры ICO и цена токена в первый торговый день при размещении на криптобирже (т. е. при первоначальном появлении токена на бирже) по формуле (1).

$$ROI = \frac{Total\ Revenue - Total\ Cost}{Total\ Cost}. \tag{1}$$

Целью данного исследования является прогноз получения прибыли или риска потери инвестиций, сделанных на этапе ICO. Предполагается, что инвестор (хедж-фонд) может купить токены проекта только по официальной цене во время ICO, это было одним из ограничений исследования, и продать их только на криптовалютной бирже, получая при этом прибыль или убыток. В данном случае общая выручка (потенциальный доход) — это цена токена на одной из криптобирж в день их первого листинга (средняя цена может быть использована в случае, если размещение токена произошло на нескольких биржах

одновременно, в один день). Общая сумма расходов (первоначальных инвестиций) — это цена токена во время проведения ICO.

Следует учитывать еще одно ограничение: показатель ROI рассчитывался по цене в день листинга на «первой» из криптобирж. Есть несколько причин для данного выбора:

- самый короткий период времени проведения, как правило, уменьшает влияние внешних факторов, таких как цена биткойна, рыночный цикл, новое государственное регулирование;

- период времени должен быть фиксированным для всех ICO-проектов (наблюдений) для того, чтобы произвести поиск паттернов;

- цена в первый день листинга должна быть ближе к цене токена во время ICO и базироваться в основном на особенностях процесса ICO. С другой стороны, анализ цены после более длительного периода времени торговли на бирже должен быть основан на техническом анализе; не стоит забывать о рыночных манипуляциях, например схемах «пампа» (*pump*) и «дампа» (*dump*). Анализ на основе паттернов биржевой торговли и данных временных рядов хорошо известен, но выходит за рамки данного исследования;

- это предоставило возможность использовать большее количество наблюдений, чем в случае анализа набора с данными более длительных периодов, потому что часть наблюдений пришлось бы отфильтровать, т. е. убрать;

- ICO-проекты имеют различные «дорожные карты» и скорость прогресса их развития. Поэтому сложно определить оптимальный период времени, по истечении которого стоимость токена должна (может) вырасти.

Поскольку данные были получены из различных источников, преобразованных из нестрогих форматов, в наборе данных для анализа были выбросы, которые могли быть ошибками преобразования, ошибками исходных данных или нетипичными (необычными) проектами. Даже тюнинг модели для устойчивости к выбросам мог негативно отразиться на качестве модели, использованных в ней весов.

В расчетах исследования показатель ROI может принимать отрицательные значения, где -1 (полная потеря). Большинство значений этого набора данных лежали между значениями -1 и 1 . Согласно гистограмме (рис. 2) распределение положительно искажено. В связи с тем что огромные положительные значения данного показателя могли бы слишком сильно повлиять на веса нейронной сети, наблюдения со значением показателя ROI больше 10 (1000%) были удалены из набора данных для дальнейшего анализа.

Рисунок 2

Распределение ROI

Источник: составлено авторами.

Как правило, при решении задач с использованием машинного обучения набор данных разделяется на обучающие и тестовые наборы. Для тестового набора был выбран 20-процентный размер. Набор данных для проверки (*validation set*) не использовался, т. к. полученный набор данных был относительно невелик. В наборе данные были распределены неравномерно, существовала вероятность того, что случайный сплитинг (*splitting*) приведет к некоторому дисбалансу между тестовым и обучающим наборами. Перекрестная проверка (*cross validation*) с KFold использовалась для окончательной настройки и оценки модели.

Вместо прогнозирования конкретных (числовых) значений показателя ROI было выбрано построение прогноза прибыльности инвестиций как таковых, т. е. были сделаны прогнозы типа «да или нет». Если ROI имеет положительное значение, то инвестиции являются прибыльными, в противном случае инвестор теряет свои деньги. В связи с этим рассматривался диапазон прогнозируемых значений в интервале от 0 до 1. В расчетах за ориентир (целевое пороговое значение) было взято значение ROI больше 0,5⁸, при котором субъективно считается, что модель прогнозирует «достаточный уровень» прибыльности вложений инвестора в ICO-проект.

РЕАЛИЗАЦИЯ МОДЕЛИ

Для решения задачи была разработана искусственная нейронная сеть с использованием библиотеки *keras*. Слои данной нейронной сети⁹ показаны на рис. 3.

Рисунок 3

Источник: составлено авторами.

Создаваемая модель будет предсказывать бинарную классификацию, поэтому для использования была выбрана бинарная функция потерь кроссэнтропии. Для решения этой проблемы хорошо работает оптимизатор (оптимизационный алгоритм) Адама (*Adam optimizer*, или *adaptive moment estimation*). Функция активации PReLU (*Parametric Rectified Linear Unit activation function*) показала лучшие результаты по сравнению с другими модификациями на ReLU. В данной модели двоичная точность является основной метрикой. Поскольку нужно было найти, чтобы значение выхода (*output*) попадало

⁸ Размерность 0,5 выбрана как целевой ориентир по доходности потенциального инвестора в криптоактивы (токены).

⁹ Слои Dense — ReLU. На данном слое запускается функция активации под названием «выпрямитель» (*rectifier*, по аналогии с однополупериодным выпрямителем в электротехнике). Нейроны с данной функцией активации называются ReLU (*rectified linear unit*). ReLU имеет следующую формулу $f(x) = \max(0, x)$ и реализует простой пороговый переход в нуле. Слой Dropout (дропаут). На данном слое контролируется емкость нейронной сети, что позволяет предотвратить переобучение. Используется метод регуляризации [Srivastava N. et al., 2014]. В процессе обучения из общей сети случайным образом многократно выделяется подсеть, обновление весов выполняется только в рамках этой подсети. Нейроны попадают в подсеть с вероятностью p , которая называется коэффициентом дропаута (0,5).

в диапазон $[0, 1]$, для выходного слоя использовалась сигмоидная функция активации¹⁰ (*sigmoid activation function*).

Перед началом работы с моделью был просмотрен текущий набор данных. Первому классу ($ROI < 0$) присвоено 296 наблюдений, второму ($ROI \geq 0$) — 189 образцов.

Классы были не сбалансированы: в текущем положении речь шла о двух неудачных ICO-инвестициях против одной прибыльной. Если искусственная нейронная сеть должна была обучаться на таком наборе данных, то ее точность не смогла бы отразить реальную производительность модели. Модель могла точно предсказать, что каждое тестовое наблюдение (проект) относится к первому классу, и могла выдавать точность намного больше, чем 50 %, но только из-за такого дисбаланса.

Прежде всего модель не должна оцениваться с использованием только одной метрики точности. Точность — это простая и понятная метрика, однако она не делает различий между классами и проблемами, присущими самому набору данных. Также существуют более сложные метрики, такие как:

- площадь под ROC-кривой AUC (площадь под кривой) является агрегированной характеристикой качества классификации, которая не зависит от соотношения цены ошибки. Большее значение AUC-ROC¹¹ означает лучшую модель классификации. Этот показатель часто используется для сравнительного анализа нескольких моделей классификации;

- метрика конверсии (*precision*) показывает, как много наблюдений соответствовали предсказаниям (т. е. построенной модели), были отнесены к определенному классу, фактически принадлежат этому классу. Результат находится в диапазоне $[0, 1]$;

- метрика полноты (*recall*) показывает, сколько образцов, которые принадлежат к определенному классу, были предсказаны, чтобы принадлежать к этому классу по модели. Результат находится в диапазоне $[0, 1]$;

- F1-мера (*f1-score*) совмещает средние гармонические (*harmonic mean*) метрики конверсии и полноты¹².

Затем данный несбалансированный набор данных должен быть сбалансирован. Есть разные способы сделать это. Используем технику искусственной модификации датасета для выравнивания соотношения классов. Их можно разделить на чрезмерную выборку по классам меньшинства, недостаточную выборку по классам большинства и сочетание этих подходов.

В нашем случае комбинация SMOTE и Tomek использовалась для балансировки набора данных. Была взята библиотека *imblearn* (*imbalanced learning* — библиотека для несбалансированных классификаций, несбалансированного обучения), которая имеет SMOTETomek ресемплинга (*resampling*). Перед пересчетом набор данных состоял из 485 наблюдений (ICO-проектов), а после ресемплинга был сокращен до 460 наблюдений. Но это все еще намного меньше, чем удаление половины наблюдений класса большинства.

Модель I была натренирована с такими же параметрами, как предыдущая: 10 наблюдений в 1 поднабор, 100 эпох, 10 KFold сплитов.

¹⁰ Гладкая монотонная возрастающая нелинейная функция.

¹¹ Прим.: естественным кажется порог, равный 0,5, но он не всегда оказывается оптимальным (это субъективный уровень порога).

¹² Precision можно интерпретировать как долю объектов, названных классификатором положительными и при этом действительно являющихся положительными, а recall показывает, какую долю объектов положительного класса из всех объектов положительного класса нашел алгоритм. Precision и recall не зависят от соотношения классов и потому применимы в условиях несбалансированных выборок. Существует несколько различных способов объединить precision и recall в агрегированный критерий качества. F-мера — это среднее гармоническое precision и recall.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

Метрика перекрестной проверки подтвердила точность модели. Рассчитанная модель показала 79 % точности (это среднее значение по всем результатам расчетов), которое дала наилучшая модель).

Чтобы доказать результаты данного расчета, был выполнен отдельный прогноз и рассчитаны следующие метрики:

- AUC составил 0,78 для тестового набора;
- Precision*: 0,82 — для убыточных наблюдений (отрицательный ROI); 0,76 — для прибыльных (положительный ROI);
- Recall*: 0,64 — для убыточных наблюдений, 0,9 — для прибыльных;
- F1-score: 0,72 — для убыточных наблюдений, 0,82 — для прибыльных.

Учитывая полученные результаты и сбалансированный набор данных, можно сделать вывод, что модель предсказывает целевые значения гораздо лучше, чем модель случайного выбора (*random guess*). На основе модели с точностью 79 % стало возможно определение вектора инвестиции в ICO-стартапы, их прибыльность или убыточность.

Заметим, что исходный набор данных содержал более 3 тыс. наблюдений (ICO-проектов)¹³. После очистки и удаления выбросов осталось только 518. Из них 234 проекта имеют положительный ROI, что означает, что эти ICO были прибыльными (в рассматриваемом «инвестиционном» периоде).

Результаты исследования могут быть использованы в качестве основы для прогнозирования. Были реализованы приложения, сборщики данных, скрипт предварительной обработки данных, модель прогнозирования. В реализованном сервисе использовалась база данных MongoDB в качестве постоянного хранилища, но в случае повышения требований к обработке данных она может быть заменена.

Функциональность сервиса может быть расширена путем добавления клиентского API для прогнозирования нового потока данных от пользователей. Внутренние приложения сервиса должны быть взаимосвязаны по протоколам http или gpc. Реализация таких процессов, как сбор данных и обучение (переобучение) модели, может быть доработана и автоматизирована. Пример описанной архитектуры сервиса (приложений) приведен на рис. 4.

Рисунок 4

Архитектура сервиса (приложений)

Источник: составлено авторами.

¹³ Рассчитывались как доли. Это максимально возможное количество проектов, по которым удалось собрать и проанализировать данные в период проведения исследования (февраль–май 2018 г.).

Это является логическим продолжением полученных результатов исследования с учетом их практического характера. Помимо разработки сервиса (приложений) сама модель прогнозирования может быть улучшена как минимум путем добавления новых данных (параметров) из дополнительных источников информации. Автоматизация процессов анализа рисков также позволит непрерывно (в режиме реального времени) осуществлять мониторинг, изучать и производить настройку модели более точно.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для реализации задач исследования были разработаны различные ИТ-компоненты архитектуры сервиса (приложений) по мониторингу, анализу и прогнозированию рисков ICO-стартапов.

Первый компонент — это приложение по сбору данных. Сбор достаточных и структурированных данных сам по себе является сложной задачей. Она была решена путем просмотра различных источников данных, выбора наиболее полезных и выгрузки-загрузки этих данных различными способами, что было реализовано в виде приложения, написанного на Golang и Python.

Следующий компонент — это очистка и предварительная обработка данных, где Python-скрипт загружает данные из постоянного хранилища (базы данных) MongoDB в библиотеку Pandas DataFrame. Затем применяется запуск различных фильтров для отброса (удаления) наблюдений, которые имеют недостаточно полную информацию или не удовлетворяют другим минимальным требованиям для дальнейшего анализа. Наборы данных из разных источников объединяются в более общие наборы с помощью применения общих функций, таких как токен или имя. Наконец, функции преобразуются в формат, который может быть применен для работы с нейронной сетью.

Для решения задачи классификации и прогнозирования прибыльности инвестиций (положительный ROI) была разработана искусственная нейронная сеть. Средний ROI среди прибыльных ICO (по выборке исследования) составил 47 %, что является относительно высоким показателем для данного типа инвестиций.

Учитывая то, что крипторынок высоковолатильный, и вероятность того, что подобные инвестиции не принесут никакой прибыли, намного выше, чем вероятность инвестиционного успеха, такая модель прогнозирования может оказаться очень ценной для целей критического отбора (исключения) ряда ICO-проектов от потенциального инвестирования в них. Разработанные компоненты могут быть использованы в качестве основы для создания сервиса по мониторингу ICO-проектов, архитектура которого описана в предыдущем разделе (рис. 4). Сама модель прогнозирования рисков может быть улучшена в первую очередь использованием наиболее полного (более широкого) набора данных. При этом решение отдельных задач сбора и обработки данных может проводиться вручную, что потребует дополнительных ресурсов.

Необходимо заметить, что могут быть разработаны другие типы нейронных сетей как для анализа текста, так и для анализа торговых данных временных рядов [Alessandretti L. et al., 2018]. Это, возможно, приведет к логике использования ансамблей моделей, использование которых потенциально поможет обеспечить наиболее точные прогнозы.

Благодарности

Основная часть исследования была подготовлена в результате работы над магистерской диссертацией (весной 2018 г.) в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) А. А. Козловым под руководством А. В. Власова. Авторам хотелось бы выразить благодарность анонимному эксперту, который принял участие в консультациях и рецензировании статьи.

Оговорка (Disclaimer)

Текст данной статьи носит исключительно справочный характер. Любое решение купить токены или ценные бумаги в ходе предполагаемого размещения следует принимать исключительно на основе информации, представленной в официальных документах (white paper, проспекте эмиссии ценных бумаг и пр.), опубликованных в целях указанного размещения. Текст данной статьи не является рекламой криптовалют, токенов и ценных бумаг. Точка зрения авторов может отличаться от точек зрения аффилированных с ними организаций или противоречить им. Инвестиции в неликвидные криптовалюты, токены и ценные бумаги связаны с высокой долей риска и подходят исключительно для профессиональных инвесторов, имеющих повышенную терпимость (толерантность) к риску и не ожидающих немедленного и быстрого вывода инвестиций в денежные средства. Указанная в тексте информация не может быть воспроизведена, повторно распространена или опубликована полностью или частично для любой цели без письменного разрешения авторов. Она не может быть использована с целью создания финансовых инструментов, продуктов или любых индексов.

Список источников / References

Власов А. В. Криптоэкономика: идентификация рисков стартапов в процессах управления инновациями // Управление финансовым риском. 2018. № 4 (56). С. 308–322 [Vlasov A.V. (2018). Cryptoeconomics: risk identification of startups in the processes of innovation management. *Upravlenie finansovym riskom — Financial Risk Management*, 2018, no. 4 (56), pp. 308–322. (In Russ.)].

Власов А. В., Абреков М. М. IPO российских компаний: классический и альтернативные способы привлечения инвестиций // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2018. № 1 (25). С. 18–31 [Vlasov A.V., Abrekov M.M. (2018a). Russian IPO: Classical and Alternative Ways of Raised Funds. *Modeli, sistemy, seti v ekonomike, tekhnike, prirode i obshchestve — Models, Systems, Networks in Economics, Technology, Nature and Society*, no. 1 (25), pp. 18–31. Available at: <https://mss.pnzgu.ru/mss218> (In Russ.)].

Власов А. В., Абреков М. М. Криптоэкономика: методика экспертной оценки ICO стартапов в процессах управления финансовыми инновациями // Актуальные вопросы экономики и права. 2018. Т. 12. № 4. С. 745–761 [Vlasov A.V., Abrekov M.M. (2018b). Cryptoeconomics: expert evaluation methodology of ICO start-ups in the processes of financial innovation management. *Aktual'nye voprosy ekonomiki i prava — Actual Problems of Economics and Law*, vol. 12, no. 4, pp. 745–761. Available at: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.12.2018.4.745-761> (In Russ.)].

Alessandretti L. et al. (2018). Anticipating cryptocurrency prices using machine learning. Cornell University Library — arXiv.org. Available at: <https://arxiv.org/abs/1805.08550>.

Bartoletti M. Carta S. et al. (2017). Dissecting Ponzi schemes on Ethereum: identification, analysis, and impact. Available at: <https://arxiv.org/abs/1703.03779>.

Bian S., Deng Z., Li F., Monroe W. et al. (2018). IcoRating: A Deep-Learning System for Scam ICO Identification. Cornell University Library — arXiv.org. Available at: <https://arxiv.org/abs/1803.03670>.

Catalini C., Gans J.S. (2018). Initial Coin Offerings and the Value of Crypto Tokens. MIT Sloan Research Paper No. 5347-18; Rotman School of Management Working Paper No. 3137213. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3137213>.

Fenu G. et al. (2018). The ICO Phenomenon and Its Relationships with Ethereum Smart Contract Environment. Cornell University Library — arXiv.org. Available at: <https://arxiv.org/abs/1803.01394>.

Jin S., Ali R., Vlasov A.V. (2017). Cryptoeconomics: Data Application for Token Sales Analysis. International Conference Information Systems 2017. Special Interest Group on Big Data Proceedings. Available at: <http://aisel.aisnet.org/icis2017b/1>.

Li J., Mann W. (2018). Initial Coin Offering and Platform Building. WFA. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3088726>.

Srivastava N., Hinton G., Krizhevsky A. et al. (2014). Dropout: A Simple Way to Prevent Neural Networks from Overfitting. *Journal of Machine Learning Research*, vol. 15, pp. 1929–1958.

Дата поступления статьи в редакцию: 31 мая 2018 г.

A. A. Kozlov, A. V. Vlasov

Cryptoeconomics: Pilot Study on Investments in ICO Startups Using Neural Networks

Authors' affiliation:

Andrey A. Kozlov (e-mail: study@demontroual.com), ORCID 0000-0003-3811-9560, National Research University Higher School of Economics (HSE), Moscow 101000, Russian Federation

Andrey V. Vlasov (e-mail: study@demontroual.com), ORCID 0000-0001-9227-1892, National Research University Higher School of Economics (HSE), Moscow 101000, Russian Federation; DeMontroyal, Penza 440015, Russian Federation

Abstract

In the field of cryptoeconomics the Ethereum (Ethereum Foundation) project gave opportunity to create "own" cryptocurrency – new token based on its smart-contract platform to everyone without low-level programming skills. Then it became obvious that tokens could be used for crowdfunding as the Ethereum did in 2014. Unregulated and easy to access such scheme became popular among related to the blockchain tech startups. It was named Initial Coin Offering (ICO/or ITO). Despite its name, which is similar to IPO, this scheme is usually used for venture funding of a new project instead of expanding already well-established working business.

The authors use machine-learning algorithms to classify ICOs and estimate ROI based on public digital data and web-sources. The goal of the research is to develop sustainable and efficient model, which will predict target profit ROI (profit trends) of ICO startup. Data collection and analysis period: Feb-Mar 2018. The prediction model and the application (service) of ICO startups' selection are developed as the result of the study.

Results. There were over 3000 samples of ICO-startups in the research dataset. After cleaning and elimination of outliers, it contained only 518. The number of samples with positive ROI (which means that these ICOs were profitable) was 234. Cross validation metric was confirmed to be accurate. The model achieved 79 % accuracy (average value). To prove this score separated prediction was executed the metrics: for test dataset AUC is 0.78; for profitable samples Precision: 0.76; Recall: 0.9 for profitable; F1-score: 0.82.

Discussions. In order to achieve the objectives of this study, various IT components of the service architecture (applications) were developed to monitor, analyze and predict the risks of ICO startups. An artificial neural network was developed to solve the problem of ROI classification and prediction. The average ROI among profitable ICOS was 47 %.

Taking into consideration that the crypto market is highly volatile and that there is a possibility that such investments will not bring any profit, this model of monitoring, analysis and prediction can be very valuable for the purposes of critical selection (exclusion) of a number of ICO projects from potential investment.

Conclusion. The developed components can be used as a basis of monitoring service of ICO startups. The risk-forecasting model can be improved, foremost, by using the most complete (and wider) set of data. In this case, individual data collection and processing tasks can be performed manually, which will require additional resources. It should be noted that other types of neural networks can be developed for both text analysis and trading data analysis. This may lead to the logic of using a combination of models, which will potentially help to provide the most accurate predictions.

Keywords:

cryptocurrency, tokens, investment, machine learning, neural networks, ICO, ITO, ROI, risk, cryptoeconomics

JEL: C45, C53, C60, C80, D81, M13, O31, P49

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-76-87>

Страны ЕАЭС в системе содействия международному развитию

Александра Константиновна Морозкина (e-mail: a.k.morozkina@gmail.com), младший научный сотрудник НИФИ Минфина России; руководитель направления «Структурные реформы» Экономической экспертной группы (г. Москва)

Аннотация

В российской академической литературе мало внимания уделяется содействию развитию в рамках ЕАЭС, несмотря на геополитическую и экономическую значимость Союза для России. Данная статья призвана заполнить этот пробел. В работе на основании данных ОЭСР за период 1992–2017 гг. анализируются тенденции помощи в рамках ЕАЭС относительно мировых, включая объемы и структуру помощи по инструментам, каналам, секторам, донорам и реципиентам. В частности, проводится анализ направлений помощи в рамках ЕАЭС и соответствия их приоритетам стран-реципиентов (Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия). Кроме того, обсуждается место стран-доноров (России и Казахстана) в классификации доноров на основании анализа мотивов предоставления помощи, а также результативность помощи с точки зрения доноров. Проведенный анализ позволяет дать рекомендации по повышению эффективности помощи развитию в ЕАЭС.

Ключевые слова:

официальная помощь развитию, ЕАЭС, устойчивое развитие, страны-доноры, страны-реципиенты, двусторонняя помощь развитию

JEL: F35, O19

ВВЕДЕНИЕ

«Создание условий для стабильного развития экономик государств-членов»¹ — ключевой приоритет создания ЕАЭС. Учитывая значимые различия между странами ЕАЭС по уровню социально-экономического развития, помощь более слабым экономикам со стороны более развитых стран — членов ЕАЭС является одним из механизмов, способствующих достижению данной цели. Соответственно, страны группы достаточно большое внимание уделяют вопросу помощи развитию. В 2006 г. для содействия развитию в евразийском регионе был создан Евразийский банк развития, членами которого стали страны ЕАЭС и Таджикистан. Также на многостороннем уровне задачу финансирования развития решает Евразийский фонд стабилизации и развития, учрежденный в 2009 г. На двустороннем уровне особую роль в процессах содействия развитию играет Россия, обладающая наиболее обширным опытом в данной области как правопреемник СССР. Россия с 2014 по 2016 г. была крупнейшим донором для стран-реципиентов, входящих в ЕАЭС, уступив в 2017 г. первое место институтам развития ЕС.

Исследование анализа ключевых тенденций распределения помощи в ЕАЭС особенно актуально в настоящее время, когда происходит активное развитие российской системы международной помощи. В 2014 г. в «Концепции государственной политики Российской

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе / ЕАЭС. 2014, с. 7. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014.

Федерации в сфере содействия международному развитию» декларировано увеличение доли двусторонней помощи и содействие интеграционным процессам на пространстве СНГ. В 2016 г. в концепции внешней политики РФ отмечалась необходимость проведения «активной целенаправленной политики в сфере содействия международному развитию на многостороннем и двустороннем уровнях». Нормативные изменения происходили одновременно с изменениями в структуре российской помощи, в частности, с ростом доли стран ЕАЭС в российской помощи с 9 % в среднем в 2010–2013 гг. до 30 % в 2014–2017 гг., согласно статистике ОЭСР.

Цель статьи — анализ содействия развитию в ЕАЭС для определения наиболее перспективных направлений развития системы оказания помощи в рамках Союза. Статья разделена на шесть частей. Первая посвящена обзору литературы на тему распределения помощи развитию, вторая — описанию тенденций помощи развитию в ЕАЭС и ключевых участников, в третьей части приведена классификация стран — получателей помощи и место в ней стран — членов ЕАЭС, в четвертой части описаны альтернативные источники финансирования проектов в области развития для стран-реципиентов в ЕАЭС, пятая часть посвящена классификации стран-доноров и месту в ней стран — членов ЕАЭС, в шестой части представлены основные выводы исследования.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Вопросы содействия развитию широко обсуждаются в академической литературе, в частности, исследователей интересуют такие темы, как эффективность помощи развитию, мотивы предоставления помощи, структура ее распределения, а также роль нужд получателей помощи и их институциональных характеристик в принятии решений о предоставлении помощи странами-донорами. Помощь развитию во многом является инструментом для достижения целей доноров и служит реализации их геополитических и экономических интересов [Ali M., Banks G., Parsons N., 2015]. В условиях роста взаимозависимости стран мира возникают негативные побочные эффекты для развитых стран от нерешенных глобальных проблем в развивающихся странах (например, распространение болезней, нелегальная миграция, региональные конфликты, изменение климата), поэтому стимулирование развития в наиболее бедных странах мира стало одним из инструментов решения внутренних проблем развитых стран [Berneo S. B., 2017]. При этом исследователи отмечают, что «дальнейшее масштабное увеличение потоков официальной помощи развитию маловероятно», а появление новых доноров принципиального влияния на ситуацию не окажет [Бокарев А. А., Марков А. Р., 2016, с. 227].

Вопросы помощи развитию в рамках ЕАЭС затрагиваются в академической литературе только частично. Достаточно много исследований посвящено помощи со стороны России. В одном из последних исследований [Дегтерев Д. А., Ли Янь, Трусова А. А., 2017] отмечается недостаточная развитость нормативно-правовой базы в области содействия международному развитию (СМР) в России, включая отсутствие отдельного нормативно-правового акта, регулирующего политику в данной сфере, специализированного государственного органа, осуществляющего такую политику, а также отсутствие официальных определений основных терминов. В другой работе [Дегтерев Д. А., 2013] анализируется место России в программах международной помощи и отмечается значимость политических и экономических приоритетов при выборе направлений ее оказания, в частности, установление «пояса добрососедства» по периметру российских границ» без навязывания странам-реципиентам своей точки зрения относительно лучшего способа использования помощи. В опубликованном в 2012 г. курсе лекций, посвященном содействию развитию, проанализированы помощь СССР, условия возвращения России в число стран-доноров, законодательная база и структура управления СМР в России, объемы и структура оказания помощи. Сделан вывод о том, что «Россия выбрала те сферы, в которых у нее

есть вполне определенные конкурентные преимущества» [Бартенев В. И., Глазунова Е. Н. (ред.), 2012, с. 213].

В работе, посвященной тенденциям помощи развитию в Центральной Азии [Сергеев В. М., Казанцев А. А., Бартенев В. И., 2013], включая Киргизию и Казахстан, отмечается, что помощь России имеет политические мотивы и зачастую является оплатой уступок в приоритетных для России областях. Кроме того, в работе подчеркнута необходимость создания механизмов «трехстороннего сотрудничества с участием Казахстана, который активно наращивает свой потенциал в области содействия развитию» [Сергеев В. М., Казанцев А. А., Бартенев В. И., 2013, с. 86]. По мнению авторов, привлечение Казахстана к проектам в регионе может повысить их эффективность, а также способствовать усилению сотрудничества в рамках ЕАЭС. В исследовании [Максимова А. В., 2016] проанализирована помощь Киргизии со стороны России и других доноров. Сделан вывод о том, что у крупнейших доноров страны — России, Турции, США и Японии — наблюдается достаточно высокий уровень согласованности помощи с приоритетами получателя. Вопросы помощи Армении затронуты в исследовании [Геворгян Г. Г., Фарманян Л. Р., 2018], где акцент делается на соглашениях о предоставлении помощи Россией и не анализируется помощь со стороны других доноров.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ В ЕАЭС

Официальная помощь развитию (ОПР) начала предоставляться странам ЕАЭС в 1992 г., после распада СССР, и за 26 лет увеличилась с нуля до \$1,1 млрд (рис. 1). За аналогичный период общий объем ОПР в мире вырос в 2,6 раза — с \$69 млрд до \$179 млрд (в текущих ценах).

Рисунок 1

Суммарный объем ОПР ЕАЭС и доля в мире, 1992–2017 гг.

Источники: расчеты автора на основе ОЭСР, International Development Statistics (<https://stats.oecd.org/qwids/>).

Помощь ЕАЭС является небольшой относительно общей помощи, предоставляемой всем развивающимся странам. По состоянию на 2017 г. ОПР ЕАЭС составляет менее 1 % мировой ОПР, тогда как, для сравнения, помощь только одному Афганистану, являющемуся крупнейшим реципиентом, составляет 4 % мировой ОПР. Значимое падение доли помощи в 2005–2006 гг. связано с масштабным списанием долгов странами-донорами Ираку и Нигерии, что увеличило общие объемы помощи в мире. Всплеск суммарной помощи ЕАЭС в 2009 г. (и соответствующее «падение» в 2010-м, которое фактически является возвращением на траекторию до всплеска) связан с предоставлением Всемирным банком и Азиатским банком развития крупных льготных антикризисных кредитов Армении.

Всемирный банк в 2009 г. реализовал проект «Первые меры в области развития», нацеленный на поддержку уязвимых групп населения в кризисный период, общей стоимостью \$60 млн. Аналогично Азиатский банк развития предоставил Армении льготный кредит объемом \$33,7 млн для поддержки социальных расходов в кризисный период. Падение суммарной помощи в 2012–2014 гг. стало следствием влияния кризиса и соответствующего роста бюджетных ограничений стран-доноров на объемы помощи.

Из пяти стран — членов ЕАЭС получателями помощи являются четыре: Армения, Беларусь, Казахстан и Киргизия (рис. 2). Крупнейший получатель в ЕАЭС — Киргизия (46 % в 2017 г.). Второй по величине реципиент — Армения (32 % помощи в 2017 г.). На третьем месте Беларусь (11 % помощи), на четвертом — Казахстан (10 %). Помощь Казахстану постепенно сокращается начиная с 2009 г. Помощь Беларуси начала предоставляться, согласно статистике ОЭСР, с 2005 г., и стабильно находится на среднем уровне около \$100 млн ежегодно до настоящего момента.

Рисунок 2

Структура ОПР ЕАЭС по странам-реципиентам, 1992–2017 гг.

Источники: ОЭСР, *International Development Statistics* (<https://stats.oecd.org/qwids/>).

Структура стран-доноров в ЕАЭС претерпела значимые изменения с 1992 г. (рис. 3). Доля России выросла с нуля в 1992 г. до 11 % в 2017 году, поставив ее на второе место после институтов развития ЕС (Европейский инвестиционный банк, Комиссия европейских сообществ, Европейский фонд развития). При этом в 2014–2016 гг. Россия была крупнейшим донором для стран ЕАЭС. Значимо снизилась доля США — с 62 до 10 % — и традиционных доноров в целом (с 99 % в 1992 г. до 85 % в 2017-м). США и Германия предоставляют помощь в первую очередь Армении и Киргизии, Франция — Армении, Россия и Япония — Киргизии, Турция — Киргизии и Казахстану.

На рис. 3 ниже видно, что двусторонняя помощь составляет большую часть помощи, направляемой странам ЕАЭС. В 2017 г. доля двусторонней помощи составила 57 %. В мире доля двусторонней помощи выше — 76 % в 2017 г. Учитывая, что один из крупнейших доноров региона, Россия, согласно Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, принятой в 2014 году, планирует «усиливать акцент на адресные двусторонние программы оказания помощи»², можно ожидать повышения доли двусторонней помощи в ЕАЭС.

² Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. 2014. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201404210023.pdf>.

Структура ОПР ЕАЭС по странам-донорам, 1992–2017 гг.

Источники: ОЭСР, *International Development Statistics* (<https://stats.oecd.org/qwids/>).

По инструментам предоставления помощи, согласно данным ОЭСР, с 1992 г. также произошли значимые изменения. Доля грантов, изначально составлявшая 100 %, постепенно снижалась до 40 % в 1997 г., а затем снова возросла до 71 % в 2017-м. Наиболее крупным получателем грантов среди стран ЕАЭС является Киргизия (\$448 млн в 2017 году), кредитов — Армения (\$236 млн в 2017 году). При этом доля грантов в мире находится на более высоком уровне и в 2017 г. составила 85 %. Учитывая, что с 2019 г. ОЭСР переходит на новые правила учета помощи с большим акцентом именно на грантовой составляющей, можно ожидать роста доли грантов как в мире, так и в странах ЕАЭС.

ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ ПО СТРАНАМ-РЕЦИПИЕНТАМ В ЕАЭС

Основными характеристиками страны-реципиента являются степень нуждаемости в помощи, т. е. уровень социально-экономического развития, и доступ на международные рынки капитала, т. е. возможность профинансировать проекты в области развития самостоятельно. Разделение получателей помощи на группы по уровню ВВП на душу населения на основе критерия Всемирного банка позволяет учесть различия между странами по указанным характеристикам. По состоянию на 2017 г. Всемирный банк выделяет следующие группы развивающихся стран: страны с низким уровнем дохода (ВВП на душу населения реципиента ниже \$995), страны с уровнем дохода ниже среднего (страны ДНС, \$996–\$3895 на душу населения), страны с уровнем дохода выше среднего (страны ДВС, \$3896–\$12055). Страны-реципиенты с низким уровнем дохода в страны ЕАЭС не входят, поэтому далее данная группа не будет рассматриваться.

Из стран ЕАЭС в группу стран с уровнем дохода ниже среднего входит Киргизия. Экономика страны в настоящее время характеризуется высоким уровнем бедности, сокращением доли сельского хозяйства в ВВП, «значительной внешней миграцией населения, политической нестабильностью, растущим внешним долгом» [Тураева М. О., 2016, с. 4], изношенностью инфраструктурных объектов. Стратегия устойчивого развития Киргизской Республики на 2018–2040 гг.³ содержит такие приоритеты развития, как создание

³ Стратегия устойчивого развития Кыргызской республики на 2018–2040. 2018. URL: http://www.president.kg/files/docs/Files/proekt_strategii_final_russ.pdf.

качественной инфраструктуры, повышение эффективности государственного управления, развитие регионов, увеличение инвестиций в здоровье и образование населения, культурное возрождение, безопасность, в т. ч. экологическая. В некоторой степени данные приоритеты нашли отражение в структуре помощи Киргизии по секторам (рис. 4). Наибольшую долю занимает инфраструктура (43 %), что во многом связано с реализацией проекта Азиатского банка развития по реконструкции дороги Бишкек — Ош, соединяющей север и юг страны, и по реконструкции дороги Бишкек — Торугарт, являющейся частью дороги, соединяющей Киргизию с Китаем, а также с проектом Немецкого агентства по международному техническому сотрудничеству (GIZ), нацеленным на повышение эффективности водоснабжения в Центрально-Азиатском регионе. На втором месте — государственное управление (14 %). Это связано с помощью США, приоритеты которой — совершенствование демократического управления в стране и стимулирование гражданской активности. Финансирование проектов, направленных на данные цели (включая проекты по совершенствованию судебной системы, а также проекты по децентрализации управления и повышению политической активности наиболее уязвимых групп населения), составляет более 30 % ОПР, предоставленной Киргизии со стороны США, по данным Агентства США по международному развитию (USAid).

Рисунок 4

**Структура ОПР по секторам, страны-реципиенты в ЕАЭС
и группы стран по уровню дохода, среднее за 2013–2017 гг.**

Источник: расчеты автора на основе базы данных OECD.stat (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1#>).

За исключением Киргизии, страны ЕАЭС входят в группу стран с уровнем дохода выше среднего. Армения является наименее развитой страной из данной группы членов ЕАЭС, и только в 2017 г. вошла в число стран с уровнем дохода выше среднего. В настоящее время социально-экономическая ситуация в Армении характеризуется динамичным развитием промышленности и сектора услуг (особенно информационных технологий), низким уровнем развития инфраструктуры, высоким уровнем неравенства, особенно между городскими и сельскими территориями, высоким уровнем миграции [Вардомский Л. Б., Пылин А. Г., Ильина М. Ю., 2016]. Приоритеты развития включают, согласно программе правительства⁴, обеспечение энергетической безопасности, модернизацию государственного управления, защиту конкуренции, повышение качества и доступности образования и здравоохранения, развитие туризма. Структура помощи развитию по секторам,

⁴ Программа Правительства Республики Армения на 2017–2022 гг. 2017. URL: <http://www.gov.am/files/docs/2220.pdf>.

как и в Киргизии, в некоторой степени отражает данные приоритеты (рис. 4). Например, в 2013–2016 гг. наибольшая часть помощи была направлена на развитие энергетической инфраструктуры, включая кредит GIZ на стимулирование использования возобновляемых источников энергии домохозяйствами и повышение энергоэффективности МСП, кредит Французского агентства развития на восстановление Вединского водохранилища, а также кредит Азиатского банка развития на восстановление системы передачи электроэнергии. В 2017 г. акценты помощи развитию несколько сместились в сторону развития социальной инфраструктуры, что во многом связано с реализацией проекта по развитию ирригационной инфраструктуры в бассейне реки Ахурян, финансируемого GIZ.

Однако каждый из доноров определяет свои приоритеты при предоставлении помощи Армении. Например, США, третий по объемам предоставляемой помощи донор Армении после Германии и Франции, наибольшее внимание уделяет гуманитарной помощи в конфликтную зону в Нагорном Карабахе (14 % помощи со стороны США в 2017 г., согласно данным USAid) и совершенствованию демократического государственного управления (19 % помощи).

Ключевыми приоритетами развития Республики Беларусь, согласно национальной стратегии устойчивого развития,⁵ является развитие человеческого потенциала, ускоренное развитие высокотехнологичных производств и услуг, формирование благоприятной бизнес-среды, рост экспортного потенциала и экологизация производства. В то же время помощь развитию, предоставленная Республике Беларусь, в основном нацелена на развитие таких направлений, как образование и государственное управление. В частности, в качестве приоритетов помощи у Польши, крупнейшего донора Беларуси, выделены поддержка независимых СМИ (26 % помощи, предоставленной Польшей в 2017 г.), гражданского общества, а также уязвимых групп населения. Значимую часть помощи в 2015–2016 гг. составили гранты белорусским студентам, обучающимся в Польше⁶. США, как и другим странам ЕАЭС, предоставляют помощь в основном на развитие гражданского общества и поддержку частного сектора, включая проект платформы для сбора предложений по реформированию законодательства с целью улучшения бизнес-климата, а также проект по поддержке независимых СМИ.

Казахстан, как и Беларусь, выделяет развитие человеческого капитала в качестве ключевого приоритета социально-экономического развития⁷. Наряду с этим выделены такие направления, как технологическое обновление и цифровизация, развитие конкуренции и конкурентоспособности бизнеса, снижение уровня коррупции, экономическое развитие регионов, рост эффективности государственного сектора. При этом страны-доноры в основном предоставляют помощь Казахстану на развитие образования (25 % помощи в 2013–2017 гг.) и здравоохранения (20 %). Финансирование первого направления в основном связано с предоставлением грантов студентам из Казахстана для обучения в Турции, Германии, Франции, России, США и других странах-донорах. В области здравоохранения крупнейший донор Казахстана, Турция, реализует проекты в рамках программы по улучшению здоровья детей и матерей.

Таким образом, можно отметить, что в большинстве стран группы — Армении, Казахстана и Киргизии — доноры направляют помощь на проекты, приоритетные для правительств и соответствующие долгосрочным стратегиям развития. При этом Беларусь получает

⁵ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года. 2017. URL: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>.

⁶ Портал Polish Aid. URL: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Belarus,185.html>.

⁷ Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года. 2018. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs.

помощь в тех областях, которые не являются приоритетными. Это может трактоваться как наличие возможностей по самостоятельному финансированию приоритетных областей.

МЕСТО СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ В ПРИТОКЕ КАПИТАЛА СТРАН-РЕЦИПИЕНТОВ ЕАЭС

Второй основополагающей характеристикой страны-реципиента является доступность различных источников финансирования развития. В соответствии с «Монтеррейским консенсусом Международной конференции по финансированию развития» доноры должны ориентироваться на возможности получателей помощи по мобилизации внутренних и частных внешних источников финансирования. В документе подчеркивается, что официальная помощь развитию должна в первую очередь быть «компонентом, дополняющим другие источники финансирования в процессе развития, особенно в тех странах, которые располагают наименьшим потенциалом для привлечения прямых частных инвестиций»⁸. В соответствии с распределением по уровню дохода страны-реципиенты различаются по возможности финансирования решения названных выше проблем и доступу к внешнему финансированию.

Страны с низким уровнем дохода не являются привлекательными для иностранных инвесторов в силу макроэкономической нестабильности, низкого качества государственного управления, высоких рисков долгового кризиса и издержек получения информации. Наибольшим потенциалом по привлечению частного внешнего капитала обладают страны с уровнем дохода выше среднего в силу наиболее развитых финансовых рынков относительно других групп реципиентов и относительно низких рисков.

На рис. 5 представлена структура притока капитала для стран-реципиентов ЕАЭС. Для анализа используются средние значения, поскольку потоки капитала достаточно волатильны и оценки за один год могут быть смещены в сторону какого-либо источника, а среднее значение позволяет сгладить данные колебания. Наибольшую долю в притоке капитала ОПР ожидаемо занимает в Киргизии (16 % притока в период 2013–2017 гг.) и в Армении (7 %). При этом доля содействия развитию достаточно сильно снизилась в данных странах: в 1992–2012 гг. она составляла 28 % в Киргизии и 15 % в Армении.

Рисунок 5

Структура притока капитала по группам стран и странам ЕАЭС, 2013–2017 гг., %

Источники: расчеты автора на основе базы данных Всемирного банка, World Development Indicators (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>).

⁸ Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития. 2002. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/monterrey.shtml.

Данные показывают, что для стран с уровнем дохода выше среднего характерна низкая доля ОПР в притоке капитала, поэтому направляемая в данные страны помощь должна отличаться более высокой эффективностью и нацеленностью на решение глобальных проблем в области развития. Поскольку в странах данной группы, как правило, наблюдается значимый прогресс в решении проблемы бедности, то помощь может быть направлена на решение новых вызовов в области развития, обеспечение населения необходимой инфраструктурой, в т. ч. транспортной и телекоммуникационной, а также на решение проблем использования глобальных общественных благ. Так, например, в области изменения климата одним из наиболее актуальных проектов для Казахстана является восстановление Аральского моря, а для Беларуси — восстановление торфяников.

СТРУКТУРА ПОМОЩИ СТРАН-ДОНОРОВ ЕАЭС

Основными характеристиками стран-доноров являются объем предоставляемой помощи и ее структура. На структуру помощи оказывают влияние мотивы ее предоставления, и на основании критерия мотивов помощи развитию страны-доноры разделяются на группы. В частности, в исследованиях, посвященных распределению помощи, выделены альтруистические, коммерческие и политические мотивы страны-донора. К альтруистическим донорам относят тех доноров, которые, как правило, выполняют большинство рекомендаций международных организаций и ориентируются в основном на нужды реципиента. В число таких доноров входят Дания, Финляндия, Норвегия, Швеция [Бартенев В. И., Глазунова Е. Н. (ред.), 2013; Isopi A., Mavrotas G., 2009; Hoeffler A., Outram V., 2011].

Коммерческие (торговые или инвестиционные) интересы донора возникают в случае, если донор и реципиент связаны значимыми уровнями двусторонней торговли или инвестиций. К странам, руководствующимся такими интересами, как правило, относят Японию и Германию. Под политическими интересами страны-донора понимают наличие колониальных связей между страной-донором и реципиентом, участие в общих стратегических альянсах, а также помощь странам-соседям. В число доноров, руководствующихся политическими интересами, традиционно входят США (помощь союзникам), Великобритания, Франция (помощь бывшим колониям) [Бартенев В. И., Глазунова Е. Н. (ред.), 2013; Isopi A., Mavrotas G., 2009; Hoeffler A., Outram V., 2011].

Россию в данной классификации, как правило, относят к числу стран-доноров, предоставляющих помощь по политическим мотивам [Asmus G., Fuchs A., Müller A., 2018]. В исследованиях российских авторов также отмечается нацеленность на использование СМР в качестве инструмента внешней политики [Дегтерев Д. А., 2013; Ермолов М. О., 2015].

Действительно, в географическом распределении ОПР России по состоянию на 2017 г. в соответствии со статистикой ОЭСР 48 % занимает помощь Кубе, политические отношения с которой являются наследием СССР. Помощь ЕАЭС в разные годы составляла от 5 % в 2011 г. до 37 % в 2015-м. В 2017 г. доля помощи, направленной в ЕАЭС, составила 20 % от общей ОПР России. Наибольшая доля помощи России странам ЕАЭС направляется в Киргизию (18 % ОПР в 2017 г.), на втором месте Армения (2 % ОПР), помощь Беларуси и Казахстану составляет менее 0,5 %. Помощь предоставляется в следующих формах.

— Списание долгов. В соответствии с соглашением, заключенным в 2013 г., Киргизии был списан долг в размере \$188,9 млн и предполагалось списание второго долга объемом \$300 млн по частям в течение десяти лет. В 2017 г. было согласовано единовременное списание оставшейся части долга в объеме \$240 млн⁹.

⁹ Калюков Е. Госдума одобрила списание долга Киргизии перед Россией на 240 млн. долл. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/01/2018/5a61bac79a79477487414ba3>.

— Предоставление льготных кредитов и грантов. В период 2010–2015 гг., согласно оценкам Центра перспективных исследований Киргизской Республики, Россия выделила на поддержку бюджета Киргизии гранты суммарным объемом \$185 млн¹⁰. С Арменией в 2017 г. было согласовано предоставление государственного экспортного кредита объемом \$100 млн на приобретение военной техники. Кроме того, в 2015 г. был предоставлен грант на создание единой автоматизированной информационной системы финансового управления объемом \$8,2 млн [Геворгян Г. Г., Фарманян Л. Р., 2018].

— Содействие подготовке национальных кадров. В Киргизии в 1993 г. был открыт Киргизско-Российский славянский университет, действуют филиалы многих российских высших учебных заведений [Сергеев В. М., Казанцев А. А., Бартенев В. И., 2013]. Кроме того, преподаватели русского языка из Киргизии имеют возможность пройти повышение квалификации в российских вузах.

— Гуманитарная помощь. Россия активно участвует в программах предоставления гуманитарной помощи в странах ЕАЭС. Например, в 2017 г. в Киргизию были доставлены 35 быстровоспроизводимых домов для жителей, пострадавших от землетрясения¹¹.

Кроме того, Россия предоставляет помощь странам ЕАЭС в формах, которые не учитываются статистикой ОЭСР, а именно:

— Поставки энергоносителей по льготным ценам. В Киргизии пошлины на горюче-смазочные материалы были отменены в 2011 г., и только за период 2010–2014 гг. суммарные выпадающие доходы федерального бюджета РФ из-за льготных поставок данных продуктов в Киргизию составили \$1,8 млрд¹². Субсидии для Беларуси за аналогичный период составили \$35,2 млрд¹³.

— Приоритет товаров из ЕАЭС при осуществлении государственных закупок. Согласно приказу Минэкономразвития № 155 от 25.03.2014, заявки, предлагающие поставки товара из стран — членов ЕАЭС, получают понижающий 15-процентный коэффициент относительно заявленной в предложении стоимости.

Таким образом, Россия выступает активным донором в странах ЕАЭС. В наиболее разнообразных форматах и в наибольших объемах помощь предоставляется наименее развитой стране региона — Киргизии. При этом в настоящее время помощь со стороны России является несистематической и в большинстве случаев зависит от обращений страны-реципиента. Для повышения значимости России как донора необходимо в первую очередь упорядочить содействие развитию, в т. ч. наладить регулярную реализацию проектов в области развития в наиболее бедных странах группы. В частности, одним из приоритетов, учитывая высокий уровень миграции из Киргизии и Армении в Россию, может стать создание рабочих мест.

Россия является крупнейшим двусторонним донором региона, однако, как отмечается многими исследователями, она «...при значительных расходах бюджета на цели содействия международному развитию... не смогла получить в полном объеме соответствующих этим расходам выгод в виде позитивной динамики политических связей с ближайшими соседями» [Ермолов М. О., 2015, с. 135]. В новой Концепции «укрепление позитивного восприятия России и ее культурно-гуманитарного влияния в мире»¹⁴ заявлено в качестве одной из приоритетных целей на глобальном уровне, что положило начало более актив-

¹⁰ Петров А. Не только гранты для бюджета. URL: <https://rg.ru/2017/07/05/rossiia-vnov-vydelila-kirgizii-ekonomicheskuiu-pomoshch.html>.

¹¹ Россия оказала помощь жителям Киргизии, пострадавшим при землетрясении / РИА Новости. 2017. URL: <https://ria.ru/world/20170824/1501028018.html>.

¹² Петров А. Не только гранты для бюджета.

¹³ Качев И., Фейнберг А. Скрытый счет на \$100 млрд: как Россия содержит белорусскую экономику. URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/04/2017/58e026879a79471d6c8aef30>.

¹⁴ Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. 2014. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201404210023.pdf>.

ному информационному сопровождению российской помощи развитию. Например, на сайте Россотрудничества создан специальный раздел, посвященный содействию международному развитию. Для Российско-Киргизского фонда развития создан отдельный сайт, содержащий информацию о конкурсах и финансируемых проектах. В то же время необходимо отметить, что существующая информация носит несистематический характер. Так, хотя Российско-Киргизскому фонду уделяется внимание, другие проекты и гранты практически не освещаются в СМИ. Отсутствует актуальная информация об объемах предоставляемой помощи и на сайте Минфина России, а последний дайджест СМР, выпускаемый Россотрудничеством, был опубликован в 2014 г. Поэтому для выполнения цели по повышению эффекта от помощи развитию для России как донора необходимо больше внимания уделять информированию населения стран-реципиентов о предоставленном финансировании на цели развития.

Казахстан стал считаться страной-донором в 2013 г., когда предоставил первый кредит в рамках системы СМР Афганистану, разработал концепцию официальной помощи развитию, а также стал донором Азиатского банка развития. По состоянию на 2017 г. 60 % помощи развитию направлено в Афганистан, 32 % — в Таджикистан. Таким образом, большая часть помощи Казахстана на настоящий момент направляется в страны Центральной Азии, что дает основания отнести его, как и Россию, к странам, преследующим политические интересы. Действительно, в «Основных направлениях государственной политики Республики Казахстан в сфере официальной помощи развитию на 2017–2020 годы» достаточно четко видна взаимосвязь между внешнеполитическими интересами Казахстана и предоставлением ОПР, ведь отдельное внимание в документе уделяется Афганистану и отмечается, что «Нестабильность в Афганистане, особенно на севере страны, может привести к росту... незаконного оборота наркотиков и организованной преступности, увеличению числа беженцев и активизации деятельности радикальных или преступных группировок»¹⁵.

Казахстан активно начал сотрудничество с другими странами-донорами. В 2015 г. Япония и Казахстан договорились о развитии экспертного потенциала казахстанских органов ОПР и потенциале сотрудничества при реализации проектов в Киргизии. Аналогично Россия могла бы предложить Казахстану реализацию совместных проектов в области развития, особенно на пространстве ЕАЭС.

ВЫВОДЫ

В статье были проанализированы основные тенденции предоставления помощи в странах ЕАЭС и в результате выделены перспективные направления развития системы оказания помощи в рамках Союза. Во-первых, можно ожидать роста доли двусторонней помощи в ЕАЭС, учитывая ее низкий текущий уровень относительно мирового и нацеленность России, являющейся крупнейшим двусторонним донором региона, на рост двусторонних адресных программ. Во-вторых, отмечено, что в Армении, Казахстане и Киргизии содействие развитию направлено на приоритетные секторы, что может свидетельствовать о значимости ОПР для развития этих стран, тогда как в Беларуси для решения глобальных проблем больше помощи может быть направлено на такие области, как развитие инфраструктуры и борьба с изменением климата. В-третьих, определена возрастающая роль России в качестве донора стран ЕАЭС. Однако усилия нашей страны в основном сосредоточены на Киргизии и зачастую носят несистематический характер. Для повышения значимости страны как донора в регионе необходимо упорядочение помощи, ее географических и секторальных приоритетов.

¹⁵ Основные направления государственной политики Республики Казахстан в сфере официальной помощи развитию на 2017–2020 годы. 2017. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000415>.

Список источников

Бартенев В. И. Содействие международному развитию как инструмент внешней политики Российской Федерации: уроки украинского кризиса. Вызовы для России в меняющемся мире / Отв. ред. Ю. Д. Квашнин, Н. В. Тоганова, Е. В. Шумицкая. М.: ИМЭМО РАН. Мировое развитие. Выпуск 14. 2015.

Бокарев А. А., Марков А. Р. Укрепление партнерства в интересах устойчивого развития: роль России. В кн.: Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации / Под ред. С. Н. Бобылева и Л. М. Григорьева. М.: Аналитический центр при Правительстве РФ, 2016. С. 222–242.

Вардомский Л. Б., Пылин А. Г., Ильина М. Ю. Экономика Армении: идеи, модели и результаты развития: научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2016. 59 с. URL: https://inecon.org/docs/Vardomsky_Pylin_Ilyina_paper_2016.pdf.

Геворгян Г. Г., Фарманян Л. Р. Минфин Армении: история становления и международное сотрудничество // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 4 (44). С. 132–135.

Детерев Д. А., Ли Янь, Трусова А. А. Российская и китайская системы оказания международной помощи: сравнительный анализ // Вестник РУДН. Серия: международные отношения. 2017. Т. 17. № 4. С. 824–838.

Детерев Д. А. Российская Федерация как новый международный донор: дилеммы идентичности // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2013. Т. 8. № 2. С. 69–85.

Ермолов М. О. Российский механизм международной помощи: незавершенный проект // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2015. Т. 10. № 3. С. 134–155.

Максимова А. В. Чья помощь более результативна? Традиционные и формирующиеся двусторонние доноры Киргизии // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2016. Т. 11. № 3. С. 7–36.

Сергеев В. М., Казанцев А. А., Бартенев В. И. Содействие развитию государств Центральной Азии: стратегические горизонты российского участия: рабочая тетр. Российский совет по международным делам. М.: Спецкнига, 2013. 88 с.

Содействие международному развитию: курс лекций / Под ред. В. И. Бартенева и Е. Н. Глазуновой. М.: Всемирный банк, 2012. 408 с.

Тураева М. О. Экономика Киргизии: институты и ресурсы развития: науч. доклад. М.: Институт экономики РАН, 2016. 50 с.

Ali M., Banks G., Parsons N. Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime // The Dialogue. 2015. Vol. X (2). P. 116–131.

Asmus G., Fuchs A., Müller A. Russia's foreign aid re-emerges. AidData, 2018. URL: <https://www.aiddata.org/blog/russias-foreign-aid-re-emerges>.

Berne S. B. Aid Allocation and Targeted Development in an Increasingly Connected World // International Organization. 2017. Vol. 71 (4). P. 735–766.

Hoeffler A., Outram V. Need, Merit, or Self-Interest — What Determines the Allocation of Aid? // Review of Development Economics. 2011. Vol. 15 (2). P. 237–250. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2011.00605.x>.

Isopi A., Mavrotas G. Aid Allocation and Aid Effectiveness: An Empirical Analysis / Development Aid: a Fresh Look. Palgrave MacMillan, 2009.

A. K. Morozkina

EAEU Countries in the International Development Assistance Framework

Author's affiliation:

Aleksandra K. Morozkina (a.k.morozkina@gmail.com), ORCID 0000-0002-9529-9601, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation

Abstract

The article addresses the issue of official development aid in the EAEU, which is rarely tackled in the Russian academic literature despite geopolitical and economic importance of the union for Russia. Based on the OECD DAC data from 1992 to 2017 article analyses volumes of ODA in the EAEU and its breakdown by recipients, donors, instruments and channels, and compares EAEU structure with the global structure. Furthermore, this article discusses directions of aid and their correspondence with EAEU recipient countries' (Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan) priorities. It concludes that, first, in Armenia, Kazakhstan and Kyrgyzstan ODA corresponds with their strategic priorities and second, that in more developed EAEU recipient countries (Kazakhstan and Belarus) areas, where ODA might be of practical value for the solving of global problems, are infrastructure and climate change. The author also presents classification of donor countries on the base of donor motives and position of EAEU donor

countries in it (Russia and Kazakhstan), as well as effectiveness of aid from the donor's point of view. Based on the conducted analysis author provides priority recommendations on improvement of ODA efficiency in EAEU, including streamlining of Russia's ODA and development of sectoral and geographic priorities.

Keywords:

official foreign aid, sustainable development, Eurasian Economic Union, bilateral aid, donor countries, recipient countries

JEL: H72, H77

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-88-100>

References

- Ali M., Banks G., Parsons N. (2015). Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime. In: The Dialogue. X (2), 2015, p. 116–131.
- Asmus G., Fuchs A., Müller A. (2018). Russia's foreign aid re-emerges. AidData. Available at: <https://www.aiddata.org/blog/russias-foreign-aid-re-emerges>.
- Bartenev V.I. International Development Promotion as an Instrument of the Foreign Policy of the Russian Federation: Lessons from the Ukrainian Crisis. Challenges for Russia in a Changing World. Eds. Yu.D. Kvashnin, N.V. Toganova, E.V. Shumitskaya. Moscow: IMEMO RAN, Global Development, iss. 14, 2015, 160 p. (In Russ.).
- Bartenev V.I., Glazunova E.N., eds. (2012). Promotion of International Development: a course of lectures. Moscow: World Bank, 2012. 408 c. (In Russ.).
- Berneio S.B. (2017). Aid Allocation and Targeted Development in an Increasingly Connected World. *International Organization*, vol. 71 (4), p. 735–766.
- Bokarev A.A., Markov A.R. (2016). Strengthening Partnerships for Sustainable Development: the Role of Russia. In: Humanity Development Report in the Russian Federation. Eds. S.N. Bobylev and L.M. Grigoriev. Moscow: Analytical Center under the Government of the Russian Federation, pp. 222–242 (In Russ.).
- Degtyarev D. (2013). Russian Federation as a New International Donor: Identity Dilemmas. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsiy: obrazovaniye, nauka, novaya ekonomika — International Organizations Research Journal*, vol. 8, no. 2, pp. 69–85 (In Russ.).
- Degterev D.A., Li Yan, Trusova A.A. (2017). Russian and Chinese Systems of Development Cooperation: A Comparative Analysis. *Vestnik RUBN. International Relations*, 17 (4) 824–838. Available at: <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2017-17-4-824-838> (In Russ.).
- Ermolov M. (2015). The Russian Framework for International Assistance: An Unfinished Plan. *International Organizations Research Journal*, vol. 10, no. 3, pp. 134–155 (In Russ.).
- Gevorgyan G.G., Farmanyan L.R. (2018). Ministry of Finance of Armenia: History of Formation and International Cooperation. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 4 (44), pp. 132–135 (In Russ.).
- Hoeffler A., Outram V. (2011). Need, Merit, or Self-Interest — What Determines the Allocation of Aid? *Review of Development Economics*, vol. 15 (2), pp. 237–250. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2011.00605.x>.
- Isopi A., Mavrotas G. (2009). Aid Allocation and Aid Effectiveness. An Empirical Analysis. In: Development Aid: a Fresh Look. Palgrave MacMillan, 2009.
- Maximova A. (2016). Which Assistance Is More Effective? Kyrgyzstan's Traditional and Emerging Bilateral Donors. *International Organizations Research Journal*, vol. 11, no. 3, pp. 7–36 (In Russ.).
- Sergeev V.M., Kazantsev A.A., Bartenev V.I. (2013). Assistance to the Development of Central Asian States: Strategic Horizons for Russian Participation: workbook. Russian International Affairs Council. Moscow: Spetskniga Publ., 2013 (In Russ.).
- Turaeva M.O. (2016). The Economy of Kyrgyzstan: Institutions and Resources of the Development. Moscow: Institut ekonomiki RAN, 50 p (In Russ.).
- Vardomskiy L.B., Pylin A.G., Ilina M.Y. (2016). Economy of Armenia: the Ideas, Models and Development Results. Scientific paper. Moscow: Institut ekonomiki RAN, 59 p. Available at: https://inecon.org/docs/Vardomsky_Pylin_Ilyina_paper_2016.pdf (In Russ.).

Использование представлений о парадигме в российской бухгалтерской науке

Дмитрий Борисович Крылов (e-mail: dbk2003@mail.ru), к. э. н., доцент кафедры бухгалтерского учета и анализа Санкт-Петербургского государственного экономического университета (г. Санкт-Петербург)

Аннотация

В статье исследуется влияние теории научных революций Т. Куна на развитие бухгалтерской науки в СССР и в Российской Федерации. Проведен анализ использования в СССР и в Российской Федерации термина «парадигма», предложенного Т. Куном. Рассматривается применение термина «парадигма» для периодизации истории развития бухгалтерского учета. Установлено, что в период с 1980-х годов до настоящего времени термин «парадигма» устойчиво закрепился в бухгалтерской науке. Существует два основных направления использования термина. Во-первых, ставшее классическим в России выделение 3–4 базовых парадигм в истории развития мировой бухгалтерской науки и их дальнейшая детализация с целью описания и прогнозирования путей развития бухгалтерского учета. Во-вторых, выявление новых «потенциальных» парадигм, которые станут основой «нормальной» науки в ближайшем будущем. Для российских ученых характерно восприятие бухгалтерского учета как единой науки, не имеющей в своем составе отдельных научных направлений со своими парадигмами, и непризнание в бухгалтерском учете допарадигмальных периодов развития науки.

Ключевые слова:

бухгалтерский учет, парадигма, научная революция, история экономической мысли

JEL: M41, B00

ВВЕДЕНИЕ

В середине XX века стало развиваться новое направление философии, получившее название «постпозитивизм». Представители данного направления подвергли переосмыслению понятие классической рациональности, попытались расширить возможности познания. Истоки постпозитивизма лежали в произошедших в начале XX века коренных изменениях в математике и физике. Центральной темой для осмысления в то время была разработка теории относительности.

Перед философами встал вопрос: как относиться к прежним научным теориям, как следует воспринимать новые теории и, наконец, возможно ли прогнозировать появление новых теорий. Один из вариантов ответов на эти вопросы и смежные с ними был предложен Т. Куном в его монографии «Структура научных революций» [Kuhn T., 1962]. В данной работе Т. Кун раскрыл концепцию исторической динамики научного знания. Теория научных революций вызвала в момент своего появления неоднозначную реакцию и до настоящего времени имеет как ревностных сторонников, так и противников.

В своей монографии Т. Кун приводил в качестве примеров, доказывающих справедливость его взглядов, этапы развития естественных наук. В связи с этим представляет интерес

ответ на вопрос: возможно ли применить данную теорию к социально-гуманитарному познанию, экономическим наукам вообще и к бухгалтерскому учету в частности?

МЕСТО ТЕРМИНА «ПАРАДИГМА» В ТЕОРИИ НАУЧНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ Т. КУНА

Идея Т. Кун состоит в том, что развитие научного знания не является кумулятивным. Оно имеет нелинейный характер и состоит из этапов, которые характеризуются не только определенным развитием собственно научной теории, но и специфической для каждого этапа организацией научной деятельности. Т. Кун, введя понятие «научная парадигма», выделяет в развитии науки «допарадигмальный» этап, а затем — череду сменяющих друг друга периодов нормального развития и кризисов.

Термин «научная парадигма» первоначально обозначал научную теорию, которой придерживается большинство ученых и принципы которой не оспариваются в течение долгого периода времени. Во втором издании своей монографии Т. Кун дал другое, более обобщенное определение. Парадигма — это набор правил, которыми руководствуется научное сообщество для постановки задач. Парадигма представляет собой также схему или правило, которые используются для объяснения или интерпретации результатов.

По мере того как студент проходит путь от первого курса до докторской диссертации и дальше, проблемы, предлагаемые ему, становятся все более сложными и неповторимыми. Но они по-прежнему в значительной степени моделируются предыдущими достижениями, так же как и проблемы, обычно занимающие его в течение последующей самостоятельной научной деятельности. Никому не возбраняется думать, что на этом пути ученый иногда пользуется интуитивно выработанными им самим правилами игры, но оснований для того, чтобы верить в это, слишком мало. Хотя многие ученые говорят уверенно и легко о собственных индивидуальных гипотезах, которые лежат в основе того или иного конкретного участка научного исследования, они характеризуют утвердившийся базис их области исследования, ее правомерные проблемы и методы лишь немногим лучше любого дилетанта. О том, что они вообще усвоили этот базис, свидетельствует главным образом их умение добиваться успеха в исследовании [Кун Т., 2003, с. 78].

Из приведенной цитаты следует, что субъектом научно-познавательной деятельности является научное сообщество, организующееся как некоторая школа, направление. Каждый отдельный ученый, входящий в такое сообщество, усваивает все его идеалы, образцы, ценностные ориентации, которые образуют **парадигму**, т. е. образец, пример осуществления научного поиска. Как один из признаков, по которым те или иные теории могут восприниматься как парадигмы, Т. Кун называет изложение их содержания в учебниках.

Эти учебники разъясняют сущность принятой теории, иллюстрируют многие или все ее удачные применения и сравнивают эти применения с типичными наблюдениями и экспериментами. До того как подобные учебники стали общераспространенными, что произошло в начале XIX столетия (а для вновь формирующихся наук даже позднее), аналогичную функцию выполняли знаменитые классические труды ученых: «Физика» Аристотеля, «Альмагест» Птолемея, «Начала» и «Оптика» Ньютона, «Электричество» Франклина, «Химия» Лавуазье, «Геология» Лайеля и многие другие. Долгое время они неявно определяли правомерность проблем и методов исследования каждой области науки для последующих поколений ученых [Кун Т., 2003, с. 34].

Но не любая научная теория, попавшая в учебник, приобретает статус парадигмы. Она должна быть «беспрецедентной», чтобы поглотить альтернативы, и достаточно открытой,

чтобы в ее рамках нашлись проблемы для дальнейшей разработки. Кроме того, как уже отмечалось, понятие «парадигма» шире, чем научная теория. Согласно Т. Куну:

парадигмы включают закон, теорию, их практическое применение и необходимое оборудование, — все в совокупности дают нам модели, из которых возникают конкретные традиции научного исследования. Таковы традиции, которые историки науки описывают под рубриками «астрономия Птолемея (или Коперника)», «аристотелевская (или ньютоновская) динамика», «корпускулярная (или волновая) оптика» и так далее [Кун Т., 2003, с. 35].

В настоящее время термин «парадигма» широко применяется как обозначение определенной целостности и конкретного сочетания главных «параметров» знания — философско-мировоззренческих и ценностных, эпистемологических и методологических.

Предложенная Т. Куном концепция парадигм и научных революций изначально рассматривалась автором в применении к естественным наукам. Но после того как теория Т. Куна была признана (пусть и с определенной критикой) научным миром, возник логичный вопрос: можно ли применить ее к общественным наукам в целом и к бухгалтерскому учету в частности?

ПРИМЕНЕНИЕ ТЕРМИНА «ПАРАДИГМА» В БУХГАЛТЕРСКОМ УЧЕТЕ

Одним из первых авторов, выделивших парадигмы в бухгалтерском учете, был профессор университета Сиднея (Австралия) М. К. Уэллс, который в своей статье «Революция в бухгалтерском мышлении?» [Wells M. C., 1976] указал, что учет развивается путем революций.

Применительно к решению вопроса об оценке М. К. Уэллс выделяет четыре научные школы, которые в период с XIX в. до первой половины XX в. конкурировали между собой. Парадигмальный консенсус, согласно М. К. Уэллсу, был достигнут в период с 1900 по 1940 г. Центральная идея сложившейся доминантной учетной парадигмы — ориентация учета при оценке имущества на применение исторической стоимости. После чего установился период «нормальной» науки.

Профессор Пенсильванского университета Барри Е. Кашинг в своей статье «Эволюция бухгалтерского учета в кунианской интерпретации» [Cashing B. E., 1989] определил учетную парадигму с точки зрения применяемого метода регистрации операций на счетах — двойной записи (*double-entry bookkeeping*). Исходя из предпосылки, что двойная запись возникла в Италии в XIV в., Кашинг отмечал трудность определения момента, когда был достигнут консенсус в отношении двойной записи как «краеугольного камня бухгалтерии». Тем не менее, согласно Кашингу, после XVI в. ведущие ученые, занимающиеся бухгалтерским учетом, были «вовлечены в деятельность, аналогичную “нормальной науке” Куна» [Cashing B. E., 1989, p. 15–16]. При этом, если двойную запись рассматривать как бухгалтерскую парадигму, то парадигмальный консенсус сохранялся в бухгалтерском учете на протяжении четырех столетий.

В СССР теория научных революций получила поддержку с 1970-х гг. В. Ф. Палий и Я. В. Соколов при рассмотрении этапов развития хозяйственного учета предложили использовать теорию смены научных парадигм Т. Куна, в качестве одной из них выделив парадигму — применение в учете двойной бухгалтерии [Палий В. Ф., Соколов Я. В., 1979]. Я. В. Соколов конкретизировал периодизацию учета, выделив три парадигмы: униграфическую, диграфическую и камеральную [Соколов Я. В., 1985]. В основе данного подхода к выделению парадигм были объект учета (камеральная парадигма) и техника учета (униграфическая и диграфическая).

До XIII в., по мнению Я. В. Соколова, существовала униграфическая (простая) парадигма. В этой парадигме методология учета преследовала единственную цель — адекватное отражение существующих средств и расчетов между участниками хозяйственного оборота. Для обеспечения ее реализации были выработаны следующие «приемы: счета, систематизирующие учитываемые объекты; инвентаризация, регистрирующая их; контокоррент и, наконец, смета. Контроль ее выполнения становится наряду с сохранностью частной собственности одной из главных задач учета» [Соколов Я. В., 1985, с. 41].

Согласно Я. В. Соколову, униграфическая парадигма проходила в своем развитии пять этапов, за которыми последовало появление новой диграфической парадигмы.

- 1) инвентарный учет (фиксировались только остатки материальных ценностей);
- 2) контокоррент (учитывались только расчетные операции);
- 3) деньги (монета) выступали объектом учета;
- 4) деньги как объект учета слились с учетом расчетов;
- 5) деньги и контокоррент поглотили и учет инвентаря (это полная униграфическая парадигма — все счета ведутся в деньгах). И, наконец, введение в систему счетов собственных средств означало конец униграфизма и торжество новой парадигмы [Соколов Я. В., 1985, с. 43].

Таким образом, Я. В. Соколов раскрыл в описании униграфической парадигмы процесс зарождения камеральной и диграфической парадигм.

Выделив камеральную парадигму, Я. В. Соколов не признал за ней полностью самостоятельного значения. «Камеральная — вторая парадигма — была, в сущности, частным случаем простой бухгалтерии и велась в тех хозяйствах, в которых фиксировалось только изменение сметы и кассы» [Соколов Я. В., 1985, с. 337].

В последующих работах Я. В. Соколов [Соколов Я. В., 1991; Соколов Я. В., 1996] изменил состав парадигм и выделял уже не три, а четыре парадигмы учета:

- 1) униграфический учет;
- 2) диграфический учет;
- 3) камеральная бухгалтерия;
- 4) патримониальная бухгалтерия.

Правда, патримониальная бухгалтерия не выделялась Я. В. Соколовым как равноценная остальным трем парадигмам, т. к. она «после того как в состав ее показателей — счетов — будут введены счета собственных средств, станет замкнутой диграфической системой» [Соколов Я. В., 1991, с. 23]. Поэтому многие российские авторы (например, Е. И. Зуга, М. И. Сидорова) в своих исследованиях исходят только из трех парадигм, названных Соколовым.

В целом в современной российской науке теория парадигм в бухгалтерском учете Я. В. Соколова воспринимается многими учеными как единственно возможный вариант изложения и анализа истории учета или же служит основой для собственных научных разработок. Так, например, Т. О. Терентьева выделяет двойную статическую и двойную динамическую концепции в виде парадигм бухгалтерского учета, а также три парадигмы, не относящиеся к двойной бухгалтерии: простая натуральная, камеральная, простая монетарная. И при этом приводит характеристику по достаточно большому количеству отличительных признаков (цель баланса, оценка статей актива, содержание актива, имущество организации, нематериальные активы, учет обязательств, момент реализации, понятие осторожности, дебиторская задолженность, кредиторская задолженность, уставный капитал, амортизация) [Терентьева Т. О., 2002].

В другом исследовании [Зуга Е. И., 2010] на основе трех парадигм Я. В. Соколова выделяется сразу шесть парадигм:

- 1) униграфическая юридическая;
- 2) униграфическая экономическая;
- 3) диграфическая юридическая;
- 4) диграфическая экономическая;
- 5) камеральная юридическая;
- 6) камеральная экономическая.

В то же время не все российские ученые в своих исследованиях по периодизации развития бухгалтерского учета используют концепцию парадигм Я. В. Соколова. Так, Э. С. Дружиловская в своей статье, по сути, развивает изначальную установку М. К. Уэлса, который утверждал, что с 1940-х гг. бухгалтерский учет развивается в условиях парадигмы, ориентирующей бухгалтеров на использование исторической оценки объектов. Автор, обосновывая свое утверждение о смене парадигм, утверждает, что «период с 1990-х гг. по настоящее время можно рассматривать как новый этап развития оценки, связанный с использованием новой учетной парадигмы — справедливой стоимости» [Дружиловская Э. С., 2010, с. 275].

Отдельно можно отметить статью Д. В. Львовой, в которой автор принципиально иначе обозначает парадигмы бухгалтерского учета. В последние десятилетия, согласно Львовой, происходит переосмысление содержания, методологии, эволюции, значения и места бухгалтерского учета среди экономических и социальных наук. В результате «технический подход» (часто называемый «традиционным»), предполагающий исследование техники учета (*technical accounting*), сменился парадигмой *mainstream economics*. То есть современная теория бухгалтерского учета не может рассматриваться в отрыве от общих проблем экономической теории [Львова Д. В., 2015].

В целом многие российские (впрочем, как и зарубежные) ученые признают, что современная бухгалтерская наука вступила в период кризиса, который завершится с появлением новой парадигмы, которая сменит диграфическую парадигму. Так, Г. Е. Крохичева заявляет в качестве новой, сменяющей диграфическую парадигму, полиграфическую (многомерную) парадигму, основанную на корпоративном сетевом учете [Крохичева Г. Е., 2004]. Новая парадигма определяется как многомерная, так как включает в себя три измерения: событие, время, оценка. А. А. Солоненко придерживается аналогичной позиции [Солоненко А. А., 2014].

В то же время ряд исследователей считает, что диграфическая парадигма еще не исчерпала своего потенциала и в настоящее время происходит не борьба парадигм и не их смена, а развитие бухгалтерского учета в рамках существующей уже 500 лет парадигмы. В данную группу можно отнести обстоятельное исследование [Сидорова М. И., 2013], в котором проводится анализ научных работ российских ученых и делается вывод о том, что все новые парадигмы, по сути, представляют собой научные исследования, результаты которых не отменяют диграфизм как базовую парадигму бухгалтерского учета.

В обособленную группу можно отнести исследования, которые используют термин «парадигма» не для описания развития науки как процесса смены парадигм через научные революции, а для описания существующих правил, образующих парадигму.

Как пример приведем диссертационное исследование [Малькова Т. Н., 1998], в котором автор выделил пять парадигм: функциональности, формализованности, организации бухгалтерского учета, суверенитета и исторической преемственности. Не рассматривая каждую парадигму подробно, поясним их особенности на примере парадигмы функциональности. Парадигма функциональности, по определению Т. Н. Мальковой, состоит в единстве экономической и контрольной функций бухгалтерского учета, реализация которых обеспечивается методологией как совокупностью профессионального инструментария.

АНАЛИЗ СПЕЦИФИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕОРИИ Т. КУНА В РОССИЙСКИХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

Анализ научных работ российских ученых показывает, что с 1980-х гг. понятие «парадигма» в бухгалтерском учете используется прежде всего для периодизации этапов развития науки.

Следует отметить, что использование теории Т. Куна о парадигмах для периодизации бухгалтерского учета в российской науке имеет три характерные особенности.

Во-первых, не выделяется допарадигмальный этап развития бухгалтерской науки, так же как не признается, что бухгалтерская наука является логическим развитием существовавшей первоначально практической деятельности по регистрации информации, необходимой для контроля и управления.

Т. Кун в своей теории научных революций признавал, что в своем развитии наука проходит допарадигмальный период. В своей книге [Кун Т., 2003, с. 40] он признает, что только некоторые науки, подобные математике или астрономии, имели прочные парадигмы уже на этапе их предыстории. Аналогично, существование устойчивой парадигмы, начиная с момента возникновения науки, возможно для тех дисциплин, которые сформировались в результате разделения и перестройки уже ранее сформировавшихся областей знания. Так, например, биохимия сформировалась как самостоятельная наука как результат исследований химиков и биологов. На основе этих знаний и была сформирована парадигма, определяющая развитие биохимии.

Все научные исследования российских ученых не допускают наличия допарадигмального этапа. Так, Я. В. Соколов и ученые, развивавшие его теорию парадигм, в качестве первой парадигмы выделяют униграфическую, или натуралистическую, дата появления которой, условно говоря, теряется во тьме веков. Отсутствие в научных исследованиях допарадигмального этапа приводит к тому, что теория научных революций Т. Куна искажается, т. к. используется принципиально иной подход к датировке появления парадигм и, как следствие, спорным становится само выделение парадигм в учете.

Например, диграфическая парадигма, которая считается сменяющей униграфическую, может восприниматься и как первая парадигма, определяющая технику учета и теорию двойной записи, пришедшая в результате научной революции на смену допарадигмальному периоду. Ведь отсутствие, скажем, в период существования Римской империи общепринятой парадигмы, предусматривающей ведение учета методом двойной записи, не означает наличие в этот период другой парадигмы, предусматривающей применение только униграфических учетных регистров.

Подобные противоречия, очевидно, осознаются российскими авторами, но в связи с отказом от допарадигмальных периодов в развитии науки эти противоречия не могут быть преодолены. Так, Я. В. Соколов в своих работах [Соколов Я. В., 1985; Соколов Я. В., 1991; Соколов Я. В., 1996] подчеркивает, что бухгалтерский учет становится наукой только в XIX в. Но, приняв этот тезис, нужно признать то, что до XIX в. в учете нет парадигмы, т. к., согласно Т. Куну, парадигма может существовать только в «нормальный период развития науки». Если же мы принимаем существование парадигмы в учете в ранние периоды его развития, то должны тогда признать, что в этом периоде бухгалтерский учет являлся наукой, находящейся в своем «нормальном периоде развития».

Во-вторых, термин «головоломка» (или задача-головоломка), введенный Т. Куном в его теории научных революций как иллюстрирующий применение учеными парадигм, российскими учеными, исследующими развитие бухгалтерского учета, также практически не применяется. Игнорирование данного термина в результате не позволяет российским ученым точно идентифицировать парадигмы, что приводит к смешению понятий.

Если мы рассмотрим как пример три парадигмы, предложенные в 1985 г. Я. В. Соколовым, то выделение им униграфической и диграфической парадигм соответствует

требованиям Т. Куна, предъявляемым к парадигмам. Они действительно представляют набор правил, которыми руководствуется научное сообщество для постановки задач. В то время как камеральная парадигма фактически является не парадигмой, а «головоломкой», которую бухгалтеры пытаются решить сначала в рамках униграфической, а затем диграфической парадигмы. Теории, появляющиеся в ходе развития камеральной бухгалтерии, не могут претендовать на статус глобальных научных революций, а представляют собой микрореволюции, не отменяющие диграфическую парадигму.

В-третьих, теория парадигм используется для констатации кризиса в науке или для определения новых парадигм, появившихся в учете в последние десятилетия. В качестве примера последнего направления можно привести мнение о том, что «с 90-х гг. XX в. по настоящее время можно рассматривать как новый этап развития оценки, связанный с использованием новой учетной парадигмы — справедливой стоимости» [Дружиловская Э. С., 2010, с. 275].

Рассматривая российскую бухгалтерскую науку, следует отметить, что иногда имеет место некорректное использование терминов «парадигма» и «научная революция». В частности, парадигмами называются теории отдельных научных школ или даже отдельных авторов, которые хоть и были опубликованы, но малоизвестны и являются основой для постановки проблем (головоломок) и их решения только среди ученых, представляющих данные школы.

Согласно Т. Куну, парадигма, в отличие от научной теории, это научные достижения, получившие всеобщее признание и которые в течение определенного времени дают возможность практикам формулировать и решать возникающие головоломки. То есть только те теории, которые уже стали широко распространенными в научном сообществе и используются им для постановки и решения проблем (головоломок), могут быть объявлены парадигмами науки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С 1980-х гг. термин «парадигма» устойчиво закрепился в бухгалтерской науке. Существует два основных направления использования термина. Во-первых, ставшее классическим в России выделение 3–4 базовых парадигм в истории развития мировой бухгалтерской науки и их дальнейшая детализация с целью описания и прогнозирования путей развития бухгалтерского учета. Во-вторых, выявление новых «потенциальных» парадигм, которые станут основой «нормальной» науки в ближайшем будущем.

Для большинства российских ученых характерно рассмотрение бухгалтерского учета как единой науки, не имеющей в своем составе отдельных научных направлений со своими парадигмами. Непризнание в бухгалтерском учете допарадигмальных периодов развития науки приводит к тому, что затрудняется исследование эволюции бухгалтерского учета как науки и усложняется прогнозирование появления новых областей научных знаний, отделяющихся в своем развитии от бухгалтерского учета.

Введенный Т. Куном термин «головоломка», иллюстрирующий использование парадигм, российскими учеными, исследующими развитие бухгалтерского учета, также практически не применяется. Игнорирование данного термина не позволяет российским исследователям точно идентифицировать парадигмы и приводит к смешению используемых понятий.

Теория научных революций используется в российской и зарубежной науке для констатации кризиса, существующего в науке в настоящее время, или для определения новых парадигм, появившихся в учете в последние десятилетия.

Список источников

- Дружиловская Э. С. Современный взгляд на историю оценки как элемента метода бухгалтерского учета // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2010. № 5 (1). С. 270–276.
- Зуга Е. И. Роль научных парадигм в развитии бухгалтерского учета // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2010. № 1. С. 143–146.
- Крохичева Г. Е. Корпоративный сетевой учет и отчетность: концепция, методология и организация: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.12 «Бухгалтерский учет и статистика». Ростов-на-Дону, 2004. 379 с.
- Кун Т. Структура научных революций / Пер с англ. М.: Издательство АСТ, 2003. 605 с.
- Львова Д. А. Теория бухгалтерского учета и экономическая теория: в поисках взаимодействия // Финансы и бизнес. 2015. № 2. С. 124–142.
- Малькова Т. Н. Исторический анализ методологии бухгалтерского учета: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.12 «Бухгалтерский учет и статистика». СПб., 1998. 305 с.
- Палий В. Ф., Соколов Я. В. Введение в теорию бухгалтерского учета. М.: Финансы, 1979. 303 с.
- Сидорова М. И. К вопросу о парадигмах бухгалтерского учета // Международный бухгалтерский учет. 2013. № 27. С. 18–25.
- Соколов Я. В. История развития бухгалтерского учета. М.: Финансы и статистика, 1985. 367 с.
- Соколов Я. В. Очерки по истории бухгалтерского учета. М.: Финансы и статистика, 1991. 400 с.
- Соколов Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков до наших дней: Учебн. пособие для вузов. М.: Аудит, Юнити, 1996. 638 с.
- Солоненко А. А. Единая учетная система группы взаимосвязанных организаций: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.12 «Бухгалтерский учет и статистика». Нижний Новгород, 2014. 390 с.
- Терентьева Т. О. Современные принципы бухгалтерского учета в свете эволюции учетных парадигм: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.12 «Бухгалтерский учет и статистика». СПб, 2002. 199 с.
- Cushing B. E. A Kuhnian Interpretation of the Historical Evolution of Accounting // The Accounting Historians Journal. Vol. 16. No. 2. December 1989. P. 1–41.
- Kuhn T. S. The Structure of Scientific Revolutions (1st ed.). University of Chicago Press, 1962. 172 p.
- Wells M. C. A Revolution in Accounting Thought? // The Accounting Review. July 1976. P. 471–482.

D. B. Krylov

The Use of Paradigm Concepts in Russian Accounting Science

Author's affiliation:

Dmitry B. Krylov (e-mail: dbk2003@mail.ru), ORCID 0000-0001-7788-9539, Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg 191023, Russian Federation

Abstract

The article investigates the influence of the T. Kuhn's theory of scientific revolutions on the development of accounting science in the USSR and in the Russian Federation. The author analyzes the usage of the T. Kuhn's term "paradigm" in the USSR and in Russia and considers its application for periodization of the accounting development history. The analysis determines that during the period from the 1980s to the present the term "paradigm" has been constantly used in accounting science. In general, there are two main areas to use this term. Firstly, the selection of 3–4 basic paradigms in the development history of world accounting science, that has become classic in Russia, and their further detailed definition with the purpose of describing and forecasting the ways of accounting science development. Secondly, the identification of new "potential" paradigms, which will become the basis of "normal" science in the near future. The consideration of accounting as an indivisible science that does not have separate scientific directions with its own paradigms and the non-recognition of pre-paradigm periods in the accounting science development are typical for the Russian scientists.

Keywords:

accounting, paradigm, scientific revolution, history of economic thought

JEL: M41, B00

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-101-109>

References

- Cushing B.E. (1989). A Kuhnian Interpretation of the Historical Evolution of Accounting, *The Accounting Historians Journal*, vol. 16, no. 2, December 1989, pp. 1–41.
- Druzhilovskaja E.S. (2010). The Contemporary View on the History of Valuation as an Accounting Method Element. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo — Vestnik of Lobachevsky University of Nizhny Novgorod*. 2010, no. 5 (1). pp. 270–276 (In Russ.).
- Krohicheva G.E. (2004). Corporate Network Accounting and Reporting: Concept, Methodology and Organization. Dissertation of Doctor of Science (Economics), Rostov-on-Don. 379 p. (In Russ.).
- Kuhn, T.S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions* (1st ed.). University of Chicago Press [Kuhn T. (2003). *The Structure of Scientific Revolutions*. Rus. ed. Moscow: AST Publ. (In Russ.)].
- Lvova D.A. (2015). On relationship Between Economic Theory and Accounting Theory, *Finansy i biznes — Finance and Business*, 2015. no. 2. pp. 124–142 (In Russ.).
- Mal'kova T.N. (1998). Historical Analysis of the Methodology of Accounting. Dissertation of Doctor of Science (Economics), St. Petersburg, 305 p. (In Russ.).
- Palij V.F., Sokolov Ja.V. (1979). *An Introduction to Accounting Theory*. Moscow: Finansy Publ. (In Russ.).
- Sidorova M.I. (2013). On the Issue of Accounting Paradigms, *Mezhdunarodnyj Buhgalterskij Uchet — International Accounting*, 2013, no. 27, pp. 18–25 (In Russ.).
- Sokolov Ja.V. (1985). *The History of the Development of Accounting*. Moscow: Finansy i Statistika Publ. (In Russ.).
- Sokolov Ja.V. (1991). *Essays on the History of Accounting*. Moscow: Finansy i Statistika Publ. (In Russ.).
- Sokolov Ja.V. (1996). *Accounting: From the Beginnings to the Present Day*. Moscow: Audit, YUNITI Publ. (In Russ.).
- Solonenko A.A. (2014). A Unified Accounting System of a Group of Interrelated Organizations Dissertation of Doctor of Science (Economics), Nizhny Novgorod, 390 p. (In Russ.).
- Terenteva T.O. (2002). Modern Accounting Principles in the Light of the Evolution of Accounting Paradigms. Dissertation of Candidate of Science (Economics), St. Petersburg, 199 p. (In Russ.).
- Zuga E.I. (2010). The Role of Scientific Paradigms in the Development of Financial Accounting. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta. Ekonomika — St. Petersburg University Journal of Economic Studies*, no. 1, pp. 143–146 (In Russ.).
- Wells M.C. (1976). A Revolution in Accounting Thought? *The Accounting Review*, July 1976, pp. 471–482.

Финансовые, карьерные и профессиональные аспекты мотивации нового поколения врачей в России

Кристофер Марк Дэвис (e-mail: christopher.davis@wolfson.ox.ac.uk), профессор, заведующий международной лабораторией экономики здравоохранения и его реформирования РАНХиГС (г. Москва)

Екатерина Михайловна Пазухина (e-mail: pazukhina-em@ranepa.ru), младший научный сотрудник международной лаборатории экономики здравоохранения и его реформирования РАНХиГС; младший научный сотрудник НИФИ Минфина России (г. Москва)

Аннотация

В настоящее время поколение родившихся в 1980–1999 гг. (т. н. миллениалы, или поколение Y) активно выходит на рынок труда. К 2020 г. представители этого поколения будут составлять до 50 % рабочей силы и начнут занимать управленческие должности среднего звена. При этом имеются данные, что мотивация и карьерные ожидания миллениалов существенно отличаются по сравнению с предшествующими поколениями. На фоне старших поколений они выделяются продвинутыми навыками использования технологий на рабочем месте, иными предпочтениями с точки зрения распределения времени между работой и личной жизнью, а также более сильным желанием улучшать свои знания в профессиональной сфере. В иерархии факторов мотивации российских молодых врачей, в отличие от зарубежных стран, финансовое вознаграждение занимает более высокую позицию. Количественный анализ также показывает, что врачи поколения Y ниже оценивают свой социальный статус по сравнению со старшими поколениями. В заключении статьи обсуждаются меры, направленные на повышение уровня профессиональных навыков и эффективности врачей-миллениалов, работающих в системе здравоохранения в России.

Ключевые слова:

поколения, когорты, демография, мотивация, врачи, здравоохранение, реформы

JEL: I18, J44, H51, J11

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня в России на пенсию выходят представители поколения родившихся в 1945–1959 гг. (т. н. поколение беби-бум), в профессиональную зрелость вступает поколение родившихся в 1960–1979 гг. (поколение X), а также увеличивается число работников из поколения родившихся в 1980–1999 гг. (т. н. миллениалов, или поколения Y)¹. К 2020 г. представители поколения Y займут управленческие должности среднего звена и, по нашей оценке, будут составлять до 50 % рабочей силы. К 2025 г. 58 % врачей

¹ Авторы признают, что многие страны имеют неоднородную историю, которая влияет на границы между поколениями и характеристики их членов. В случае с Россией в [Радаев В. В., 2018] приводятся аргументы в пользу того, что следует внести коррективы в определения поколений, предшествующих миллениалам.

в российской системе здравоохранения будут представителями поколения Y. Выполнение федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения медицинскими кадрами» можно обеспечить за счет наращивания найма выпускников на 19 % в 2019–2024 гг., тогда доля миллениалов среди врачей достигнет 65 % в 2025 г. Проведенные в зарубежных странах исследования [PwC, 2011; Shishkin S., Temnitsky A., 2017] показывают, что поколение миллениалов имеет свой, отличный от родителей жизненный опыт, который связан со значительно более ранним и активным применением информационных технологий. При этом врачи этого поколения обладают специфическими навыками и мотивацией в отношении работы, иными предпочтениями с точки зрения распределения времени между работой и личной жизнью, иными карьерными ожиданиями.

Государственная система здравоохранения в России — один из крупнейших работодателей в экономике (в ней занято около 3 млн человек), при этом ее эффективность в значительной степени зависит от карьерного выбора, успешности профессиональной деятельности и мотивации ее работников: врачей, среднего медицинского персонала, технических специалистов и вспомогательного персонала. Врачи играют важную роль в медицинской системе: они являются ключевыми участниками в диагностике и лечении заболеваний, возглавляют медицинские бригады, управляют медицинскими учреждениями.

Объектом данного исследования являются когорты и поколения врачей, которые работали или будут работать в системе здравоохранения России в 2000–2020 гг. Эти врачи принадлежат к когортам, родившимся в период с 1940 (60 лет в 2000 г.) до 1995 г. (25 лет в 2020 г.). Родившиеся в 1940–1958 гг. в настоящее время уже вышли на пенсию, при этом часть пенсионеров продолжает работать. В свою очередь, численность врачей из поколения Y растет, что обосновывает необходимость изучения возможных различий в факторах мотивации этих специалистов по сравнению с предшествующими поколениями. В случае обнаружения существенных различий они должны быть учтены в ходе принятия управленческих решений (на уровне медицинских организаций), а также в ходе выработки новых мер государственной политики в области кадрового обеспечения здравоохранения (на уровне органов управления здравоохранением).

Далее в первом разделе статьи рассматриваются теоретические вопросы, относящиеся к концепциям когорт, поколений и мотивации работников, а также связям между ними. Во втором разделе на основе данных проводится анализ значимости поколения миллениалов в современных системах здравоохранения. В третьем разделе анализируются изменения в характеристиках когорт и поколений врачей в России, особое внимание уделяется врачам поколения Y. В четвертом разделе проводится количественный анализ различий в факторах мотивации врачей поколения Y по сравнению с их старшими коллегами. Наконец, в заключении представлены рекомендации относительно мер государственной политики в области финансирования и управления здравоохранением, которые были сделаны по итогам нашего исследования.

ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ И ПОДХОДЫ

Представители одной когорты, объединяющей людей одного года рождения, обладают рядом общих характеристик в силу наличия схожего жизненного опыта [Bhopal R. S., 2016]. Тем не менее на протяжении полного жизненного цикла между членами когорты накапливаются различия, связанные с уровнем образования и здоровья, местом проживания, принадлежностью к разным социально-экономическим классам. Таким образом, любые утверждения о когорте справедливы только в отношении ее предельно обобщенных характеристик.

Когорты родившихся в течение 15–20 лет могут быть условно объединены в поколения, чьи характеристики отражают опыт, который довелось пережить всем членам этих

когорт². Вместе с тем между представителями одного поколения могут быть существенные различия из-за принадлежности к разным возрастным группам. Кроме того, ранние когорты могут отличаться от более поздних когорт из того же поколения в связи с изменениями в экономике, политике, обществе и технологиях.

Можно выделить пять компонент, определяющих уровень развития человеческого капитала в когорте (поколении) людей: образование и профессиональное обучение / опыт; доход; среда, стимулирующая к эффективной работе; здравоохранение; статус состояния здоровья человека [Davis C. M., 2018]. Относительная значимость разных компонент меняется в течение жизненного цикла когорты (поколения): образование и подготовка кадров наиболее важны для молодых людей, а качество медицинской помощи и статус состояния здоровья критичны для пожилых³.

Процесс производства здоровья⁴ связывает воедино возникающие из-за заболеваний медицинские задачи и предложение медицинских услуг с результирующими показателями состояния здоровья, такими как совершенное здоровье / хронические заболевания / инвалидность / смертность [Folland S. et al., 2007; Davis C., 2001]. Врачи предоставляют как профилактические услуги, которые могут уменьшить риски для здоровья, так и собственно медицинскую помощь, улучшающую результирующие показатели состояния здоровья.

В свою очередь, мотивация врачей оказывает существенное влияние на качество выполнения их обязанностей и функционирование системы здравоохранения в целом [Franco L. et al., 2002]. Высокая мотивация подразумевает твердую приверженность поставленным целям, глубокую вовлеченность в рабочий процесс и высокие моральные принципы. Напротив, демотивация означает ослабление стимулов к качественной работе, недостаточную нацеленность на выполнение рабочих задач, минимальное участие в рабочем процессе и низкий моральный дух. Можно назвать ряд факторов, влияющих на мотивацию врачей: это возможность содействовать достижению целей, важных для общества в целом; уровень организации труда (качество управления, оптимальный режим работы, оснащенность рабочего места и пр.); финансовое вознаграждение; обеспечение личного и профессионального развития. При этом значимость указанных факторов может существенно различаться между разными когортами (поколениями) врачей.

УЧАСТИЕ ПОКОЛЕНИЯ Y В РЫНКЕ ТРУДА

Оценка доли численности поколения Y в населении и составе рабочей силы России представлена в табл. 1. Численность поколения Y, первая когорта которого родилась в 1980 г., увеличилась до 25,5 млн человек (17 %) в 1990 г. и до 43 млн в 2015 г. (29 %). Начиная с 2020 г. численность поколения Y и его доля в населении будут снижаться.

² Представители поколения беби-бум (род. 1945–1959 гг.) застали мир и процветание после войны, значительные культурные изменения в раннем взрослом возрасте и знакомство с новыми технологиями (персональные компьютеры, интернет, мобильные телефоны, электронная почта). Поколение X (когорты 1960–1979 гг. рождения) отличалось меньшим надзором со стороны взрослых в детстве, принятием более равных гендерных ролей, использованием новых технологий, высокими этическими стандартами в работе.

³ Пример определения и количественного измерения возможностей когорт в России приведен в работе [Davis C. M., 2018], где оценивается изменение возможностей когорт в возрасте 60 лет в период 1990–2020 гг. В статье использован Human Capabilities of the Elderly in Russia Index (HCERI), который состоит из пяти указанных выше компонентов. Индекс рассчитывает пятикомпонентные индексы с использованием средневзвешенных геометрических средних на основе официальной статистики России. Совокупный индекс HCERI рассчитывается как среднее геометрическое пяти индексов-компонентов.

⁴ Процесс производства здоровья описывает возникновение болезней через демографическое развитие и поведение населения / домашних хозяйств, связанное с поддержанием здоровья, а также деятельность шести медицинских институций (медицинская система, медицинская сеть снабжения, медицинская промышленность, биомедицинские НИОКР, внешняя торговля медицинскими товарами и управление сектором здравоохранения), предоставляющих профилактические и лечебные медицинские услуги [Davis C., 1988; Davis C., 2000].

В конце 1990-х гг. представители поколения Y вышли на рынок труда и начали занимать наименее квалифицированные рабочие места, а несколько лет спустя — места специалистов. В России численность занятого населения поколения Y выросла с 3,6 млн в 2000 г. (5,6 % рабочей силы) до 29,8 млн человек в 2015 г. (41,2 % рабочей силы). К 2020 г. численность занятых из поколения Y составит 35,4 млн (49,9 % рабочей силы).

Таблица 1

Доли поколения Y в населении и рабочей силе в России, 1980–2020 гг.

Годы	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020П
Население России							
Поколение Y, тыс.	2203	25 500	40 894	41 687	41 349	43 022	41 810
Все население, тыс.	138 127	147 644	145 752	143 801	142 857	146 267	146 797
Доля поколения Y, %	2	17	28	29	29	29	28
Рабочая сила в России							
Рабочая сила поколения Y, тыс.	0	0	3584	10 618	20 392	29 798	35 439
Вся рабочая сила, тыс.	н/д	н/д	64 465	68 603	69 934	72 324	71 000
Доля поколения Y, %	0	0	5,6	15,5	29,2	41,2	49,9

Источники: составлено авторами по данным Росстата (Демографический ежегодник России, выпуски за 2000–2016 гг.; Российский статистический ежегодник, выпуски за 2000–2016 гг.; Труд и занятость в России, выпуски за 2000–2017 гг.; Демографический прогноз до 2035 года, версия от 03.10.2018); Human Mortality Database.

Человеческий капитал поколения Y можно измерить с помощью пяти показателей, рассмотренных в первом разделе и описанных более подробно в [Davis C. M., 2018]. Это сложная задача, выходящая за рамки данной статьи. Важно заметить, что международные исследования, в которые были включены представители поколения Y из России, содержат выводы о том, что образование, технологические навыки и профессиональная подготовка когорт поколения Y по сравнению с их предшественниками выросли [PwC, 2011]. В России реальная заработная плата возросла вследствие государственных реформ, однако в последние годы темп ее прироста существенно замедлился из-за макроэкономической нестабильности. В 2000–2018 гг. улучшились как стимулирующая среда, так и медицинское обслуживание, хотя все еще есть отставание от стран ОЭСР. Сейчас представители поколения Y пребывают в той фазе жизни, когда их здоровье в среднем хорошее, поэтому качество медицинской помощи не имеет для них большого значения.

Переходя к характеристикам поколения Y, можно сделать некоторые обобщения о жизненном опыте, который повлиял на отношение представителей этого поколения к работе. Они выросли после 1980-х гг., уже после окончания холодной войны и распада СССР; они стали свидетелями ускорения технологического прогресса, который не только затронул жизнь отдельных лиц, но и трансформировал целые социальные институты; в это время значительно вырос стандарт жизни, усилилась глобализация, им стали доступны зарубежные поездки; сократились различные формы дискриминации. Однако на благосостоянии миллениалов отрицательно сказались рецессия на территории бывшего СССР в 1990-х, глобальный финансовый кризис 2008–2010 гг., политика жесткой экономии, отсутствие гарантий занятости, локальные войны и терроризм, а также кризис пенсионных систем; все эти факторы повлияли на их ожидания и мотивацию.

Миллениалы с детства имели опыт использования продвинутых технологичных продуктов для личных нужд (ноутбуки и планшеты, интернет, смартфоны, социальные сети), навыки поиска информации и пользования специализированными приложениями. Работники-миллениалы регулярно применяют свои навыки на работе и овладевают новыми технологиями для личных и профессиональных целей; они имеют высокие ожидания в отношении технологической обеспеченности на рабочем месте. При этом они не всегда верят, что начальники понимают важность новых технологий в работе [Deloitte, 2018; KPMG, 2017].

Миллениалы, в отличие от других поколений, высоко ценят возможность поддерживать баланс между личной жизнью (семья, отдых, путешествия) и работой. Они не любят работать в коллективах с жесткой иерархией сотрудников, а также негативно относятся к работе в офисе с фиксированной продолжительностью рабочего дня. Кроме того, они высоко ценят возможность подстраивать рабочий процесс под свой режим (гибкий рабочий график, дистанционная работа, возможность смены вида деятельности), чтобы в случае необходимости выстроить приемлемый баланс между выполнением рабочих и семейных обязанностей. Миллениалы ценят наличие цифровой коммуникационной среды, через которую они могли бы взаимодействовать с коллегами и начальниками (социальные сети, мгновенные сообщения и блоги) [Deloitte, 2018; KPMG, 2017; PwC, 2011].

Работники из поколения Y хотели бы обучаться на рабочем месте, чтобы продолжать развивать свои навыки. Они положительно относятся к наставничеству со стороны опытных сотрудников и ожидают регулярной обратной связи и поощрения с их стороны. Карьерный рост является для них одним из наивысших приоритетов, хотя это не совсем соотносится с их стремлением к балансу между работой и личной жизнью. Миллениалы считают, что достижение привлекательного баланса между работой и личной жизнью, обучение на рабочем месте и карьерный рост важнее, чем финансовое вознаграждение (при условии, что общий размер вознаграждения остается приемлемым) [PwC, 2011].

ВРАЧИ ИЗ ПОКОЛЕНИЯ Y В РОССИИ

Для оценки численности врачей из поколения Y в России мы использовали данные Росстата и Минздрава России⁵, а также данные, предоставленные Центральным НИИ организации и информатизации здравоохранения (распределение врачей по полу и возрастным группам в 2012–2017 гг.). Для расчетов было предположено, что минимальный возраст практикующего врача — 25 лет.

Полученные оценки численности врачей из поколения Y в России представлены на рис. 1. В 2005 г., когда первым когортам поколения Y исполнилось 25 лет, число врачей из этого поколения в России составило 14,1 тыс. человек (2 % всех работающих врачей), а к 2015 г. их численность увеличилась до 152 тыс. (28 %). В рамках консервативного прогноза (число выпускников на уровне 2015–2017 гг.) к 2020 и 2025 гг. численность врачей поколения Y может вырасти до 229 тыс. (43 %) и 298 тыс. (58 %) человек соответственно. Планируется⁶, что численность врачей, работающих в государственных и муниципальных медицинских организациях, должна вырасти до 598 тыс. в 2024 г. Если предположить, что наращивание численности врачей будет достигаться только за счет дополнительного найма недавних выпускников медицинских вузов, то, по нашим расчетам, с 2019 по 2024 г. их наем увеличится на 19 %.

По мере взросления врачи из поколения Y будут продвигаться вверх по карьерной лестнице и оказывать все большее влияние на систему здравоохранения. В 2018 г. врачи из первой когорты поколения Y (1980 года рождения) более 13 лет работают в системе здравоохранения. Таким образом, некоторые из них уже могли занять руководящие должности в медицинских организациях. В результате их ценности и отношение к работе уже сегодня влияют не только на качество медицинских услуг, но и на управленческие решения.

⁵ Здравоохранение в России. 2000, ... 2017: Стат. сб. / Росстат. М., 2000, ... 2017; Труд и занятость в России. 2000, ... 2017: Стат. сб. / Росстат. М., 2000, ... 2017; Human Mortality Database; Министерство образования и науки РФ, Сводные отчеты по форме № ВПО-1 за 2013–2017 гг.

⁶ Федеральный проект «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения медицинскими кадрами» национального проекта «Здравоохранение».

Рисунок 1

Доли поколения Y среди врачей по возрастным группам, 2005–2025 гг.

Примечание: прогноз на 2018–2025 гг. не учитывает планов Министерства здравоохранения по увеличению численности врачей в рамках национального проекта «Здравоохранение» от 2018 г. (<http://www.roszdravnadzor.ru/i/upload/images/2018/7/25/1532512237.26174-1-15781.pdf>).

Источник: составлено авторами.

С точки зрения отношения к работе можно считать, что миллениалы настроены на оказание наиболее полной и качественной помощи в рамках медицинской системы. В исследовании

[Ермолаева Ю. Н., 2013], проведенном в России, установлено, что 76 % молодых врачей полностью удовлетворены карьерным выбором⁷. Тем не менее другие факторы могут оказывать более сильное, в том числе негативное, воздействие на мотивацию.

Содержание и условия работы могут влиять на мотивацию молодых врачей как положительно, так и отрицательно. Положительное влияние наблюдается при работе с задачами, для выполнения которых нужно использовать профессиональные навыки. Двумя факторами, влияющими на удовлетворенность молодых врачей, являются креативность (78 %) и возможности для реализации интеллектуального потенциала (66 %) [Ермолаева Ю. Н., 2013]. Хорошая обеспеченность рабочего места современными медицинскими технологиями занимает более высокое положение в иерархии мотивационных факторов, чем возможность достичь финансового благосостояния: 56 % респондентов определили в качестве основного демотивирующего фактора плохое оборудование. Показательны международные сравнения факторов мотивации молодых врачей. Молодые российские врачи уделяют меньше внимания достижению баланса между работой и личной жизнью, чем, к примеру, молодые врачи в Великобритании, что может объясняться различиями в режиме работы или в профессиональных требованиях. В отличие от британских коллег российские молодые врачи не определяют в качестве ключевого мотивирующего фактора возможность работать в квалифицированном и преданном делу коллективе. Тяжелые нагрузки и связанный с ними стресс негативно влияют на удовлетворенность работой у молодых врачей в обеих странах [HM Government, 2017; Shishkin S., Temnitsky A., 2017].

Молодые врачи в России заинтересованы в возможностях личностного развития на своих должностях. В работе [Ермолаева Ю. Н., 2013] отмечается, что большинство считает необходимым пройти дополнительную подготовку для повышения своей профессиональной квалификации (77 % опрошенных). Молодые врачи также хотели бы участвовать в программах наставничества (менторства) с привлечением старших коллег. Дополнительно это позволило бы усилить мотивацию молодых специалистов, связанную с фактором признания результатов работы их руководителями. Они хотели бы чаще получать отзывы о результатах их работы и иметь поощрение за профессиональные заслуги. При этом российские молодые врачи, в отличие от британских, сильнее верят в то, что признание достижений начальством и продвижение по службе определяются в той же мере личными отношениями, что и профессиональными заслугами. Наконец, молодые врачи в России предпочитают получать фиксированную зарплату договорного типа, нежели зарплату со значимой долей стимулирующих выплат [Shishkin S., Temnitsky A., 2017].

КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ МОТИВАЦИИ РОССИЙСКИХ ВРАЧЕЙ ПОКОЛЕНИЯ Y

Данные РМЭЗ⁸ и КОУЖ⁹ содержат вопросы об отношении занятого населения к своей работе, которые можно в той или иной степени поставить в соответствие факторам мотивации, описанным выше (табл. 2). Количественный анализ этих данных позволяет сравнить три поколения врачей. Два старших поколения определены с учетом работы [Радаев В. В., 2018], а границы для поколения Y определены в соответствии с общепринятой методологией. Таким образом, в анализе выделены поколение миллениалов (1980–2000 гг. рождения), поколение 2 (1968–1979 гг. рождения) и поколение 3 (1947–1967 гг. рождения).

⁷ В [Ермолаева Ю. Н., 2013] изучаются опросы 196 врачей и 206 врачей низшей квалификации в возрасте 20–29 лет в Саратове, касающиеся выбора профессии и профессиональной удовлетворенности.

⁸ Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (RLMS-HSE), проводимый Национальным исследовательским университетом ВШЭ и ООО «Демоскоп» при участии Центра народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел-Хилле и Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (сайты обследования RLMS-HSE: <http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms> и <http://www.hse.ru/rlms>).

⁹ Комплексное наблюдение условий жизни населения 2014 и 2016 / Росстат.

РМЭЗ представляет собой репрезентативное ежегодное лонгитюдное исследование домохозяйств (за исключением 1997 и 1999 гг.) [Gerry C. J., Papadopoulos G., 2015; Kaneva M., Gerry C. J., Baidin V., 2018]. На момент публикации последняя доступная волна исследования относится к 2017 г. Мы использовали максимальное число волн, в которых могут находиться представители поколения Y, работающие врачами (волны 16–26, соответствующие 2007–2017 гг. опросов)¹⁰. Исходная выборка не уникальных работающих врачей состояла из 837 представителей трех поколений (миллениалы, поколение 2, поколение 3); из нее для каждого из уникальных врачей были использованы только наиболее новые опросники, что сократило выборку до 211 наблюдений.

Второй источник микроданных — исследование КОУЖ, проводимое Росстатом. Выборка содержит 1681 практикующих врачей трех поколений в волнах 2014 и 2016 гг.

Для определения различий в оценке значимости отдельных факторов мотивации между поколениями врачей мы использовали метод однофакторного дисперсионного анализа (ANOVA). Чтобы выяснить, выполнена ли предпосылка о равенстве дисперсий в сравниваемых генеральных совокупностях, и проверить таким образом результаты дисперсионного анализа на устойчивость, был применен непараметрический тест Флигнера на равенство дисперсий [Fligner M. A., Killeen T. J., 1976].

Таблица 2

Вопросы РМЭЗ и КОУЖ и переменные количественного анализа

№	Вопрос	Переменная
РМЭЗ		
1	Насколько Вы удовлетворены или не удовлетворены: — Вашей работой в целом?	Gen_stsf
2	— условиями Вашего труда?	Stsf_work contract
3	— оплатой Вашего труда?	Stsf_money
4	— возможностями для Вашего профессионального роста?	Stsf_growth
5	Насколько Вы удовлетворены или не удовлетворены Вашей жизнью в целом в настоящее время?	Stsf_life
6	Представьте себе, пожалуйста, лестницу из девяти ступеней. На какой из девяти ступеней находитесь сегодня Вы лично? — на нижней, первой, ступени, стоят самые бедные, а на высшей, девятой, — богатые	9_wealth
7	— на нижней ступени стоят совсем бесправные, а на высшей — те, у кого большая власть	9_power
8	— на нижней ступени находятся люди, которых совсем не уважают, а на высшей — те, кого очень уважают	9_respect
КОУЖ		
1	Как бы Вы могли охарактеризовать свою основную работу с точки зрения физических затрат на ее выполнение?	Hard_phys
2	Опишите, пожалуйста, условия Вашего труда. Связана ли Ваша работа с нервным напряжением и стрессами?	Hard_nerves
3	Укажите степень удовлетворенности своей основной работой по каждому из таких аспектов, как: — заработок	Stsf_wage
4	— надежность работы	Stsf_stability
5	— обязанности, которые Вы выполняете	Stsf_duty
6	— режим работы	Stsf_regime
7	— условия труда	Stsf_conditions
8	— профессиональная удовлетворенность (возможность применять свои идеи на практике, возможность профессионального роста)	Stsf_prof
9	— моральное удовлетворение (ощущение, что выполняете «полезную» работу)	Stsf_moral

Источники: составлено авторами на основе материалов РМЭЗ «Индивидуальный вопросник для лиц в возрасте 15 лет и более» и КОУЖ «Взрослый вопросник».

¹⁰ В волнах 2005 и 2006 гг. врачей поколения Y среди респондентов не оказалось.

Результаты дисперсионного анализа по данным РМЭЗ представлены в табл. 3. Различия между поколениями являются статистически значимыми по двум переменным: удовлетворенность жизнью и уровень социального уважения, причем различия наблюдаются как при сравнении всех трех поколений, так и при сравнении миллениалов с каждым из старших поколений в отдельности.

В частности, миллениалы на 22 % более довольны жизнью по сравнению с поколением 2 и на 17 % — по сравнению с поколением 3¹¹. Однако эти результаты следует интерпретировать с осторожностью, так как, согласно тесту Флигнера, гипотеза о равенстве дисперсий отвергается на 95-процентном уровне значимости.

Кроме того, поколение Y оценивает уровень уважения обществом значимо ниже, чем оба старших поколения: на 9 % меньше по сравнению с поколением 2, и на 12 % меньше по сравнению с поколением 3. Вывод о наличии различий между миллениалами и поколением 2 является устойчивым, так как тест Флигнера не позволяет отвергнуть гипотезу о равенстве дисперсий на 95-процентном уровне значимости. Более низкая оценка социального статуса молодыми врачами — тревожный знак, так как альтруистические мотивы являются одними из самых важных в их мотивации.

В табл. 3 также приведены аналогичные оценки для данных КОУЖ. По результатам дисперсионного анализа миллениалы значимо отличаются от предыдущих поколений в оценках сложности работы, вызванной физическим напряжением и стрессом, в неудовлетворенности режимом работы и в профессиональной неудовлетворенности. Врачи поколения Y оценивают физическую тяжесть своей работы на 17 % выше, чем представители поколения 2, и на 12 % выше, чем врачи из поколения 3; миллениалы находят свою работу на 3 % менее напряженной в психологическом смысле по сравнению с врачами поколения 2; их удовлетворенность режимом на 4 % ниже, чем у поколения 2 или у поколения 3; их профессиональная удовлетворенность на 4 % ниже, чем у врачей поколения 2 или поколения 3. Тем не менее эти результаты не стоит считать устойчивыми, поскольку тест Флигнера на 95-процентном уровне значимости отвергает гипотезу о равенстве дисперсий почти во всех случаях, описанных выше, за исключением разницы в средних оценках психологической тяжести работы миллениалами и поколением 2.

Таблица 3

**Средние, стандартные ошибки
и результаты дисперсионного анализа для данных РМЭЗ**

№	Пере- менная	Зна- че- ния	Милле- ниалы		Поколение 2		Поколение 3		Разница по трем поколениям		Разница между миллениалами и П2		Разница между миллениалами и П3	
			Сред.	SD	Сред.	SD	Сред.	SD	ANOVA p-value	Т. Флиг- нера p-value	ANOVA p-value	Т. Флиг- нера p-value	ANOVA p-value	Т. Флиг- нера p-value
PM33														
1	Gen_stsf	0–4	2,85	0,79	2,87	0,99	2,86	0,81	0,99	0,22	0,91	0,50	0,93	0,31
2	Stsf_work contract	0–4	2,78	0,84	2,76	0,97	2,81	0,98	0,95	0,95	0,91	0,84	0,86	0,88
3	Stsf_money	0–4	1,94	1,05	1,64	1,18	1,91	1,16	0,22	0,29	0,13	0,17	0,87	0,30
4	Stsf_growth	0–4	2,39	0,88	2,43	1,12	2,65	0,92	0,25	0,16	0,84	0,23	0,11	0,59
5	Stsf_life	0–4	2,82	0,77	2,31	1,05	2,41	0,92	0,01***	0,03	0,00***	0,01	0,01***	0,04
6	9_wealth	0–8	3,63	1,23	3,48	1,62	3,47	1,38	0,79	0,43	0,57	0,24	0,49	0,29
7	9_power	0–8	3,71	1,38	3,57	1,73	3,52	1,48	0,78	0,44	0,63	0,24	0,45	0,58
8	9_respect	0–8	5,47	1,70	6,00	1,79	6,21	1,31	0,03**	0,04	0,09*	0,93	0,01***	0,04

¹¹ Пример расчета различий в показателе удовлетворенности жизнью между разными поколениями на основе показателей средних из табл. 3: $2,82/2,31 \cdot 100 \% - 100 \% = 22 \%$; $2,82/2,41 \cdot 100 \% - 100 \% = 17 \%$.

№	Пере- менная	Зна- че- ния	Милле- ниалы		Поколение 2		Поколение 3		Разница по трем поколениям		Разница между миллениалами и П2		Разница между миллениалами и П3	
			Сред.	SD	Сред.	SD	Сред.	SD	ANOVA p-value	Т. Флиг- нера p-value	ANOVA p-value	Т. Флиг- нера p-value	ANOVA p-value	Т. Флиг- нера p-value
КОУЖ														
1	Hard_phys	0–3	0,67	0,57	0,57	0,57	0,59	0,61	0,02**	0,01	0,01***	0,01	0,04**	0,00
2	Hard_nerves	0–2	1,02	0,65	1,05	0,66	1,11	0,69	0,06*	0,09	0,39	0,47	0,02**	0,04
3	Stsf_wage	0–2	1,35	0,65	1,40	0,62	1,37	0,66	0,39	0,54	0,18	0,96	0,64	0,37
4	Stsf_stability	0–2	1,84	0,39	1,87	0,36	1,86	0,37	0,37	0,35	0,16	0,15	0,38	0,37
5	Stsf_duty	0–2	1,86	0,37	1,90	0,31	1,88	0,35	0,22	0,23	0,08*	0,09	0,46	0,46
6	Stsf_regime	0–2	1,81	0,41	1,88	0,33	1,89	0,33	0,00***	0,00	0,00***	0,00	0,00***	0,00
7	Stsf_ condition	0–2	1,81	0,41	1,84	0,38	1,84	0,40	0,41	0,41	0,19	0,19	0,36	0,35
8	Stsf_prof	0–2	1,80	0,43	1,88	0,35	1,88	0,36	0,00***	0,00	0,00***	0,00	0,00***	0,00
9	Stsf_moral	0–2	1,86	0,38	1,87	0,38	1,88	0,37	0,62	0,53	0,72	0,69	0,34	0,27

Примечание: уровни значимости в дисперсионном анализе: *** для 1 %, ** для 5 %, * для 10 %.
Источник: составлено авторами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На протяжении последних десятилетий в России государство принимало меры по стимулированию врачей в рамках разнообразных программ. Как правило, стимулирование сводится к денежным надбавкам и нацелено на обеспечение нормативной численности медицинского персонала.

— В рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» (2006–2009 гг.) осуществлялись доплаты молодым врачам или на основании квалификационной категории¹².

— В 2012 г. в рамках Указа Президента РФ № 597 от 07.05.2012 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» было предусмотрено повышение заработной платы врачей к 2018 г. до уровня 200 % от средней по региону.

— С 2012 г. действует программа «Земский доктор» по стимулированию врачей к переезду в сельскую местность через единовременные выплаты в размере 1 млн руб. С 2015 г. помимо врачей в программу включены фельдшеры; к 2017 г. единовременной выплатой воспользовались около 25 тыс. человек. Начиная с 2015 г. на финансирование программы в бюджете ФОМС ежегодно выделяется по 3,2 млрд руб.¹³

— В рамках федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» для ликвидации дефицита медицинских работников предусматривается довести число врачей в государственных и муниципальных медицинских организациях до 598 тыс. к 2024 году¹⁴.

В данном исследовании показано, что финансовое вознаграждение не является единственным важным фактором мотивации врачей. В развитых странах в одном ряду с финансовым вознаграждением стоят такие факторы мотивации, как альтруизм, достойные условия труда, общественное признание и возможность профессионального роста. В ряде работ, обсуждаемых в [Shishkin S., Temnitsky A., 2017], финансовое вознаграждение не

¹² Программы реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в регионах на 2006–2009 гг.

¹³ Комментарий Минздрава России об эффективности программы «Земский доктор». URL: <https://www.rosminzdrav.ru/news/2015/07/15/2449-kommentariy-minzdrava-rossii-ob-effektivnosti-programmy-zemskiy-doktor>.

¹⁴ Паспорт федерального проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами». URL: <http://static.government.ru/media/files/1eRqKLkIgA3N0dsBllhypSYTbtAXqAEq.pdf>.

является главным фактором мотивации врачей в развивающихся странах с относительно невысоким уровнем оплаты их труда. При этом необходимо учитывать, что повышение уровня оплаты труда врачей в России зачастую сопровождалось ухудшением по крайней мере части неденежных факторов мотивации, например ухудшением условий труда как в отношении его интенсивности (врачам приходится работать более чем на одну ставку), так и в отношении материального оснащения (после выплаты возросшей заработной платы у медицинских организаций остается меньше средств на приобретение расходных материалов, ремонт оборудования, закупку)¹⁵. Все это свидетельствует о том, что повышение заработной платы само по себе не всегда приводит к повышению мотивации врачей.

В настоящем исследовании было показано, что нефинансовые факторы мотивации являются еще более актуальными для молодых врачей из поколения Y, которые в скором времени будут составлять более половины всех врачей в России. Так, возможность помогать пациентам — один из самых важных факторов мотивации. Молодые врачи в России, как и в Великобритании, более чувствительны к условиям труда, стремятся к поддержанию баланса между работой и личной жизнью, меньшим стрессам от тяжелых нагрузок, хотели бы работать с передовыми технологиями, получать непрерывную профессиональную подготовку и соответствующее признание за достижения и продвижение по службе. Вместе с тем фактор материального вознаграждения больше волнует молодых российских врачей, чем врачей в Великобритании, так как первые получают более низкую заработную плату, несмотря на высокую квалификацию. Благодаря политике повышения реальной заработной платы врачей, проводимой Правительством РФ, это отличие становится менее заметным.

Проведенный нами количественный анализ выявил, что российские молодые врачи оценивают свой социальный статус ниже, чем врачи более старших поколений. Это может отражать как специфику поколения миллениалов, так и особенности восприятия социального положения на раннем этапе карьеры. Этот вопрос заслуживает более детального анализа, поскольку он связан с альтруистическими мотивами помощи обществу.

При разработке мер кадровой политики в области здравоохранения помимо повышения уровня оплаты труда врачей, достигнутого к концу 2018 г., необходимо уделять больше внимания созданию сбалансированных условий труда. Необходимо разработать схемы стимулирования для повышения мотивации сотрудников поколения Y, негативно относящихся к таким методам, как существенные надбавки за результаты работы, внедрившимся в более ранние периоды для стимулирования медицинских специалистов с совершенно иным жизненным опытом.

В этой ситуации можно воспользоваться тем, что специалисты поколения Y в России мотивированы главным образом возможностью профессионального образования и карьерного роста. Благодаря этой ориентации представители поколения Y положительно отнесутся к инициативам по обеспечению непрерывного образования в сфере здравоохранения. Они предпочли бы учиться с использованием инновационных цифровых средств (онлайн-модулей, вебинаров и интерактивных профессиональных игр), а не с помощью традиционных и устаревших лекций старших специалистов.

Инициативы по созданию и внедрению содержательных способов обучения для молодых работников поколения Y, в частности врачей, включая техники дистанционного обучения, были бы высоко востребованы и принесли бы большую пользу обществу. Содействие непрерывному профессиональному образованию поколения Y позволит повысить производительность труда и способствовать глубокому проникновению технологических инноваций в медицинскую сферу.

¹⁵ Оптимизация российской системы здравоохранения в действии / ЦЭПР. URL: <http://cepr.ru/wp-content/uploads/2017/04/ЗдравоЗащоронение.-Оптимизация-российской-системы-здравоохранения-в-действии.pdf>.

Отметим, что в федеральном проекте «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» перед Министерством здравоохранения Российской Федерации стоит задача разработать и внедрить к концу 2021 г. 5 тыс. интерактивных образовательных модулей по всем медицинским специальностям высшего и среднего медицинского образования, а также к концу 2024 г. обучить с их помощью не менее 1,9 млн человек. Данные инициативы согласуются со стремлением молодых врачей продолжать учиться, однако такие меры могут оказаться недостаточными.

По мнению авторов, при реализации указанного федерального проекта необходимо разработать и осуществлять мониторинг мотивации медицинских специалистов различных возрастных групп и поколений, что в будущем поможет разработать мероприятия по повышению привлекательности работы в государственной системе здравоохранения и в конечном итоге будет способствовать ликвидации кадрового дефицита. Большим потенциалом обладает реализация образовательных программ в рамках государственно-частного партнерства, например совместно со страховыми и фармацевтическими компаниями. Кроме того, имеет смысл развивать систему наставничества (менторства) для молодых специалистов с привлечением опытных врачей старших поколений.

Список источников

- Ермолаева Ю. Н. Профессиональная социализация молодых медицинских работников // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 9-1.
- Радаев В. В. Миллениалы на фоне предшествующих поколений: эмпирический анализ // *Социологические исследования*. 2018. Т. 3. № 3. С. 15–33. URL: <http://dx.doi.org/10.7868/S0132162518030029>.
- 2018 Deloitte Millennial Survey. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/gx-2018-millennial-survey-report.pdf>.
- Bhopal R. S. *Concepts of epidemiology: integrating the ideas, theories, principles, and methods of epidemiology*. Oxford University Press, 2016.
- Davis C. *The organization and performance of the contemporary Soviet health system / State and welfare USA/ USSR: Contemporary policy and practice*. Berkeley: University of California, 1988.
- Davis C. *Transition, health production, and medical system effectiveness / The Mortality Crisis in Transitional Economies*. Oxford University Press, 2000. P. 174–203. URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198297413.001.0001>.
- Davis C. *The health sector: illness, medical care and mortality in Russia / Eds. by B. Granville, P. Oppenheimer. Russian Economy in the 1990s*. Oxford University Press, 2001.
- Davis C. M. *The Changing Capabilities of Cohorts of the Elderly in Russia during 1990–2020: Measurement using a Quantitative Index* // *Journal of population ageing*. 2018. P. 1–56. URL: <http://dx.doi.org/10.1007/s12062-017-9179-1>.
- Fligner M. A., Killeen T. J. *Distribution-free two-sample tests for scale* // *Journal of the American Statistical Association*. 1976. Vol. 71. Iss. 353. P. 210–213.
- Folland S. et al. *The Economics of Health and Health Care*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2007.
- Franco L. M., Bennett S., Kanfer R. *Health sector reform and public sector health worker motivation: a conceptual framework* // *Social science & medicine*. 2002. Vol. 54. No. 8. P. 1255–1266.
- Gerry C. J., Papadopoulos G. *Sample attrition in the RLMS, 2001–10: Lessons for longitudinal analysis and an application in health* // *Economics of Transition*. 2015. Vol. 23. Iss. 2. P. 425–468. URL: <https://doi.org/10.1111/ecot.12063>.
- Kaneva M., Gerry C. J., Baidin V. *The effect of chronic conditions and multi-morbidity on self-assessed health in Russia* // *Scandinavian Journal of Public Health*. 2018. Vol. 46. P. 886–896. URL: <https://doi.org/10.1177/1403494817746283>.
- Meet the millennials / KPMG, 2017. URL: <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/uk/pdf/2017/04/Meet-the-Millennials-Secured.pdf>.
- Millennials at Work. *Reshaping the Workplace* / PwC, 2011. URL: <https://www.pwc.com/co/es/publicaciones/assets/millennials-at-work.pdf>.
- Review Body on Doctors' and Dentists Remuneration 45th Report: 2017 / HM Government, 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/review-body-on-doctors-and-dentists-remuneration>.
- Shishkin S., Temnitsky A. *From Salary to the Performance-Based Remuneration of Russian Physicians: How Motivation at Work is Changing* / HSE WP BRP 08/PSP/2017.

C. M. Davis, E. M. Pazukhina

Financial, Career and Professional Aspects of the Motivation of the New Generation of Doctors in Russia

Authors' affiliation:

Christopher M. Davis (e-mail: christopher.davis@wolfson.ox.ac.uk), ORCID 0000-0002-2838-0418, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation

Ekaterina M. Pazukhina (e-mail: pazukhina-em@ranepa.ru), ORCID 0000-0001-9379-0475, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

Russia is now experiencing a significant inflow of Generation Y (Millennials, born 1980–1999) into the labor force. By 2020 Generation Y employees will make up 50 % of the national labor force and will occupy important mid-career positions. International studies show that Millennials have different motivations and career expectations. They are unlike those of previous generations in having better technological skills, higher expectations concerning technology at the workplace and opportunities to use their professional skills, greater interest in achieving a work-life balance and strong desires to improve their knowledge related to work. The hierarchy of motivating factors of young Russian doctors diverges from those in the UK by the position of financial remuneration, which is higher in Russia. Quantitative analysis of Russian surveys shows that doctors from Generation Y have lower perceptions of their social status than do doctors from previous generations. The article concludes by presenting proposals to improve motivation of Millennials employed in Russian medical system, which could increase their skills and professional performance.

Keywords:

generations, cohorts, demography, motivation, doctors, healthcare sector, reforms

JEL: I18, J44, H51, J11

INTRODUCTION

Russia is now experiencing the retirement of the Baby Boom generation (born 1945–1959), the move into mid/late careers by Generation X (1960–79), and the rise in the significance of Generation Y (Millennials, 1980–1999)¹. By 2020 Generation Y employees will occupy important mid-career positions and will make up 50 % of the national labor force. It is estimated that the Generation Y share of total doctors in Russia will reach 58 % by 2025. However, the implementation of the federal project "Provision of medical organizations with medical personnel", which would involve the increase in recruiting of medical graduates by 19 % in 2019–2024, would lead to the growth of the share of the Millennials among doctors up to 65 % in 2025. Studies from other countries [PwC, 2011; Shishkin S., Temnitsky A., 2017] indicate that the Millennials have had life experiences dissimilar to those of previous generations with respect to earlier adoption of informational technologies. Millennials have different skills, motivations, job performance characteristics, attitudes to work-life balances and career expectations.

The national health service in Russia is one of the largest employers in the economy (around three million people) and depends for its overall performance on the motivation, professional performances, and career choices of doctors, middle medical personnel, technicians,

¹ The authors recognize that many countries have had turbulent histories that affect the boundaries between generations and the characteristics of their members. In the case of Russia, [Radaev V., 2018] has made insightful arguments that adjustments should be made to the definitions of the generations before the Millennials.

and support staff in polyclinics, hospitals and other facilities. Doctors play especially important roles in the medical system in diagnosing and treating illness, leading medical teams, and managing medical institutions.

This article focuses on birth cohorts and generations of doctors employed during 2000–2020, which means that their birth cohorts range from 1940 (60 years old in 2000) to 1995 (25 years old in 2020). Though those born during 1940–1959 would have achieved the retirement age by 2019, many are still employed in healthcare system. Due to the growth of Generation Y employees in the health service of Russia it is important to determine, whether doctors in this age group possess new characteristics that both assist in the production of medical services and pose challenges to traditional management and health reforms. If the hypothesis that significant differences exist is verified, this should be taken into account in management decisions (on the level of medical organizations) and in developing policy measures in human resources management (on the level of managing authorities).

The article starts with reviewing theoretical issues concerning the relationships between birth cohorts/generations and motivation. The second part presents an evaluation of the significance of Generation Y members in contemporary healthcare systems. The third part is devoted to the analysis of changes in characteristics of cohorts and generations in Russia. The fourth part contains an empirical analysis of differences in factors of motivation of doctors between Generation Y and other generations. The article concludes with recommendations to medical authorities concerning policies in healthcare financing and management based on the results of authors' research.

MAJOR THEORETICAL CONCEPTS AND APPROACHES

A cohort is a group of people who are defined by a common characteristic (year of birth in this article) and share similar experiences over a defined period [Bhopal R. S., 2016]. However, over the life-cycle of a birth cohort significant differences develop between members with respect to education, socio-economic class, health, and residence. Generalizations about different birth cohorts therefore reflect assessments of their central tendencies.

Cohorts of those born during 15–20-year periods can be attributed to generations, whose characteristics reflect the shared life experience of its members². But there are differences between members of generations due to their distribution over age groups (e.g. child, young adult). Furthermore, birth cohorts from the beginning of a generational period may have different characteristics from those at the end due to changes in the economy, politics, society and technology.

There are five components of human capabilities: education and professional training/experience; income security; enabling environment; medical care; and health status [Davis C. M., 2018]. The relative importance of the components varies over the life cycle of birth cohorts, with education and training being more significant for young adults and medical care and health status being of decisive importance for the elderly³.

² The members of the Baby Boom generation (born 1945–1959) experienced peace and prosperity after a major war, significant cultural changes in early adulthood, and exposure to new technologies (personal computers, internet, mobile phones, email) from their forties. The characteristics of Generation X (birth cohorts 1960–1979) were: reduced adult supervision during childhood, less rebellious than the Baby Boomers, acceptance of more equal gender relations, exposure to new technologies, and strong work ethic.

³ An example of the definitions and quantitative measurement of capabilities of birth cohorts in Russia is provided in [Davis C. M., 2018], which assesses the changing capabilities of birth cohorts when they turn 60 over the period 1990–2020. The article makes use of Human Capabilities of the Elderly in Russia Index (HCERI), which has the five Components. The HCERI calculates the five Component sub-indexes using the Weighted Geometric Mean of indicators based on official Russia statistics. The aggregate HCERI is calculated as the Geometric Mean of the five Component sub-indexes.

The health production process relates medical tasks determined by illnesses and the supply of medical services to health output indicators (e.g. full health, chronic illness, invalidity, mortality) [Folland S. et al., 2007; Davis C., 2001]. Doctors produce both preventive services, that can diminish threats to health, and curative services (diagnosis and treatment), which improve health outcomes.

The determinants and dynamics of doctors’ motivation exert important influences on the performance of medical duties by individuals and the functioning of medical systems in aggregate [Franco L. et al., 2002]. High motivation implies strong commitment to achieving goals, serious engagement in the work process, and good morale. In contrast, demotivation denotes the weakening of work motives, inadequate commitment, minimal engagement and poor morale. A few major factors determine the motivation of doctors: ability to contribute to the achievement of altruistic (public service) goals, professional content of job (quality of management, working hours, adequacy of resources and workplace conditions), financial remuneration, personal development opportunities. The significance of these factors can vary across different generations of doctors.

THE ROLE OF GENERATION Y IN LABOR MARKET

The estimates of the Generation Y shares of the population and labor force in Russia are presented in Table 1. The number of Generation Y members, whose first cohort was born in 1980, rose from 25.5 million (17 %) in 1990 to 43 million (29 %) in 2015. The numbers and shares of Generation Y will decline starting after 2020.

Generation Y workers began to enter labor forces of all countries in the late 1990s in less skilled jobs and several years later as professionals. In Russia the number of Generation Y employees rose from 3.6 million (5.6 % of the labor force) in 2005 to 29.8 million (41.2 %) in 2015. Generation Y employment and its share are projected to reach 35.4 million and 49.9 % by 2020.

Table 1

Generation Y Shares of the Population and Employed in Russia, 1980–2020

Years	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020F
Population of Russia							
Generation Y, thnds.	2203	25 500	40 894	41 687	41 349	43 022	41 810
Population, thnds.	138 127	147 644	145 752	143 801	142 857	146 267	146 797
Share of Generation Y, %	2	17	28	29	29	29	28
Labor Force of Russia							
Generation Y in ELF, thnds.	0	0	3584	10 618	20 392	29 798	35 439
Total Employed, thnds.	н/д	н/д	64 465	68 603	69 934	72 324	71 000
Share of Generation Y, %	0	0	5.6	15.5	29.2	41.2	49.9

Sources: compiled by the authors based on Rosstat (Demografichesky Ezhegodnik Rossii, issues of 2000–2016; Rossiiskii Statisticheskii Ezhegodnik, issues of 2000–2016; Trud i Zanyatost' v Rossii, issues of 2000–2017; Demographic forecast till 2035, issue from 03.10.2018); Human Mortality Database.

In principle, the human capabilities of Generation Y members can be estimated by the five dimensions listed in the previous section and described in [Davis C. M., 2018]. However, this challenging task is beyond the scope of current article. So only summary assessments can be provided. International surveys, which include Russian Generation Y participants, have shown that the education, technological skills and professional training of birth cohorts in Generation Y have risen [PwC, 2011]. In Russia the real wages of Generation Y doctors have increased due to government reforms, but there has been disruptions of progress due to macroeconomic instability after 2013. Both the enabling environment and medical care have

improved in Russia over the period 2000–2018, although greater efforts are needed to raise them to OECD standards. Fortunately, members of Generation Y are still in a phase of life in which average health status is very good, so the conditions in the medical system are not of crucial importance.

Turning to characteristics, some generalizations can be made about life experiences that have influenced the attitudes members of Generation Y to employment. They grew up in the post-1980s world of the collapse of communism, the end of the Cold War, acceleration of technological progress that affected individuals and institutions, rising living standards, globalization and easier foreign travel, and reductions in various forms of discrimination. However, they were adversely affected by recession in the Former USSR in the 1990s, the Global Financial Crisis (GFC) in 2008–2010, austerity policies, job insecurity, regional wars and terrorism, and the hollowing out of pension systems.

Millennials have had life-long experience with rapid technological progress at the personal level: laptops and tablets, internet, smartphones, social media. They have advanced skills in searching for relevant information and adapting software programs and applications to their needs. Millennial workers routinely use their own technology at work or office technology for personal pursuits, and have high expectations concerning technological support in employment. They do not believe that most senior managers understand the impacts of new technologies in the workplace [Deloitte, 2018; KPMG, 2017].

Members of Generation Y place greater emphasis than past generations on maintaining a healthy relationship between life (family, recreation, travel) and work. Millennials dislike working in rigid hierarchies with seemingly outdated working practices, such as fixed hours of employment in offices. Members of Generation Y would like the organization of their work to be more flexible (compressed work weeks, telecommuting, job shares), which would help their family situations. They prefer a digital communication environment that enables them to interact with fellow employees and managers using familiar digital means (social networking, instant messaging, and blogs) [Deloitte, 2018; KPMG, 2017; PwC, 2011].

Generation Y workers would like to continue learning in the workplace to develop their skills. Millennials are positive about mentoring by older employees, but expect regular feedback and encouragement. Career progression is one of their highest priorities, even though this is not fully consistent with their desire for an attractive work-life balance. Millennials believe that achieving a work-life balance, learning on the job, and career progression are more important than financial rewards (on the assumption that basic remuneration is satisfactory) [PwC, 2011].

DOCTORS OF GENERATION Y IN RUSSIA

In order to estimate the number of doctors from Generation Y we used the data of Rosstat and the Ministry of Health⁴, as well as the data provided by Federal Research Institute for Health Organization and Informatics of Ministry of Health of the Russian Federation (the distribution of doctors by age groups and gender in 2012–2017). We developed an estimation model, which assumes that the minimal age for an employed doctor is 25 years.

The rising shares of Generation Y doctors in the total stock of doctors in Russia are shown in Figure 1. In 2005 the first cohort of Generation Y doctors entered the labor market and accounted for 14.1 thousand (2 % of employed doctors), whereas by 2015 their stock had increased up to 152 thousand (28 %). According to a conservative forecast

⁴ Zdravookhranenie v Rossiiskoy Federatsii. 2000, ... 2017: Statistical yearbook / Rosstat. Moscow, 2000, ... 2017; Trud i Zanyatost' v Rossii. 2000, ... 2017: Statistical yearbook / Rosstat. Moscow, 2000, ... 2017; Human Mortality Database; Ministry of Education and Science, Summary reports by form № VPO-1 for 2013–2017.

(assumption: the number of graduates remains on the level of 2015–2017), the number of Generation Y doctors will reach 229 thousand (43 %) by 2020 and 298 thousand (58 %) by 2025.

Figure 1

Note: the forecast for 2018–2025 does not rely on the plans of the Ministry of Health to increase the stock of doctors within the national project 'Healthcare' of 2018 edition (<http://www.roszdravnadzor.ru/i/upload/images/2018/7/25/1532512237.26174-1-15781.pdf>).
Sources: compiled by the authors.

According to the Federal Project plan⁵, the number of doctors will increase up to 598 thousand in 2024. Assuming that the growth will be provided by the increase in the recruitment of recent graduates from medical institutes, then according to our estimates, the volume of recruitment should increase by 19 % in 2019–2024.

It should be recognized that Generation Y doctors have been progressing up the medical profession hierarchy and are exerting growing influence on the medical system. By 2018 doctors from the first birth cohort of 1980 of Generation Y would have practiced medicine for over 13 years. Given normal career progression, they could have moved on from basic practice in a polyclinic or hospital to become a head of department. As a result, their attitudes and values would be expressed by them in leadership positions, rather than just as a doctor serving patients.

With respect to altruistic goals, Millennials remain strongly committed to the public service mission of the medical system and to providing the best possible medical assistance to their patients. The survey by Ermolaeva (2013) found that 76 % of young doctors believed in their job and were completely satisfied with their career choice⁶. However, in some time periods other factors were considered to be more influential on motivation.

The content and conditions of medical jobs exert strong influences, both positively and negatively, on the motivation of younger Russian doctors. They respond favorably to work with professional challenges that offers them opportunities to use their skills. The two factors that are identified as being influential on their satisfaction are Creativity (78 %) and the Possibility to realize intellectual potential (66 %) [Ermolaeva Y., 2013]. In their work they expect to be supported by modern medical technologies and consider Availability of modern equipment to be higher in the hierarchy of motivation determinants than that of Opportunities to earn as much as you can: 56 % of respondents identified bad equipment caused by under-financing to be a major demotivating factor. International comparisons of motivation factors of young doctors are indicative.

Young Russian doctors place less emphasis than, say, UK ones, on achieving a suitable work-life balance, perhaps because their jobs have been less demanding and more flexible. In contrast to UK doctors, young Russian doctors do not identify the experience of working with skilled and committed team members as a key motivating factor. With respect to negative influences in the workplace on motivation and satisfaction, younger doctors in both countries identify heavy workloads and related stress as a key demotivating factor [HM Government, 2017; Shishkin S., Temnitsky A., 2017].

Young doctors in Russia have strong interests in personal development opportunities in their medical positions. In [Ermolaeva Y., 2013] a substantial majority consider it necessary to obtain additional training to improve their professional skills (77 % in a survey). They are in favor of receiving more mentoring by senior colleagues to help their development. This could lead to an increase in motivation due to recognition of their performance by their superiors. They would like more positive feedback concerning their achievements and to benefit from merit-based promotion. But young Russian doctors believe much more than UK ones that recognition of achievements by managers and promotions are determined as much by patronage networks as by an individual's professional merit. Finally, Russian doctors strongly prefer to receive an appropriate salary determined by transparent rules to performance-based pay [Shishkin S., Temnitsky A., 2017].

⁵ Federal project "Provision of medical organizations of the health care system with qualified personnel" of national project 'Healthcare'.

⁶ The analysis in [Ermolaeva Y., 2013] relies on surveys of 196 doctors from Saratov aged 20–29 years. The surveys contain questions about their career choice and professional satisfaction.

QUANTITATIVE ANALYSIS OF MOTIVATION OF RUSSIAN DOCTORS OF GENERATION Y

Two national surveys in Russia RLMS⁷ and KOUG⁸ provide information about reported attitudes of the employed population which can be to certain extent compared with the factors of motivation described in Table 2. Quantitative analysis of these data can provide comparison of three generations of doctors. The two older generations (Baby Boom and X) are determined according to [Radaev V., 2018], and the boundaries for Generation Y are set according to common methodology: Millennials (born in 1980–2000), Generation 2 (X) (born in 1968–1979) and Generation 3 (Baby Boom) (born in 1947–1967).

The RLMS is an annual longitudinal survey of households across Russia (excluding years 1997 and 1999) [Gerry C. J., Papadopoulos G., 2015; Kaneva M., Gerry C. J., Baidin V., 2018]. At the moment of publication, the latest available wave of the survey was from 2017. We used the maximal number of waves which could contain the employed doctors from Generation Y (waves 16–26, which correspond to 2007–2017 years of survey)⁹. The initial sample of 837 non-unique doctors of three generations (Generation Y, Generation 2, Generation 3) was reduced to the sample of 211 unique doctors using their most recent responses.

The second source of information is the KOUG survey by Rosstat. The sample from waves in 2014 and 2016 contains 1681 employed doctors from the three generations.

Table 2

**Questions from RLMS and KOUG questionnaires
and variables for the quantitative analysis**

№	Question	Variable
RLMS		
1	To what extent are you satisfied with: — work in general?	Gen_stsf
2	— working conditions?	Stsf_work contract
3	— salary?	Stsf_money
4	— opportunities for growth?	Stsf_growth
5	To what extent are you satisfied with your life?	Stsf_life
6	Which of the 9 rungs is yours on the ladder with — 1st rung for the poorest	9_wealth
7	— 1st rung for persons without power	9_power
8	— 1st rung for non-respected persons	9_respect
KOUG		
1	How do you estimate the complexity of work in physical sense?	Hard_phys
2	Is your work related to psychological tension?	Hard_nerves
3	Are you satisfied with the level of — wage?	Stsf_wage
4	— stability?	Stsf_stability
5	— responsibility?	Stsf_duty
6	— operating mode?	Stsf_regime
7	— work conditions?	Stsf_conditions
8	What is the level of your professional satisfaction?	Stsf_prof
9	What is the level of your moral satisfaction related to work?	Stsf_moral

Sources: compiled by the authors based on RLMS ‘Individual questionnaire for respondents aged above 15’ and KOUG ‘Questionnaire for adults’.

⁷ “Russia Longitudinal Monitoring survey, RLMS-HSE”, conducted by National Research University “Higher School of Economics” and OOO “Demoscope” together with Carolina Population Center, University of North Carolina at Chapel Hill and the Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences. (RLMS-HSE web sites: <http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms-hse>, <http://www.hse.ru/org/hse/rlms>).

⁸ KOUG 2014, 2016 / Rosstat.

⁹ Doctors of Generation Y were missing in waves of 2005 and 2006.

One-way ANOVA was used to verify the significance of differences of means of motivation factors across generations. The Fligner-Killeen non-parametric test of the equality of variance was used to check results for robustness [Fligner M. A., Killeen T. J., 1976].

The results of ANOVA analysis for the RLMS data are shown in Table 3. Generational differences are significant, according to the ANOVA test, for two variables: satisfaction with life and self-assessed level of social respect. These differences are significant in comparing all three generations and Millennials with each of elder generations separately.

In particular, Millennials are +22 % more satisfied with life compared to Generation 2 and +17 % compared to Generation 3¹⁰. However, these results should be interpreted with caution since, according to the Fligner-Killeen test, one cannot accept the necessary hypothesis of equality of variance at the 95 % level of significance.

Millennials assess their level of social respect to be significantly lower than do both older generations: -9 % compared to Generation 2 and -12 % relative to Generation 3. The significance of the difference of means between Millennials and Generation 2 is robust since the Fligner-Killeen test does not indicate rejection of the hypothesis of the equality of variances at the 95 % level of significance. The lower estimates of social status by young doctors should be a warning sign to health administrator, since altruistic motives have been one of the core motivators of doctors.

Table 3 shows equivalent assessments of the data obtained from KOUG. Based on ANOVA statistics, Millennials significantly differ from previous generations in their assessments of the difficulty of their work with respect to the existence of stress, dissatisfaction with the work regime, and professional satisfaction. Millennials consider: the difficulty of their work to be +17 % higher than Generation 2 and +12 % higher than Generation 3; their work -3 % less stressful than Generation 2; their satisfaction as professionals to be -4 % less than for Generation 2 or Generation 3. Once more, though, these results are no more than suggestive since the Fligner-Killeen test does not support the assumption of homoskedasticity of variance at a 95 % level of significance for all the cases described above, except the difference in means of psychological tension of work by Millennials and Generation 2.

Table 3

**Averages, Standard Errors and ANOVA Analysis
by Generations based on RLMS and KOUG data**

№	Variable	Range	Millennials		Generation 2		Generation 3		Difference of 3 groups		Difference of Millennials and Generation 2		Difference of Millennials and Generation 3	
			Mean	SD	Mean	SD	Mean	SD	ANOVA p-value	Fligner-Killeen test p-value	ANOVA p-value	Fligner-Killeen test p-value	ANOVA p-value	Fligner-Killeen test p-value
RLMS														
1	Gen_stsf	0–4	2.85	0.79	2.87	0.99	2.86	0.81	0.99	0.22	0.91	0.50	0.93	0.31
2	Stsf_work contract	0–4	2.78	0.84	2.76	0.97	2.81	0.98	0.95	0.95	0.91	0.84	0.86	0.88
3	Stsf_money	0–4	1.94	1.05	1.64	1.18	1.91	1.16	0.22	0.29	0.13	0.17	0.87	0.30
4	Stsf_growth	0–4	2.39	0.88	2.43	1.12	2.65	0.92	0.25	0.16	0.84	0.23	0.11	0.59
5	Stsf_life	0–4	2.82	0.77	2.31	1.05	2.41	0.92	0.01***	0.03	0.00***	0.01	0.01***	0.04
6	9_wealth	0–8	3.63	1.23	3.48	1.62	3.47	1.38	0.79	0.43	0.57	0.24	0.49	0.29
7	9_power	0–8	3.71	1.38	3.57	1.73	3.52	1.48	0.78	0.44	0.63	0.24	0.45	0.58
8	9_respect	0–8	5.47	1.70	6.00	1.79	6.21	1.31	0.03**	0.04	0.09*	0.93	0.01***	0.04

¹⁰ An example of calculating differences in level of satisfaction with life between different generations on the basis of the average from table 3 is as follows: $2,82/2,31 - 100 \% = 22 \%$; $2,82/2,41 - 100 \% = 17 \%$.

№	Variable	Range	Millennials		Generation 2		Generation 3		Difference of 3 groups		Difference of Millennials and Generation 2		Difference of Millennials and Generation 3	
			Mean	SD	Mean	SD	Mean	SD	ANOVA p-value	Fligner-Killeen test p-value	ANOVA p-value	Fligner-Killeen test p-value	ANOVA p-value	Fligner-Killeen test p-value
KOUG														
1	Hard_phys	0–3	0.67	0.57	0.57	0.57	0.59	0.61	0.02**	0.01	0.01***	0.01	0.04**	0.00
2	Hard_nerves	0–2	1.02	0.65	1.05	0.66	1.11	0.69	0.06*	0.09	0.39	0.47	0.02**	0.04
3	Stsf_wage	0–2	1.35	0.65	1.40	0.62	1.37	0.66	0.39	0.54	0.18	0.96	0.64	0.37
4	Stsf_stability	0–2	1.84	0.39	1.87	0.36	1.86	0.37	0.37	0.35	0.16	0.15	0.38	0.37
5	Stsf_duty	0–2	1.86	0.37	1.90	0.31	1.88	0.35	0.22	0.23	0.08*	0.09	0.46	0.46
6	Stsf_regime	0–2	1.81	0.41	1.88	0.33	1.89	0.33	0.00***	0.00	0.00***	0.00	0.00***	0.00
7	Stsf_condition	0–2	1.81	0.41	1.84	0.38	1.84	0.40	0.41	0.41	0.19	0.19	0.36	0.35
8	Stsf_prof	0–2	1.80	0.43	1.88	0.35	1.88	0.36	0.00***	0.00	0.00***	0.00	0.00***	0.00
9	Stsf_moral	0–2	1.86	0.38	1.87	0.38	1.88	0.37	0.62	0.53	0.72	0.69	0.34	0.27

Note: ANOVA p-values are marked as *** for 1 %, ** for 5 %, * for 10 % level of significance. Source: compiled by the authors.

CONCLUSION

Over the past decades, the Russian government has taken measures to encourage doctors through a variety of programs. However, the typical features of these reforms related to motivation have been to focus of stimulation of work effort by monetary rewards, with the aims of providing the appropriate numbers of medical personnel and improving their professional performance:

- Within the priority national project “Health” (2006–2009) additional payments were made to young doctors or on the basis of qualification category ¹¹.
- In 2012, the Decree of the President of the Russian Federation No. 597 of 07.05.2012 “On measures for the implementation of the state social policy” declared the goal of raising the salaries of doctors to the level of 200 % of the regional averages by 2018.
- Since 2012, the program “Zemskiy doctor” encourages doctors to move to rural areas through a lump-sum payment in the amount of 1 million rubles. Since 2015 paramedics have been included into the program, and by 2017 about 25 thousand medical personnel have participated in the program. Since 2015, 3.2 billion rubles have been allocated annually to finance the program through Federal Fund of CHI.¹²
- Within the Federal project “Provision of medical organizations of the healthcare system with qualified personnel” it is planned to in order to eliminate the shortage of medical workers by increasing the number of doctors in state and municipal medical organizations to 598 thousand by 2024¹³.

However, as this study and many others have found, financial remuneration is not the most important factor in doctors’ motivation. In developed countries, motivation factors such as achieving altruistic goals, working conditions, social recognition and the possibility of professional growth are ranked higher by doctors than financial rewards. In a number of works

¹¹ Programs of realization of priority national project “Health” in regions in 2006–2009

¹² Comments by the Ministry of Health upon the efficiency of the program “Zemskiy doktor” URL: <https://www.rosminzdrav.ru/news/2015/07/15/2449-kommentariy-minzdrava-rossii-ob-effektivnosti-programmy-zemskiy-doktor>.

¹³ Passport of the federal project “Provision of medical organizations with highly qualified medical personnel”. URL: <http://static.government.ru/media/files/1eRqKLklgA3N0dsBllhypSYTbtAXqAEq.pdf>.

discussed in [Shishkin S., Temnitsky A., 2017] financial reward is not the main factor of motivation of doctors even in developing countries with a relatively low level of their financial remuneration. Furthermore, it should be taken into account that the increase in the level of remuneration of doctors in Russia was often accompanied by the deterioration of other important non-monetary motivating factors, such as working conditions (doctors have to work more intensely than in the pre-reform period) and provision of modern medical equipment and supplies (after recent wage increases for doctors in Russia there are less funds available in the medical system for the purchase of equipment, consumables, repairs, and medicines)¹⁴. All this suggests that increases in wages on their own do not result in improvements in the motivation of doctors.

In this study, it was argued that non-financial motivators are even more relevant for young doctors from Generation Y, who will soon make up more than half of all doctors in Russia. The results indicate that the ability to help patients is one of the most important factors of motivation of doctors. Young doctors in Russia, as in the UK, are more sensitive to working conditions, strive to maintain a balance between work and personal life, are demotivated by stress from heavy loads, would like to work with advanced technologies, and expect to receive life-long training, appropriate and objective recognition for achievements, and promotions. At the same time, the factor of material remuneration has been of greater concern to young Russian doctors than to their equivalents in the UK, as the former receive lower wages, despite their high qualification. Due to the policy of increasing the real salary of doctors pursued by the government of the Russian Federation, this difference has become less noticeable.

Our quantitative analysis has revealed that Russian young doctors assess their social status as being lower than have doctors of older generations. This may reflect both the specifics of the Millennials generation and the perception of the social situation at an early stage of career. This issue deserves a more detailed analysis, because it is linked to maintaining altruistic motives of professionals for helping society.

In developing policy measures in human resources management in the healthcare sector, attention should be focused not only on the helpful raising of the level of remuneration of doctors to that achieved in 2018, but also on the creation of balanced working conditions. Incentive schemes should be developed to increase the motivation of Generation Y employees, who have a negative attitude to traditional methods such as pay-for-performance, which were introduced by reformers in earlier periods to stimulate medical specialists with completely different life experiences and social characteristics.

In this situation, advantage can be taken of the fact that Generation Y specialists in Russia are motivated importantly by the possibility of professional education and career growth. Given this orientation, the representatives of Generation Y have a positive attitude to initiatives to promote continuing education in the health sector. They would prefer to learn through innovative digital tools (online modules, webinars and interactive professional games), rather than through traditional and outdated lectures from senior professionals.

Initiatives to create and implement meaningful ways of teaching Generation Y workers, in particular physicians, including distance learning techniques, would be in high demand and of great benefit to society. Promoting continuing professional education among Generation Y will improve productivity and help to promote technological innovation in the important biomedical sphere.

It should be noted that in the Federal project "Provision of medical organizations of the healthcare system with qualified personnel" the Ministry of Health of the Russian Federation

¹⁴ *Optimization of Russian healthcare system in action* / CEPR URL: <http://cepr.ru/wp-content/uploads/2017/04/ЗдравоЗащоронение.-Оптимизация-российской-системы-здравоохранения-в-действии.pdf>.

has set a task to develop and implement 5,000 interactive educational modules in all specialties of secondary and higher medical education by the end of 2021, as well as to improve the professional education of at least 1.9 million specialists by the end of 2024. These initiatives are consistent with the desire of young doctors of Generation Y to continue to study, but the implementation of the specified measures may be insufficient.

In the opinion of the authors, when implementing this Federal project, it is necessary to develop and monitor the motivation of medical specialists in different age groups (generations), which in the future should help to increase the attractiveness of work in the public health system and ultimately could contribute to the elimination of personnel shortages. A potentially useful option would be to develop educational programs within the framework of public-private partnerships, for example by utilizing the knowledge and skills of insurance and pharmaceutical companies. In any case, it would be productive to strengthen the system of mentoring for young professionals by involving experienced doctors of older generations.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-110-132>

References

- Bhopal R. S. (2016). Concepts of epidemiology: integrating the ideas, theories, principles, and methods of epidemiology. Oxford University Press.
- Davis C. (1988). The organization and performance of the contemporary Soviet health system. In: State and welfare USA/USSR: Contemporary policy and practice. Berkeley: University of California.
- Davis C. (2000). Transition, health production, and medical system effectiveness. In: The Mortality Crisis in Transitional Economies. Oxford University Press, pp. 174–203. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198297413.001.0001>.
- Davis C. (2001). The health sector: illness, medical care and mortality. In: Granville B., Oppenheimer P. (eds.). Russian Economy in the 1990s. Oxford University Press.
- Davis C. M. (2018). The Changing Capabilities of Cohorts of the Elderly in Russia during 1990–2020: Measurement using a Quantitative Index. *Journal of Population Ageing*, vol. 11, iss. 2, pp. 1–56. Available at: <http://dx.doi.org/10.1007/s12062-017-9179-1>.
- Ermolaeva Y. (2013). Professional Socialization of Young Medical Workers. *Fundamental'nyye issledovaniya — Basic Research*, vol. 1, no. 9 (In Russ.).
- Fligner M. A., Killeen T. J. (1976). Distribution-free two-sample tests for scale. *Journal of the American Statistical Association*, vol. 71, no. 353, pp. 210–213.
- Folland S. et al. (2007). The economics of health and health care. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Franco L. M., Bennett S., Kanfer R. (2002). Health sector reform and public sector health worker motivation: a conceptual framework. *Social Science & Medicine*, vol. 54, no. 8, pp. 1255–1266.
- Gerry C. J., Papadopoulos G. (2015). Sample attrition in the RLMS, 2001–10: Lessons for longitudinal analysis and an application in health. *Economics of Transition*, vol. 23, no. 2, pp. 425–468. Available at: <https://doi.org/10.1111/ecot.12063>.
- HM Government (2017). Review Body on Doctors' and Dentists Remuneration 45th Report: 2017. Available at: <http://www.gov.uk/government/publications>.
- Kaneva M., Gerry C. J., Baidin V. (2018). The effect of chronic conditions and multi-morbidity on self-assessed health in Russia. *Scandinavian Journal of Public Health*, vol. 46, pp. 886–896. Available at: <https://doi.org/10.1177/1403494817746283>.
- KPMG (2017). Meet the millennials. Available at: <https://home.kpmg/content/dam/kpmg/uk/pdf/2017/04/Meet-the-Millennials-Secured.pdf>.
- PwC (2011). Millennials at Work. Reshaping the Workplace. Available at: <https://www.pwc.com/co/es/publicaciones/assets/millennials-at-work.pdf>.
- Radaev V. (2018). Millennials Compared to Previous Generations: an Empirical analysis. *Sotsiologicheskiye issledovaniya — Sociological Studies*, vol. 3, no. 3, pp. 15–33. Available at: 10.7868/S0132162518030029 (In Russ.).
- Shishkin S., Temnitsky A. (2017). From Salary to the Performance-Based Remuneration of Russian Physicians: How Motivation at Work is Changing. HSE WP BRP 08/PSP/2017.

Институциональная рента в российской экономике: налогово-бюджетные аспекты

Игорь Юрьевич Варьяш (e-mail: varjas@nifi.ru), д. э. н., руководитель Аналитического центра финансовых исследований НИФИ Минфина России (г. Москва)

Аннотация

В рецензии на научный доклад «Эффекты институциональных различий и институциональной ренты в российской экономике» рассматривается проблема институциональной неоднородности российского бизнеса. На основании результатов, полученных в докладе с привлечением анализа финансово-экономической деятельности российских предприятий черной металлургии и банков, утверждается неоднородность экономического развития. Формулируются предложения по использованию теоретических разработок авторов в налогово-бюджетной политике.

Ключевые слова:

бюджетная политика, налоговые расходы, экономические институты, институциональная ловушка, рента

JEL: E02, G38

В исследовании «Эффекты институциональных различий и институциональной ренты в российской экономике», подготовленном ИНП¹ РАН [ИНП РАН, 2018], рассматриваются сюжеты преодоления неустойчивого институционального равновесия, жизненного цикла институциональной ловушки, на примерах секторов банков и черной металлургии ставится проблема экономической оценки институциональной ренты.

Близость крупных отечественных промышленных предприятий (концернов, групп, кластеров) к государственному финансированию, не говоря уже о крупных предприятиях с участием государства, в условиях становления рыночной экономики в Российской Федерации позволяет говорить о некотором запасе финансовой прочности таких организаций по сравнению с частным сектором, и прежде всего среднего и малого бизнеса в нем, а также самозанятых граждан.

В целом этот порядок можно было бы отнести к некоей разновидности ренты II, возникающей в результате создаваемой человеком «второй природы» (К. Маркс). Сегодня, продолжая мысль классика, можно смело утверждать, что «вторая природа», являясь социальной в широком смысле слова, охватывает не только и не столько создаваемое в процессе производства материально-вещественное богатство, сколько производственные отношения, в частности тот их аспект, который принято именовать «институтами», в том числе экономическими. Вот почему обращение не только к сектору производства средств производства, но и к сфере интеллектуального производства представляется весьма актуальным.

Рецензия на научный доклад «Эффекты институциональных различий и институциональной ренты в российской экономике». Рук. авт. кол-ва А. А. Блохин. М.: ИД «Международные отношения», 2018. 72 с. URL: <https://ecfor.ru/publication/nauchnyj-doklad-effekty-institutsionalnyh-razlichij-i-institutsionalnoj-renty-v-rossijskoj-ekonomike/>.

¹ Институт народнохозяйственного прогнозирования.

В отличие от продержавшейся в отечественном обществоведении до миллениума идеологической парадигмы нарастания однородности общества предлагаемая авторами концепция институциональной неоднородности представляется имеющей право на существование. Неоднородность общества, в том числе в его экономическом измерении, со временем углубляется, что является законом развития. Это нисколько не противоречит тому факту, что другой стороной этого процесса является возникновение новых форм однородности, что со всей очевидностью проявляется в глобализации бизнеса и рынков.

С точки зрения измерения институциональной ренты несомненный интерес представляет методологическая разработка использования данных о результатах финансово-хозяйственной деятельности организаций. Институциональная рента должна отражаться в составе прочих операционных доходов первичной финансовой отчетности организаций. Например, в секторе коммерческих кредитных организаций они выступают в роли дотаций на поддержание цены предоставления заемных средств по ставкам ниже коммерческих.

Казалось бы, это должно затрагивать прежде всего ипотеку или сельское хозяйство. Однако дотации предоставляются, по крайней мере не в меньшем объеме, например, сектору добычи полезных ископаемых. Существенные дотации предоставляются сферам здравоохранения, социального обеспечения. Кроме того, специальные налоговые режимы обеспечивают повышенную инвестиционную доходность организаций, охватываемых государственными программами, зонам опережающего развития и свободным экономическим зонам.

Постановка проблемы отражения институциональной ренты здесь имеет важное практическое значение, поскольку далеко не все дотации и налоговые расходы отражаются в отчетности, да и сама отчетность явно грешит недостаточной информативностью и актуальностью. Этот аспект был затронут на совещании с участием Президента РФ В. В. Путина, когда со стороны Счетной палаты РФ было заявлено о среднесрочном расхождении соответствующих данных между ориентирами бюджетной системы и ориентирами национальных проектов, государственных программ². В Счетной палате оценили указанное недофинансирование нацпроектов в их паспортах на ближайшие три бюджетных года в сумме 2,5 трлн руб.

Судя по представленным в научном докладе ИНП РАН данным, на долю материального производства приходится примерно половина ВВП (в том числе на долю производства средств производства — несколько больше 20 % от этой величины). Существенное значение имеет внешнеэкономическая деятельность, обеспечивающая до 60 % доходов бюджета, или несколько больше 7–8 % от ВВП³. Исходя из приведенных данных, потенциал институциональной ренты уже сегодня может быть оценен более чем в 10 трлн руб. добавленной стоимости (ВВП).

Анализ наличия форм финансовой отчетности по налоговым расходам выявил некоторые пробелы в информации. Тем не менее выборочный анализ показал примерный уровень налоговых расходов в бюджетах бюджетной системы. Этот уровень налоговых расходов вместе с бюджетными и налоговыми кредитами, а также бюджетными дотациями является косвенным показателем институциональной ренты, распределенной между институциональными единицами.

Годовой объем налоговых расходов лишь по налогу на прибыль организаций (по статьям, для которых была доступна оценка) в 2003–2008 гг. находился в диапазоне 0,15–0,25 % от ВВП; налоговые расходы с учетом смешанных статей — 0,38–0,94 % от ВВП [Малинина Т. А., 2010]. Кроме того, необходимо учитывать, что со временем и круг

² Заседание Совета по стратегическому развитию и нацпроектам. Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/58894>.

³ Рассчитано автором.

налоговых расходов, и их величина увеличивались⁴, и это обусловило настолько существенный рост налоговых расходов, что проблема их эффективности приобрела едва ли не политическое звучание [Пинская М. Р., Максимова Е. Н., 2014].

Необходимо стимулировать деловую активность частного сектора, привлекая средства в том числе домашних хозяйств. Сейчас же для их привлечения используется контролируемый государством финансовый сектор (системообразующие коммерческие банки с участием государства, страховые, инвестиционные и пенсионные организации). Важно использовать углубление институциональной неоднородности, стимулируя деловую активность всех институциональных единиц российской экономики.

Актуальность проведенного в ИМП РАН исследования институциональных аспектов рентных отношений может быть дополнена налогово-бюджетными аспектами, дающими возможность оценить резерв ускорения социально-экономического развития, повышения эффективности регулирующих государственных органов и усиления деловой активности в экономике Российской Федерации.

Список источников

Малинина Т. А. Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика / Научные труды Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара. № 146Р. М.: Ин-т Гайдара, 2010. 212 с.

Научный доклад «Эффекты институциональных различий и институциональной ренты в российской экономике». Рук. авт. кол-ва А. А. Блохин. М.: ИД «Международные отношения», 2018. 72 с. URL: <https://ecfor.ru/publication/nauchnyj-doklad-effekty-institutsionalnyh-razlichij-i-institutsionalnoj-renty-v-rossijskoj-ekonomike/>.

Пинская М. Р., Максимова Е. Н. Выпадающие налоговые доходы: последствия для регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 43. С. 20–33.

Igor Yu. Varjas

Institutional Rent in the Russian Economy: Fiscal Aspects

Author's affiliation:

I. Yu. Varjas (e-mail: varjas@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The review of the scientific report “Effects of Institutional Differences and Institutional Rent in the Russian Economy” addresses the problem of institutional heterogeneity of Russian business. Based on the results obtained by the team of INP RAS with implementation of analysis of the financial and economic activities of ferrous metallurgy enterprises and banks, the author defines the theory of economic development heterogeneity. The conclusion of the article discusses the certain suggestions on how to use the proposed theoretical developments in fiscal policy.

Keywords:

fiscal policy, tax expenses, economic institutions, institutional trap, rent

JEL: E02, G38

References

Malinina T. (2018). Recognition and Measurement of Tax Expenditures: International Experience and Russian Practice. Scholarly Works of Gaidar Institute for Economic Policy 146P. Moscow: Gaidar Institute Publ (In Russ.).

Pinskaya M.R., Maksimova E.N. (2014). Lost tax revenues: consequences for regions. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika — Regional Economics: Theory and Practice*, no. 43, pp. 20–33 (In Russ.).

Scientific report “Effects of Institutional Differences and Institutional Rent in the Russian Economy”. Head of author team A. A. Blokhin. M.: International Relations Publ., 2018, 72 p. Available at URL: <https://ecfor.ru/publication/nauchnyj-doklad-effekty-institutsionalnyh-razlichij-i-institutsionalnoj-renty-v-rossijskoj-ekonomike/> (In Russ.).

⁴ Согласно «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» суммарный объем налоговых расходов в 2017 г. составлял 2,4 трлн руб. (2,6 % ВВП).

Уважаемые читатели!

Доставку любого номера издания «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» первого полугодия 2019 г. вы можете заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org. Телефон для справок (499) 152-04-90. Подписку на журнал можно оформить в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс 42068.

Приглашаем авторов!

Научно-практическое издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» (ISSN 2075-1990) приглашает авторов научных статей.

Статьи публикуются БЕСПЛАТНО. Всем статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier). Тексты статей размещаются в открытом доступе на сайте НИФИ Минфина России www.nifi.ru, сайте журнала www.finjournal-nifi.ru и портале НЭБ (РИНЦ) www.elibrary.ru.

С правилами рецензирования и публикации статей можно ознакомиться на сайте журнала.

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.finjournal-nifi.ru

Подписано в печать 18.02.2019 г. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ №465-19/19029

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».

410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88, литер У.

Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru