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

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3

Том 12

№ 3

2020

Главный редактор

В. С. Назаров

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

Учредитель и издатель

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

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

Тел./факс: (495) 699-74-14

E-mail: mail@nifi.ru

Сайт: www.nifi.ru

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

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

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

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

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

Всем статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier).

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

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

Адрес редакции:

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

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.finjournal-nifi.ru

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

Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Редакционная коллегия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Пинская М. Р., доктор экономических наук, доцент, руководитель Центра налоговой политики НИФИ Минфина России (г. Москва)

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

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

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

Издательская этика

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

Financial Journal

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

Scientific and Practical Journal

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3

Vol. 12

No. 3

2020

Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief

Director of the Financial Research Institute, PhD (Economics)

Founder and Publisher — Financial Research Institute

Address: 3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 127006, Russian Federation

Phone: + 7 495 6997414

E-mail: mail@nifi.ru

Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:

3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 127006, Russian Federation

Phone: + 7 495 6997683

E-mail: finjournal@gmail.com

Website: www.finjournal-nifi.ru

Editorial Advisory Board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Editorial Board

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

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

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

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

Evgeny M. Gutzait, Doctor of Economic Sciences, Leading Researcher of the Center for Methodology of Accounting at the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

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

Sergey M. Drobyshevsky, Doctor of Economic Sciences, Academic Director at Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

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

Laurence J. Kotlikoff, Professor at Boston University (Boston, USA)

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

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

Milyausha R. Pinskaya, Doctor of Economic Sciences, Head of the Center for Tax Policy of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

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

Pavel V. Trunin, Doctor of Economic Sciences, Head of the Macroeconomics and Finance Division at Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

Kristina V. Shvandar, Doctor of Economic Sciences, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

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

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

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

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

All articles are reviewed.

Opinions of the authors may not coincide with the opinion of the publisher.

Содержание / Contents

Денежно-кредитная политика

М. Ю. Малкина, И. А. Моисеев

Эндогенность предложения денег в российской экономике в условиях смены монетарного режима 8

Межбюджетные отношения

М. В. Мильчаков

Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции 28

Налоговая политика

И. В. Кивико, Н. И. Малис

Налоговый потенциал Республики Крым 48

Инициативное бюджетирование

В. В. Дербенева, Е. А. Захарчук, А. Ф. Пасынков

Развитие инициативного бюджетирования в регионах РФ (на примере Свердловской области) 60

Рынок страхования

Д. В. Брызгалов, Ю. В. Грызенкова, А. А. Цыганов

Перспективы цифровизации страхового дела в России 76

Банковская система

Л. А. Петрова, Т. Е. Кузнецова

Цифровизация банковской системы: цифровая трансформация среды и бизнес-процессов 91

Регулирование внешнего долга

С. А. Переход

Макроэкономическая стабильность и микропруденциальное регулирование внешнего корпоративного долга России 102

Эффективность государственного управления

Н. Д. Хурмуз

Управление по результатам в государственном секторе: возможности для Сирии (рус., англ.) 114

Monetary Policy

M.Yu. Malkina, I.A. Moiseev

Endogeneity of Money Supply in the Russian Economy in the Context of the Monetary Regime Change 8

Intergovernmental Fiscal Relations

M.V. Milchakov

Execution of National Projects in Regions Under the Conditions of Countering the Coronavirus Pandemic 28

Tax Policy

I.V. Kiviko, N.I. Malis

Tax Potential of the Republic of Crimea 48

Initiative Budgeting

V.V. Derbeneva, E.A. Zakharchuk, A.F. Pasynkov

Development of Initiative Budgeting in the Regions of the Russian Federation (Exemplified by the Sverdlovsk Region) 60

Insurance Market

D.V. Bryzgalov, Ju.V. Gryzenkova, A.A. Tsyganov

Prospects for Digitalization of the Insurance Business in Russia 76

Banking System

L.A. Petrova T.E. Kuznetsova

Digitalization in the Banking Industry: Digital Transformation of Environment and Business Processes 91

Regulation of External Debt

S.A. Perekhod

Macroeconomic Stability and Microprudential Regulation of Russia's Foreign Corporate Debt 102

Efficiency of Public Administration

N.D. Hurmuz

Performance Management in the Public Sector: Opportunities for Syria (Russian, English) 114

Эндогенность предложения денег в российской экономике в условиях смены монетарного режима

Марина Юрьевна Малкина, д. э. н., профессор кафедры экономической теории и методологии, руководитель Центра макро- и микроэкономики Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, г. Нижний Новгород
E-mail: mmuri@yandex.ru, ORCID 0000-0002-3152-3934

Игорь Александрович Моисеев, студент бакалавриата Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, г. Нижний Новгород
E-mail: igorm32014@gmail.com

Аннотация

В статье исследуется эндогенность денежного предложения в российской экономике в контексте изменения монетарного режима. Обобщены и проанализированы основные концепции современной теории эндогенных денег и описаны подходы различных авторов к изучению влияния финансовых инноваций и монетарных режимов на эндогенность денежной массы.

В эмпирической части работы тестировалась эндогенность происхождения денежной массы в российской экономике в 2010–2018 гг. на основе тестов Грейнджера на причинность и Йохансена на коинтеграцию, а также построения моделей VAR и VECM. Для этого использовались ежемесячные данные показателей денежной сферы (денежный агрегат M2, денежная база, мультипликатор), банковской сферы (кредиты, депозиты, процентная ставка по кредитам) и транзакционного сектора экономики (обороты оптовой и розничной торговли). Временные ряды разделены на два интервала: 2010–2013 гг. и 2014–2018 гг., когда произошло изменение монетарного режима (введение ключевой ставки, изменение системы рефинансирования, переход к инфляционному таргетированию и плавающему валютному курсу рубля).

В результате исследования были получены доказательства эндогенности происхождения денежной массы в российской экономике в обоих периодах, причем подтверждение скорее нашли гипотезы структурализма и предпочтения ликвидности. Показано, что в 2010–2013 гг. на увеличение потребности экономики в деньгах в краткосрочном периоде реагировали в основном коммерческие банки (через изменение банковского мультипликатора), а в долгосрочном — Центральный банк (через изменение денежной базы). В 2014–2018 гг. Банк России демонстрировал уже более оперативное подстраивание предложения денег к спросу на них, что отражалось в реагировании денежной базы в краткосрочном периоде. Между тем в данном периоде также усилилась роль коммерческих банков в кредитовании экономики за счет управления собственными ресурсами, что нашло отражение в реакции банковского мультипликатора на рост деловой активности в стране. Все это свидетельствовало об усилении эндогенности денежного предложения в российской экономике. Кроме пассивного приспособления нами был обнаружен особый активизм в денежной сфере, когда инициатива создания денег исходила не столько от монетарных властей, сколько от коммерческих банков, борющихся за рыночную долю в условиях обострения банковской конкуренции и снижения банковской маржи.

Ключевые слова: теория эндогенного предложения денег, аккомодализм, структурализм, коинтеграция временных рядов, тест Грейнджера на причинность, денежно-кредитная политика

JEL: E51

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00716.

Для цитирования: Малкина М. Ю., Моисеев И. А. Эндогенность предложения денег в российской экономике в условиях смены монетарного режима // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 8–27. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-8-27.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-8-27

Endogeneity of Money Supply in the Russian Economy in the Context of the Monetary Regime Change

Marina Yu. Malkina¹

E-mail: mmuri@yandex.ru, ORCID 0000-0002-3152-3934

Igor A. Moiseev¹

E-mail: igorm32014@gmail.com

¹ Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod 603950, Russian Federation

Abstract

The article deals with the endogeneity of money supply in the Russian economy in the context of the changes made to the rules of monetary regulation. We summarized and analyzed the basic concepts of the modern theory of endogenous money, and described the approaches of various researchers to studying the impact of financial innovations and changes in the principles of monetary regulation on money supply endogeneity.

In the empirical part of the research, in order to test the hypothesis on the endogenous origin of the money supply in the Russian economy in 2010–2018, we applied the Granger causality test and the Johansen cointegration test as well as VAR and VECM models. The study was based on the monthly data for the monetary sphere (M2 monetary aggregate, monetary base, and money multiplier), the banking sphere (loans, deposits, and interest rate) and the transactional sector of the economy (wholesale and retail turnover). We split the time series into two intervals: 2010–2013 and 2014–2018, because the monetary regime was being changed significantly throughout 2013–2014.

As a result, the hypothesis of money supply endogeneity has not been rejected for both periods of time, and evidence of structuralism has been revealed. In the short term of 2010–2013, it was mainly commercial banks that reacted to an increase in money demand (through money multiplier); however, in the long run the Central Bank of Russia prevailed (through changing the monetary base). Nevertheless, in 2014–2018 the Bank of Russia demonstrated an efficient adjustment of money supply toward money demand, which had been reflected in the response of the monetary base in the short term. Meanwhile, in this period the role of commercial banks in lending was increased through operational managing of their own resources, which was reflected in the reaction of the money multiplier to the growth of business activity in the country. These changes indicated an amplification of money supply endogeneity in the Russian economy. In addition to passive adaptation, we revealed a particular activism in the monetary sphere, when the initiative of money emission came not so much from the monetary authorities as from commercial banks fighting for a market share in the face of intensified banking competition and reduced bank margins.

Keywords: theory of endogenous money supply, accommodationism, structuralism, cointegration of time series, Granger causality test, monetary policy

JEL: E51

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) according to research project No. 19-010-00716.

For citation: Malkina M.Yu., Moiseev I.A. Endogeneity of Money Supply in the Russian Economy in the Context of the Monetary Regime Change. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 8–27 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-8-27.

ВВЕДЕНИЕ. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭНДОГЕННОСТИ ДЕНЕЖНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Дискуссия относительно эндогенности и экзогенности происхождения денег восходит еще к дебатам денежной и банковской школ в Великобритании в начале 1800-х гг. Однако теория эндогенных денег и эндогенизации денежного предложения окончательно оформилась лишь в рамках посткейнсианского направления экономической мысли в 80-х гг. XX в. Особый вклад в ее развитие внесли Н. Калдор [Kaldor N., 1982], Б. Мур [Moore B. J., 2006], Л. Р. Рэй [Wray L. R., 1992].

Согласно теории экзогенных денег предложение денег первично относительно спроса на них. Согласно теории эндогенных денег, наоборот, спрос на деньги определяет их предложение. Суть теории эндогенных денег весьма емко выразил Т. Паллэй: «Денежная масса определяется эндогенно совместными действиями монетарных властей, решениями коммерческих банков об управлении активами и пассивами, портфельными решениями небанковской общественности и спросом на банковские кредиты» [Palley T. I., 1992, p. 155]. При этом все они реагируют на потребность в деньгах различных секторов экономики.

В работе [Nayan S. et al., 2013] суммированы следующие положения теории эндогенного происхождения денежной массы.

1. Причинность по Л. Р. Рэю (L. R. Wray): ожидание фирмами роста прибыли и дохода (*profit expectations*, PE) → спрос на кредит (*demand for credit*, DC) → создание денег (*creation of money*, MC) → формирование эффективного спроса (*effective demand*, ED).

2. Причинность по Р. Поллину (R. Pollin) и М. Лавуа (M. Lavoie): займы (L) → депозиты (D) → резервы (R).

3. Влияние инвестиций на сбережения, а не наоборот, согласно П. Дэвидсону (P. Davidson) и Н. Шапиро (N. Shapiro).

4. Экзогенность процентной ставки, которая согласно исследованиям М. Лавуа, Б. Мура, Л. Р. Рэя и Дж. Смитина (J. Smithin) устанавливается центральным банком под влиянием внутренних и внешних обстоятельств.

5. Денежная масса определяется спросом на деньги, а посредником выступает кредит.

В исследовании [Sieroń A., 2019] показано, что эндогенность происхождения денег современными авторами понимается по-разному. В целом данная теория охватывает следующие неидентичные аспекты: 1) происхождение денег; 2) эволюцию денег; 3) роль монетарной системы в создании необходимого количества денег; 4) статистические связи денежной массы с другими переменными; 5) особенности монетарной политики; 6) контроль центрального банка за предложением денег.

В настоящее время выделяются три основные концепции эндогенности денежной массы: 1) концепция аккомодации (*accommodationism*), или горизонтализма (*horizontalism*); 2) концепция структурализма (*structuralism*); 3) концепция предпочтения ликвидности (*liquidity preference*).

Согласно концепции аккомодации, восходящей к работам Н. Калдора [Kaldor N., 1982] и Б. Мура [Moore B. J., 2006], банки полностью удовлетворяют весь спрос экономики на деньги, предоставляя кредиты по установленной процентной ставке (плюс банковская маржа). Политика монетарных властей, в свою очередь, тоже является пассивной, приспособляющейся к потребностям экономики через полное удовлетворение спроса на кредит [Panagoropoulos Y., Spiliotis A., 2008]. Поскольку кривая предложения денег горизонтальна, данную концепцию также называют горизонтализмом. В рамках данной концепции утверждается, что связь между кредитом, с одной стороны, и денежной базой и денежной массой, с другой стороны, односторонняя, тогда как связь между денежной массой и доходом (ВВП) двухсторонняя [Kaldor N., Trevithick J., 1981].

Согласно структуралистской концепции [Pollin R., 1991] монетарные власти реагируют на потребность экономики в деньгах, но при этом денежно-кредитная политика является

активной, а не пассивной. Центральные банки, руководствуясь собственными целями (например, установленным уровнем инфляции), могут целенаправленно ограничивать денежную массу, поддерживая таким образом рacionamento кредитов. Ограничительная монетарная политика влияет на изменение процентной ставки и подавляет спрос на кредиты. В результате кривая предложения денег приобретает положительный наклон, то есть наблюдается неполное приспособление денежного предложения к спросу на деньги. Структуралисты утверждают, что существуют двухсторонние зависимости между уровнем кредита экономике, с одной стороны, и денежной базой и денежным мультипликатором, с другой стороны, а также между денежной массой и уровнем дохода в экономике.

Теория предпочтения ликвидности [Howells P., 2005] основана на портфельном подходе к управлению банковскими активами, согласно которому спрос на кредиты может удовлетворяться коммерческими банками через конвертацию менее ликвидных активов в деньги. Однако данное удовлетворение может быть неполным, что зависит от предпочтения ликвидности экономическими агентами. Неадекватное увеличение денежных депозитов (в ответ на выросший спрос на кредиты) приводит к повышению процентных ставок и ограничению объемов кредитования. Подобно структурализму, в теории предпочтения ликвидности утверждается наличие двусторонних связей между займами и денежными агрегатами (M1, M2 или M3), но причина этого кроется не на макроуровне, а на микроуровне. От себя добавим, что присутствие в банковских портфелях государственных бумаг действительно нередко используется современными кредитными организациями для управления ликвидностью.

ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭНДОГЕНИЗАЦИИ ДЕНЕЖНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ В РАБОТАХ ЗАРУБЕЖНЫХ АВТОРОВ

Экономисты, используя данные за разные периоды по разным странам, осуществляли попытки эмпирической проверки эндогенности денежного предложения. Прежде всего в исследованиях подобного типа вставал вопрос об использовании адекватной методологии оценки. Так, [Cottrell A., 2007] предложил использовать тест на коинтеграцию и модель коррекции ошибок (VECM) для определения зависимостей между реальной денежной массой, реальным ВВП и реальной ставкой процента. Предложенная модель была протестирована на данных США за 20 лет и подтвердила гипотезу об эндогенности денежного предложения. Кроме того, автор обнаружил эндогенность процентной ставки, что не соответствовало посткейнсианской концепции. Он объяснил ее приспособительной реакцией монетарных властей, оперативно изменяющих процентную ставку в ответ на неравновесие на денежном рынке.

В работе [Tas B. K. O., Togay S., 2012] на примере арабских государств с использованием теста Грейнджера подтверждена гипотеза об эндогенности денежной массы в странах Персидского залива, за исключением Кувейта и Бахрейна. В Омане и Катаре подтвердилась гипотеза структурализма, а в Саудовской Аравии и ОАЭ нашла подтверждение теория предпочтения ликвидности. Между тем применение метода тестирования экзогенности с помощью инструментальных переменных привело авторов к иным результатам: для всех стран подтвердилась двусторонняя одновременная связь между банковским кредитом и деньгами. Отсюда авторами сделан вывод о том, что тест Грейнджера может вводить в заблуждение.

Подтверждение эндогенности происхождения денежной массы было получено и в ряде исследований, посвященных турецкой экономике. Из более ранних работ следует назвать [Işık S., Kahyaoglu H., 2011], где было получено подтверждение гипотезы аккомодации с точки зрения как влияния кредитов на денежную массу, так и слабой экзогенности ВВП относительно денежной базы. Из более поздних работ отметим статью [Serpi O., Guney I. E., 2017], где тестировалась гипотеза о связи трех переменных: кредитов, депозитов

и денежной массы (базы) в турецкой экономике в 2006–2015 гг. С использованием тестов Энгла — Грейнджера на коинтеграцию и Грейнджера на причинность, на основе построения моделей VAR и VECM авторами получены доказательства эндогенности денежного предложения в турецкой экономике как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде.

Предположение об эндогенном происхождении денежной массы также было подтверждено для польской экономики в 2001–2016 гг. с использованием теста Грейнджера на причинность, VECM-моделей и анализа функции импульсного отклика [Bachurewicz G. R., 2019]. Автор показал, что спрос на банковский кредит вызывал изменение депозитов и денежной массы. Однако денежный мультипликатор не являлся причиной для агрегата М3.

На материале стран Большой семерки за 26 лет [Badarudin Z. E. et al., 2013] с применением ряда надежных тестов (Йохансена, Вальда, а также Тоды и Ямамото) показано, что в долгосрочном периоде кредиты влияют на денежную массу. Однако в отдельных странах (США и Канада) в краткосрочном периоде центральные банки все же следовали своим интересам. Авторы пришли к выводу, что ключевую роль в эндогенизации денежной массы и активизации тех или иных каналов взаимодействия играет монетарный режим. Так, в период монетарного таргетирования в Великобритании и США подтверждалась экзогенная теория денег. В то же время исследование по Австралии [Badarudin Z. E. et al., 2012] показало, что денежная масса в стране была эндогенной даже в период, когда центральный банк таргетировал денежные агрегаты (1977–1993 гг.).

Некоторые исследователи обнаружили асимметричную реакцию денежного предложения на спрос на кредиты. Например, в работе, посвященной турецкой экономике в 2009–2016 гг. [Dedeoglu D., Ogut K., 2018], с использованием асимметричного критерия причинности (Hatemi-J) показано, что положительный кредитный шок вызывает однонаправленное изменение в денежной массе, тогда как негативный шок не порождает обратной реакции агрегата М2.

Либерализация финансовых рынков и появление разного рода финансовых инноваций возобновили и усилили интерес исследователей к проблеме эндогенизации денежной массы. Новым аргументом при доказательстве эндогенного происхождения денег стало утверждение, что коммерческие банки посредством использования разных финансовых инноваций, в том числе секьюритизации активов, способны привлекать финансовые ресурсы фондового рынка и широких слоев населения для удовлетворения спроса на кредиты без создания депозитов. Заметим, что эти идеи восходят к концепции стадий развития банковской системы В. Чик [Chick V., 1993] и ее последователей.

Так, в статье [Özgür G., Ertürk K. A., 2013] на примере банковской системы США показывается заметное снижение статистической связи между кредитами и депозитами, а также кредитами и денежной массой после 1995 г. Авторы объясняют это обретением коммерческими банками независимости от обязательных резервов и депозитов, а также появлением разных способов обойти требования к капиталу в результате распространения таких финансовых инноваций, как создание забалансовых счетов, секьюритизация активов. Также важную роль сыграло расширение финансового посредничества небанковских учреждений, чья доля в денежном агрегате М3 увеличилась.

В работе [Lopreite M., 2012] на примере стран еврозоны с использованием моделей векторной авторегрессии (VAR) для некоинтегрированных временных рядов и векторной модели коррекции ошибок (VECM) для коинтегрированных временных рядов подтверждается двусторонняя причинно-следственная связь между кредитами и М1 как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. В то же время кредиты вызывают изменения в агрегате М2 в основном в краткосрочной перспективе. Тест Грейнджера на причинность показал одностороннюю зависимость агрегата М3 от займов, а также отсутствие зависимости индекса промышленного производства от займов. Добавление к кредитам ссуд,

связанных с секьюритизацией активов, подтвердило полученные автором результаты и частично свидетельствовало в поддержку концепции аккомодации.

В другой работе того же автора [Lopreite M., 2015] на основе данных США за 1992–2012 гг., с построением VAR- и VECM-моделей обнаружены двусторонние зависимости между займами и агрегатом M1 как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде, что подтвердило гипотезы структурализма и предпочтения ликвидности. В то же время автором выявлена односторонняя зависимость агрегата M1 от расширенной переменной займов, полученной путем добавления к кредитам секьюритизированных займов, что подтвердило гипотезу аккомодации. Однако для агрегата M2 получены двусторонние связи с кредитами, а также с индексом промышленного производства.

Следует отметить, что в ряде исследований при тестировании эндогенности происхождения денежной массы помимо традиционных переменных, относящихся к денежной сфере (денежные агрегаты, мультипликатор), банковской сфере (кредиты и депозиты) и национальной экономике в целом (ВВП или прокси-переменная дохода), включаются и другие переменные, которые могут влиять на спрос на деньги или участвовать в каналах передачи импульсов от реального к денежному сектору экономики. Наиболее часто в качестве такой переменной выступает процентная ставка. Однако встречаются и другие показатели. В частности, в работе [Cifter A., Ozun A., 2007] к дополнительным переменным, участвующим в механизмах трансмиссии, относятся инфляция и реальный валютный курс. В работе было найдено частичное подтверждение гипотезы аккомодации. А в статье [Baharumshah A. Z. et al., 2009], посвященной китайской экономике, кроме инфляции и мировых процентных ставок в качестве дополнительных переменных авторы использовали также фондовые индексы. Включение цен на акции в качестве независимых переменных позволило авторам доказать эндогенность в Китае для более широкого агрегата денежной массы M2, что согласуется также с ранее упомянутыми работами, основанными на расширенных трактовках денежных активов и пассивов. Кроме того, авторы использовали ARDL-модели с целью устранения нестационарности временных рядов.

Таким образом, среди методов исследования разные авторы отдают предпочтение VAR- и VECM-моделям. Однако в ряде работ используются и другие модели. Некоторые из них мы уже называли (*C-statistics*, ARDL). В работе [Nayan S. et al., 2013] для тестирования эндогенности денежного предложения использовались четыре модели: две, основанные на МНК (*Pooled OLS* и *Fixed Effects*), и две, основанные на методе обобщенных моментов (*Difference GMM* и *System GMM*). Особенностью указанной работы является применение панельных данных по 177 странам в 1970–2011 гг., на основе которых авторы доказали зависимость денежной массы от потребностей экономики.

ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО РОССИИ

Для современной России также проводились исследования, касающиеся эндогенности происхождения денежной массы. Однако таких исследований совсем немного. Одной из первых эмпирических работ, в которой поднималась данная тема, была статья Ю. Вымятниной [Vymyatnina Y., 2006]. Основываясь на данных с 1995 по 2004 г., автор обнаружила зависимость денежной массы от объемов выданных кредитов нефинансовому (прежде всего государственному) сектору экономики и от уровня инфляции в стране.

В первом десятилетии XXI в. (вплоть до кризиса 2008–2009 гг.) вследствие благоприятной конъюнктуры на рынке нефти, укрепления рубля и активных заимствований на международных рынках капитала в России наблюдался существенный приток валютной выручки из-за рубежа. Увеличение валютных резервов государства сопровождалось колоссальной эмиссией денег (так, в 2005–2007 гг. денежная база увеличивалась в среднем на 34,7 % в год, а агрегат M2 — на 43,5 %), что создавало угрозу инфляции чисто монетарного происхождения. Действительно, в 2006 г. цены на потребительском рынке

выросли на 9 %, в 2007 г. — уже на 11,9 %, в 2008-м — на 13,3 %. В тех условиях происхождение денежной массы скорее было экзогенным, чем эндогенным. Это кажется очевидным. Однако и здесь есть свое «но». Фактически за притоком валютной выручки стоял рост спроса на отечественные товары за рубежом, а в экономике срабатывал компенсирующий механизм (рост цен на нефть в определенной степени компенсировался уменьшением курса доллара). Рост заимствований за рубежом также свидетельствовал о спросе российской экономики на дешевые кредитные ресурсы и в условиях падающего курса доллара подогревался желанием российских банков заработать валютные премии. Поэтому экзогенность денежного предложения в тот период хотя и имеет некоторую очевидность, все еще требует более четкого эмпирического и теоретического обоснования. В то же время после кризиса 2008–2009 гг. произошла корректировка на рынках нефти и спад зарубежных заимствований, а значит, экзогенность денежной массы если и имела место, уже не была связана с этими двумя причинами.

Возобновление интереса к теме эндогенности денежного предложения было обусловлено сменой монетарного режима Банка России: введением в 2013 г. ключевой ставки (фактически официально установленной ставки межбанковского рынка), переходом в конце 2014 г. к таргетированию инфляции и плавающему валютному курсу. Одновременно с изменением функций процентной ставки произошло реформатирование системы рефинансирования Банком России кредитных организаций. В новой системе ключевую роль стали играть краткосрочные операции по управлению ликвидностью (главным образом РЕПО, а позднее операции с облигациями самого Банка России). Изменение ставки межбанковского рынка выступает для Банка России сигналом о состоянии ликвидности в экономике, и он корректирует ее объемы, используя разного рода инструменты предоставления/абсорбирования ликвидности, фактически подстраивая предложение денег к спросу на них. Заметим, что в кризисные периоды особая роль в системе рефинансирования отводится также долгосрочным инструментам кредитования экономики под нерыночные обязательства. Их использование свидетельствует скорее не о пассивном приспособлении, а об активной роли Банка России в управлении уровнем деловой активности в стране. Действительно, увеличение ключевой ставки и цены заимствований в банковской системе, наблюдающееся во время кризиса (хорошим примером здесь является кризис конца 2014-го — начала 2015 г.), частично компенсируется смягчением условий заимствования самих кредитных организаций у Центрального банка. Насколько эффективна такая политика и насколько при этом согласованы интересы монетарных властей и банковского сообщества — тема отдельного исследования.

Между тем в режиме таргетирования инфляции процентная ставка провозглашается в качестве инструмента достижения установленной цели по инфляции. В таком случае увеличение инфляционных рисков в экономике должно приводить к пересмотру ставки Банком России в сторону повышения, а уменьшение угрозы инфляции — к ее снижению. Тогда количественное приспособление денежной массы также направлено на достижение цели по инфляции, а процентная ставка является лишь посредником их взаимодействия. В основе данного представления лежит монетаристская точка зрения, и она никак не согласуется с посткейнсианской концепцией эндогенных денег.

На наш взгляд, в реальности все происходит не совсем так, как записано в документах Центрального банка. Во-первых, описанное взаимодействие предполагает, что экономика находится в состоянии полной занятости, то есть кривая предложения вертикальна, а денежная политика не влияет на реальные показатели экономики. Во-вторых, в действительности Центральный банк чаще реагирует не на инфляционные угрозы, а на уже видимые проявления инфляции. В этом случае он просто приспособливает номинальную процентную ставку к изменившемуся уровню инфляции. При этом реальная ставка также меняется, то есть правило И. Фишера почти никогда не соблюдается. В-третьих, изменение

процентной ставки может быть весьма неэффективным инструментом в борьбе с инфляцией немонетарного происхождения (когда причинами выступают шоки предложения, рост цен монополистов, отчасти девальвация рубля — хотя ее происхождение может быть разным). А инфляция выше 4 % не обязательно означает, что экономика перегрета и ее нужно срочно остужать, используя инструменты денежно-кредитного регулирования.

Кроме того, рост процентной ставки сам может провоцировать инфляцию издержек через увеличение стоимости заимствований. А снижение процентной ставки может вызывать инфляцию и без роста заимствований в банковской системе. Дело в том, что низкая процентная ставка подрывает сбережения домохозяйств и, как показывают предыдущие российские кризисы, направляет их потоки на потребительские, валютные рынки или на рынки активов, тем самым провоцируя инфляцию по сути немонетарного происхождения. При неоднозначном воздействии процентной ставки (как инструмента управления) на инфляцию ее влияние на деловую активность в стране является гораздо более очевидным (по направленности, тогда как по силе может быть разным), что подтверждается и теоретически (в условиях неполной занятости), и практически. Кроме того, это влияние вписывается в посткейнсианскую концепцию, которая все-таки является ответвлением кейнсианства, а не неоклассики, в отличие от монетаризма.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что при де-юре инфляционном таргетировании в стране де-факто имеет место двойное таргетирование (долгосрочное — инфляционное и краткосрочное — ставки межбанковского рынка). Процентная ставка, даже если она устанавливается на короткий срок и пересматривается регулярно, играет далеко не приспособительную и даже не упреждающую функцию в экономике. А новый монетарный режим, вступивший в полную силу с 2014 г., заключался не столько в подключении ключевой ставки к управлению инфляционными процессами (такую функцию выполняла и ставка рефинансирования), сколько в превращении ее по сути в целевую ставку межбанковского рынка, что уже означало полное (или почти полное) приспособление предложения денег к спросу на них, по крайней мере в краткосрочном периоде.

В статье Н. В. Ващелюк [Ващелюк Н. В., 2015] приводятся результаты эконометрического анализа роли Банка России в формировании предложения денег за период 2009–2015 гг., выполненного с помощью векторных авторегрессий (VAR) и моделей коррекции ошибок (VECM). Проведенный тест Грейнджера на причинность для исследуемых факторов не опроверг гипотезу об эндогенности денежного предложения в российской экономике. Автор отмечает, что проводимая Банком России денежно-кредитная политика оказывает положительное влияние на общую финансовую стабильность и на объем кредитования частного нефинансового сектора в условиях эндогенного происхождения денежной массы. Стоит отметить, что в совместном исследовании П. В. Трунин и Н. В. Ващелюк [Трунин П. В., Ващелюк Н. В., 2015] с помощью той же методологии показали, что до 2009 г. денежное предложение носило экзогенный характер ввиду активно проводимой политики Центрального банка по управлению валютным курсом. Результаты исследования показателей для периода после 2009 г. указывают на появление признаков эндогенности.

Научные сотрудники Института Гайдара в своем исследовании [Божечкова А. и др., 2018] провели анализ для более широкого периода: апрель 2009 — февраль 2017 гг. В число использованных методов все так же входило построение VAR- и VECM-моделей с последующим проведением теста Грейнджера на причинность. В результате проведенного анализа были выявлены двухсторонние краткосрочные и долгосрочные связи между денежными агрегатами, объемами кредитования и депозитами в банковской системе. Авторы пришли к выводу, что полученная цепочка зависимостей подтверждает гипотезу структурализма. Однако обнаруженная ими односторонняя краткосрочная зависимость банковского мультипликатора от объемов кредитования нефинансового сектора уже свидетельствовала в пользу концепции аккомодации.

В нашем собственном эмпирическом исследовании [Малкина М. Ю., Моисеев И. А., 2019] на основе анализа квартальных данных российской экономики за 2010–2018 гг., с использованием теста Грейнджера было доказано, что ставка межбанковского рынка MIACR и номинальный ВВП являются причиной для M2, а MIACR является причиной для ВВП. Отсюда сделан вывод о подтверждении гипотезы эндогенного денежного предложения в российской экономике в рассматриваемом периоде.

Настоящее исследование отличается от предыдущего в нескольких аспектах. Во-первых, для анализа мы вводим ряд новых переменных (денежная база, банковский мультипликатор, депозиты физических лиц, объемы кредитования частного нефинансового сектора, обороты оптовой и розничной торговли как прокси-переменная ВВП). Во-вторых, в данном исследовании используются не квартальные, а месячные данные и проводится их сезонное сглаживание. В-третьих, с учетом изменений в монетарной политике Банка России весь период исследования разделен на два этапа: 2010–2013 и 2014–2018 гг. Это позволит проследить, как трансформация монетарного режима сказалась на механизмах формирования предложения денег в российской экономике. В-четвертых, мы используем как VAR-модели для некоеинтегрированных временных рядов, так и VECM-модели для коинтегрированных временных рядов.

Цель исследования — определить изменение эндогенности происхождения денежной массы в российской экономике в краткосрочном и долгосрочном периодах в связи с изменением режимов денежно-кредитной политики Банка России.

ОПИСАНИЕ ДАННЫХ И ПРИМЕНЯЕМЫХ МЕТОДОВ

Для тестирования эндогенности денежного предложения в российской экономике использованы официальные данные Банка России и ФСГС РФ за 2010–2018 гг. в месячном представлении. Поскольку в 2013–2014 гг. произошла смена правил денежно-кредитной политики, было решено разделить исследуемый диапазон на два периода: 1) январь 2010 г. — декабрь 2013 г.; 2) январь 2014 г. — декабрь 2018 г. Более того, наличие структурного сдвига подтверждается результатом проведенного теста Чоу (F-критерий Фишера = 171,47, p-value = 0,001). Стоит также отметить, что данное разделение временного диапазона позволило улучшить качество анализируемых моделей.

В качестве переменных, используемых для анализа эндогенности денежного предложения, нами выбраны следующие:

- денежная масса в национальном определении, млрд руб. (M2);
- денежная база (в узком определении), млрд руб. (BASE);
- денежный мультипликатор, определяемый как отношение денежного агрегата M2 к денежной базе MB (MULT);
- сумма требований банковской системы к частному нефинансовому сектору экономики, млрд руб. (LOANS);
- депозиты физических лиц, млрд руб. (DEP);
- средневзвешенная процентная ставка по коммерческим кредитам, % (INTEREST RATE);
- суммарный оборот оптовой и розничной торговли, млрд руб. (TRADE).

Последний показатель мы рассматриваем как прокси-переменную ВВП. С одной стороны, оборот торговли — наиболее близкий к ВВП показатель, характеризующий уровень деловой активности в стране и, в отличие от ВВП, доступный в месячном исчислении. С другой стороны, спрос на деньги определяется их потребностью не только для реализации конечного продукта, но и промежуточного продукта тоже. Поэтому использование в анализе показателя суммарных оборотов розничной и оптовой торговли, на наш взгляд, даже лучше подходит для объяснения эндогенности денежной массы, чем ВВП, который отражает только объем конечной продукции.

Динамика временных рядов за 2010–2018 гг. представлена на рис. 1 и 2.

Рисунок 1

**Динамика некоторых показателей денежно-кредитной сферы
и объемов оптовой и розничной торговли в РФ, млрд руб. /
Dynamics of some indicators of the monetary sphere and the volume of wholesale
and retail trade in the Russian Federation, billion rubles**

Примечание: расшифровка показателей представлена в описании данных / Note: interpretation of the indicators is presented in the data description.

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

Рисунок 2

**Динамика средневзвешенной процентной ставки по кредитам (левая ось)
и денежного мультипликатора (правая ось) /
Dynamics of the weighted average interest rate on loans (left axis)
and money multiplier (right axis)**

Примечание: расшифровка показателей представлена в описании данных / Note: interpretation of the indicators is presented in the data description.

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

При моделировании использовались логарифмы всех переменных. Ввиду наличия сезонной составляющей у некоторых временных рядов была произведена их сезонная декомпозиция методом Census X13.

Определение эндогенности/экзогенности денежного предложения осуществлялось на основе выявления причинно-следственных связей между переменными. В качестве главного метода для достижения этой цели использовался тест К. Грейнджера на причинность.

Тест Грейнджера на причинность осуществляется следующим образом. Сначала проводится ADF-тест для определения стационарности временного ряда и порядка его интегрированности. Если ряд стационарен в первых разностях, то его называют интегрированным первого порядка. Далее с помощью теста Йохансена определяется наличие коинтеграционного вектора с учетом порядка лага, выбранного на основе информационных критериев Акаике, Шварца и Ханнана — Куина. При этом строится модель векторной авторегрессии (VAR) следующего вида:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{t-1} + \dots + \alpha_k Y_{t-k} + \beta_1 X_{t-1} + \dots + \beta_k X_{t-k} + \varepsilon_{1t}, \quad (1)$$

$$X_t = \alpha_0 + \alpha_1 X_{t-1} + \dots + \alpha_k X_{t-k} + \beta_1 Y_{t-1} + \dots + \beta_k Y_{t-k} + \varepsilon_{2t}, \quad (2)$$

где X и Y — рассматриваемые временные ряды, α_k и β_k — коэффициенты при переменных, ε_t — случайная ошибка модели, k — порядок лага.

Если коинтеграция между переменными отсутствует, то проводится стандартный тест Грейнджера для VAR-модели k -порядка с первыми разностями переменных. Для каждого уравнения проверяется нулевая гипотеза вида:

$$H_0 \{ \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k = 0 \}, \quad (3)$$

где β_k — коэффициенты при независимой переменной в уравнении. Таким образом, нулевая гипотеза состоит в том, что X не является причиной для Y и Y не является причиной для X .

Если тест Йохансена подтвердил наличие коинтеграции, строится векторная модель коррекции ошибок (VECM) вида:

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_{1i} \Delta Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \alpha_{2i} \Delta X_{t-i} + \alpha_3 EC_{t-1} + \varepsilon_{1t}, \quad (4)$$

$$\Delta X_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} \Delta Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_{2i} \Delta X_{t-i} + \beta_3 EC_{t-1} + \varepsilon_{2t}, \quad (5)$$

где α и β — коэффициенты уравнений VECM, EC_{t-1} — остатки коинтеграционного соотношения, взятые с лагом 1.

В модели VECM, в случае наличия стационарной линейной комбинации переменных, можно провести анализ долгосрочного и краткосрочного взаимодействия временных рядов при помощи модифицированного теста Грейнджера и теста Вальда.

Для проведения теста Грейнджера на причинность для VECM рассматривают α_3 (β_3) — коэффициент при остатках коинтеграционного соотношения уравнения. Если коэффициент статистически значим и альтернативная гипотеза не отвергнута при уровне значимости 5 %, то можно сделать вывод о том, что временной ряд X_t является причиной по Грейнджеру для ряда Y_t (или, соответственно, Y_t является причиной по Грейнджеру для ряда X_t).

Тест Вальда, направленный на определение краткосрочного влияния временных рядов друг на друга, проверяет нулевую гипотезу следующего вида:

$$H^1_0 \{ \alpha_{11} = \dots = \alpha_{1i} = \alpha_{21} = \dots = \alpha_{2i} = 0 \}, \quad (6)$$

$$(H^2_0 \{ \beta_{11} = \dots = \beta_{1i} = \beta_{21} = \dots = \beta_{2i} = 0 \}). \quad (7)$$

Если альтернативная гипотеза не отвергнута на 5-процентном уровне значимости, то можно заключить, что существует краткосрочная взаимосвязь между временными рядами и X_t является причиной для ряда Y_t (или Y_t является причиной для ряда X_t).

АНАЛИЗ ЭНДОГЕННОСТИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЕНЕГ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ В 2010–2018 ГГ.

Проведенный нами расширенный тест Дики — Фуллера для первых разностей временных рядов с наличием константы показал, что они стационарны в первых разностях, следовательно, ряды являются интегрированными первого порядка (1). Результаты теста представлены в табл. 1 и 2.

Таблица 1

Результаты ADF-теста на наличие единичного корня по выборке 2010–2013 гг. / Results of the ADF unit root test in a sample of 2010–2013

Переменная	Тестовая статистика	P-value	Порядок интегрированности
LOANS	–5,28	6,43E–05	I(1)
M2	–4,13	0,005	I(1)
TRADE	–8,16	1,63E–13	I(1)
INT. RATE	–6,30	2,44E–06	I(1)
MULT	–7,49	6,87E–08	I(1)
BASE	–6,09	2,40E–07	I(1)
DEP	–9,65	4,57E–10	I(1)

Источник: расчеты авторов на основе официальных данных Росстата и Банка России (<https://gks.ru>, <https://www.cbr.ru>) / Source: authors' own calculations based on the official data of the Russian Federal State Statistic Service and the Central Bank of Russia (<https://gks.ru>, <https://www.cbr.ru>).

Таблица 2

Результаты ADF-теста на наличие единичного корня по выборке 2014–2018 гг. / Results of the ADF unit root test in a sample of 2014–2018

Переменная	Тестовая статистика	P-value	Порядок интегрированности
LOANS	–4,87	1,69E–04	I(1)
M2	–9,25	1,23E–10	I(1)
TRADE	–10,02	2,71E–19	I(1)
INT. RATE	–5,06	1,56E–05	I(1)
MULT	–7,42	2,22E–11	I(1)
BASE	–7,13	1,40E–10	I(1)
DEP	–8,61	6,76E–10	I(1)

Источник: расчеты авторов на основе официальных данных Росстата и Банка России / Source: authors' own calculations based on the official data of the Russian Federal State Statistic Service and the Central Bank of Russia.

Все исследуемые временные ряды являются интегрированными первого порядка на обоих рассматриваемых интервалах, что позволяет непосредственно перейти к проведению теста Грейнджера на причинность.

Рассмотрим полученные результаты. В табл. 3 представлены краткосрочные зависимости временных рядов в периоде 2010–2013 гг., которые были получены при помощи VAR-модели либо через векторную модель коррекции ошибок (VECM), если было доказано

наличие коинтеграции при помощи теста Йохансена. В последнем столбце этой и всех последующих таблиц указано оптимальное количество лагов для моделей, определенное при помощи информационных критериев Акаике, Шварца и Ханнана — Куина.

Таблица 3

**Результаты теста Грейнджера на краткосрочное взаимодействие в 2010–2013 гг. /
Results of the short-run Granger causality test in 2010–2013**

Зависимая переменная	Независимая переменная	Хи-квадрат	P-value	Вывод	Порядок лага
LOANS	M2	4,09	0,13	-	1
M2	LOANS	3,64	0,16	-	1
TRADE	M2	2,82	0,24	-	1
M2	TRADE	17,86	0,00	M2<=TRADE	1
M2	DEP	2,40	0,30	-	1
DEP	M2	2,41	0,12	-	1
M2	INT. RATE	1,08	0,58	-	1
INT. RATE	M2	0,95	0,62	-	1
LOANS	INT. RATE	0,41	0,81	-	1
INT. RATE	LOANS	0,16	0,92	-	1
TRADE	LOANS	14,90	0,02	TRADE<=LOANS	3
LOANS	TRADE	2,94	0,82	-	3
LOANS	DEP	23,75	0,00	LOANS<=DEP	4
DEP	LOANS	6,95	0,14	-	4
DEP	INT. RATE	13,44	0,01	DEP<=INT. RATE	2
INT. RATE	DEP	0,68	0,95	-	2
LOANS	MULT	0,16	0,68	-	1
MULT	LOANS	194,34	0,00	MULT<=LOANS	1
LOANS	BASE	5,37	0,07	-	1
BASE	LOANS	1,49	0,47	-	1
DEP	MULT	3,59	0,17	-	1
MULT	DEP	1,37	0,50	-	1
DEP	BASE	7,44	0,06	-	2
BASE	DEP	2,36	0,67	-	2
TRADE	BASE	4,21	0,12	-	1
BASE	TRADE	5,49	0,06	-	1
TRADE	MULT	5,00	0,03	TRADE<=MULT	1
MULT	TRADE	0,37	0,54	-	1

Источник: расчеты авторов на основе официальных данных Росстата и Банка России / Source: authors' calculations based on the official data of the Russian Federal State Statistic Service and the Central Bank of Russia.

Таким образом, в краткосрочном периоде для 2010–2013 гг. получена следующая цепочка взаимосвязей:

Она свидетельствует о частичной эндогенности денежного предложения. Обороты оптовой и розничной торговли (TRADE) определяют спрос на деньги, что приводит к подстраиванию денежного агрегата M2. В то же время сами обороты торговли зависят от деловой

активности в стране и масштабов кредитования (LOANS). Последние определяются имеющимися ресурсами банковской системы, значительную долю которых составляют депозиты населения. На их привлечение влияет процентная ставка, выступающая в качестве внешнего управляемого параметра. Вовлеченность денежного мультипликатора в этот процесс свидетельствует о способности банковской системы к самостоятельному расширению предложения кредитов — в ответ на растущую деловую активность в стране (то есть без изменения денежной базы, которая находится под управлением Центрального банка). В то же время расширение кредитов без изменения депозитов свидетельствует об управлении активами банковской системы, что скорее подтверждает концепцию предпочтения ликвидности.

В табл. 4 представлены долгосрочные зависимости между коинтегрированными временными рядами.

Таблица 4

**Результаты теста Грейнджера на долгосрочное взаимодействие в 2010–2013 гг. /
Results of the long-run Granger causality test in 2010–2013**

Зависимая переменная	Независимая переменная	α_3 (β_3) коэффициент	t-статистика	P-value	Вывод	Порядок лага
LOANS	M2	0,00	0,16	0,87	-	1
M2	LOANS	(0,02)	3,80	0,00	M2<=LOANS	1
TRADE	M2	-0,95	-4,65	0,00	TRADE<=M2	1
M2	TRADE	(-0,01)	-0,65	0,52	-	1
M2	DEP	-0,11	-3,89	0,00	M2<=DEP	1
DEP	M2	(0,01)	-0,01	0,99	-	1
M2	INT. RATE	-0,02	-3,27	0,00	M2<=INT. RATE	1
INT. RATE	M2	(0,10)	2,02	0,05	-	1
LOANS	INT. RATE	0,01	1,99	0,05	-	1
INT. RATE	LOANS	(0,07)	3,03	0,00	INT. RATE<=LOANS	1
TRADE	LOANS	1,01	3,14	0,00	TRADE<=LOANS	3
LOANS	TRADE	(-0,01)	-0,33	0,74	-	3
DEP	INT. RATE	-0,04	-3,00	0,00	DEP<=INT. RATE	2
INT. RATE	DEP	(0,10)	2,87	0,01	INT. RATE<=DEP	2
LOANS	BASE	-0,01	-1,01	0,32	-	1
BASE	LOANS	(0,02)	5,04	0,00	BASE<=LOANS	1
DEP	BASE	0,00	1,13	0,27	-	2
BASE	DEP	(0,01)	4,08	0,00	BASE<=DEP	2
TRADE	BASE	-0,37	-2,38	0,02	TRADE<=BASE	1
BASE	TRADE	(0,05)	4,26	0,00	BASE<=TRADE	1

Источник: расчеты авторов на основе официальных данных Росстата и Банка России / Source: authors' calculations based on the official data of the Russian Federal State Statistic Service and the Central Bank of Russia.

Таким образом, в долгосрочном периоде для 2010–2013 гг. получена следующая цепочка взаимосвязей:

В долгосрочном периоде к растущему спросу на деньги подстраивается главным образом денежная база (BASE). То есть монетарные власти реагируют как на растущую деловую активность (TRADE), так и на потребность банковской системы в новых займах (LOANS), расширяя масштабы рефинансирования кредитных организаций. Процентная ставка также выступает активным фактором этого взаимодействия. С одной стороны, она реагирует на спрос на кредитные ресурсы (LOANS), с другой стороны, находится в двусторонней зависимости с их предложением в банковской системе (привлеченными депозитами, DEP). При этом в долгосрочном периоде мы можем также утверждать об эффективности активной денежно-кредитной политики с точки зрения ее влияния на ВВП, что скорее соответствует неокейнсианской концепции равновесия на рынке денег.

Таким образом, исходя из полученных результатов, можно сделать вывод о наличии признаков эндогенности денежного предложения в 2010–2013 гг. В краткосрочном периоде, когда к удовлетворению спроса на деньги подключаются коммерческие банки, находит подтверждение концепция предпочтения ликвидности, а в долгосрочном, когда реагирует денежная база, скорее подтверждается структуралистская концепция теории эндогенных денег. В долгосрочном периоде мы получили ее симбиоз с неокейнсианской концепцией денег, так как, кроме прочего, наблюдается причинно-следственная связь по линии процентная ставка → денежная масса → обороты торговли (прокси-переменная дохода).

Перейдем к рассмотрению второго периода. В табл. 5 и 6 представлены результаты теста Грейнджера на краткосрочное и долгосрочное взаимодействие в 2014–2018 гг.

Таблица 5

**Результаты теста Грейнджера на краткосрочное
взаимодействие в 2014–2018 гг. /
Results of the short-run Granger causality test in 2014–2018**

Зависимая переменная	Независимая переменная	Хи-квадрат	P-value	Вывод	Порядок лага
LOANS	M2	11,22	0,02	LOANS<=M2	2
M2	LOANS	6,77	0,15	-	2
TRADE	M2	0,32	0,85	-	1
M2	TRADE	2,47	0,29	-	1
M2	DEP	10,52	0,01	M2<=DEP	3
DEP	M2	2,30	0,51	-	3
M2	INT. RATE	6,33	0,04	M2<=INT. RATE	2
INT. RATE	M2	6,60	0,04	INT. RATE <=M2	2
LOANS	INT. RATE	4,83	0,30	-	2
INT. RATE	LOANS	12,84	0,01	INT. RATE <=LOANS	2
TRADE	LOANS	27,86	0,00	TRADE<=LOANS	2
LOANS	TRADE	1,20	0,55	-	2
LOANS	DEP	0,33	0,85	-	2
DEP	LOANS	1,90	0,39	-	2
DEP	INT. RATE	2,82	0,24	-	2
INT. RATE	DEP	6,54	0,04	INT. RATE <=DEP	2
LOANS	MULT	2,88	0,58	-	4
MULT	LOANS	11,91	0,02	MULT<=LOANS	4
LOANS	BASE	15,20	0,00	LOANS<=BASE	2
BASE	LOANS	15,43	0,00	BASE<=LOANS	2
DEP	MULT	5,56	0,23	-	2
MULT	DEP	2,85	0,58	-	2
DEP	BASE	0,82	0,66	-	2

Зависимая переменная	Независимая переменная	Хи-квадрат	P-value	Вывод	Порядок лага
BASE	DEP	2,89	0,24	-	2
TRADE	BASE	12,51	0,01	TRADE<=BASE	3
BASE	TRADE	116,97	0,00	BASE<=TRADE	3
TRADE	MULT	7,45	0,11	TRADE<=MULT	4
MULT	TRADE	78,02	0,00	MULT<=TRADE	4

Источник: расчеты авторов на основе официальных данных Росстата и Банка России / Source: authors' calculations based on the official data of the Russian Federal State Statistic Service and the Central Bank of Russia.

Таким образом, в краткосрочном периоде для 2014–2018 гг. получена следующая цепочка взаимосвязей:

Для временного интервала 2014–2018 гг. уже в краткосрочном периоде видно влияние роста деловой активности и масштабов заимствований в банковской системе не только на банковский мультипликатор, но и на денежную базу. Заметим, что для интервала 2010–2013 гг. ответную реакцию со стороны денежной базы мы обнаруживали лишь в долгосрочном периоде. Проявившееся в 2014–2018 гг. оперативное реагирование Центрального банка на запросы экономики можно объяснить изменением функций ключевой ставки и системы рефинансирования (о чем мы писали ранее).

В то же время данные статистики свидетельствуют о том, что спрос на деньги стал в большей степени удовлетворяться за счет управления ресурсами самой банковской системы, нежели за счет ее обращения к кредитору последней инстанции. Действительно, в первом рассматриваемом периоде мультипликатор вырос только на 12 %, тогда как во втором — на 30,8 %. Денежная база, напротив, в первом периоде выросла на 82,3 %, а во втором — только на 17,6 %. Во втором периоде мы также наблюдаем не только пассивное приспособление банковской системы к спросу на кредит, но и активное навязывание банками кредитов населению и предприятиям. Отчасти это объясняется ростом собственных и привлеченных ресурсов банковской системы и увеличением разрыва между депозитами и займами (отношение DEP/LOANS за девять лет увеличилось с 0,8 до 1,0).

Если в 2010–2013 гг. признаки эндогенности процентной ставки по кредитам наблюдались лишь в долгосрочном периоде, то в 2014–2018 гг. мы их обнаруживаем уже в краткосрочном периоде. Ставка по кредитам теперь зависит от соотношения депозитов и займов в банковской системе. Относительный избыток ресурсов в банковской системе приближает ее к ключевой ставке, что само по себе стимулирует заимствования. Поэтому наблюдаемый в 2014–2018 гг. активизм в денежной сфере был скорее связан не с активной политикой монетарных властей, а с усилившейся банковской конкуренцией за рыночную долю на кредитном рынке в условиях сокращения банковской маржи. Таким образом, для 2014–2018 гг. в краткосрочном периоде находит подтверждение концепция предпочтения ликвидности.

Таблица 6

**Результаты теста Грейнджера на долгосрочное
взаимодействие в 2014–2018 гг. /
Results of the long-run Granger causality test in 2014–2018**

Зависимая переменная	Независимая переменная	α_3 (β_3) коэффициент	t-статистика	P-value	Вывод	Порядок лага
LOANS	M2	0,00	0,63	0,53	-	2
M2	LOANS	(0,02)	2,52	0,02	M2<=LOANS	2
TRADE	M2	-1,00	-5,47	0,00	TRADE<=M2	1
M2	TRADE	(0,01)	0,43	0,67	-	1
LOANS	INT. RATE	-0,03	-4,84	0,00	LOANS <=INT. RATE	2
INT. RATE	LOANS	(-0,09)	-1,25	0,22	-	2
LOANS	BASE	-0,07	-2,90	0,01	LOANS <=BASE	2
BASE	LOANS	(0,32)	2,80	0,01	BASE<=LOANS	2
DEP	MULT	-0,12	-2,59	0,01	DEP<=MULT	2
MULT	DEP	(0,28)	3,75	0,00	MULT<=DEP	2

Источник: расчеты авторов на основе официальных данных Росстата и Банка России / Source: authors' calculations based on the official data of the Russian Federal State Statistic Service and the Central Bank of Russia.

Таким образом, в долгосрочном периоде для 2014–2018 гг. имеем следующую цепочку взаимосвязей:

В долгосрочном периоде подтверждается как пассивное приспособление денежной базы к спросу экономики на кредиты, так и влияние экзогенно заданной процентной ставки на масштабы деловой активности в стране. Это влияние может быть не задекларировано в целях Центрального банка, но оно идентифицируется на основе эмпирических моделей. Так, согласно нашему рисунку: ставка по кредитам оказывает влияние на заимствования в банковской системе, которые в свою очередь взаимосвязаны с денежной базой и влияют на агрегат M2, а последний воздействует на масштабы торговли. Процентная ставка при этом выступает внешним управляемым параметром экономики. Также отмечается двусторонняя связь банковского мультипликатора с депозитами, что снова свидетельствует в пользу концепции предпочтения ликвидности.

Таким образом, полученные для периода 2014–2018 гг. результаты также не опровергают гипотезу об эндогенности денежного предложения. Однако они свидетельствуют о более оперативном приспособлении денежной базы (то есть предложения денег со стороны Центрального банка) к потребности экономики в деньгах, в то время как результаты за 2010–2013 гг. свидетельствовали об этом приспособлении в долгосрочном периоде. В 2010–2013 гг. на данный запрос в краткосрочном периоде скорее отвечал банковский сектор (через управление банковскими активами), что выражалось в увеличении банковского мультипликатора. В 2014–2018 гг. степень реакции банковского сектора на спрос на деньги также усилилась. При этом в обоих временных интервалах отмечается кроме пассивного приспособления активное влияние денежно-кредитной политики и политики

коммерческих банков по управлению активами на масштабы национального производства и связанные с ними обороты торговли.

Итак, мы пришли к выводу о подтверждении предпосылок теории эндогенности денежного предложения на обоих исследуемых интервалах (как в 2010–2013 гг., так и в 2014–2018 гг.). Усилению эндогенности в краткосрочном периоде на втором временном интервале способствовало изменение монетарного режима Банка России, переход к новой системе рефинансирования коммерческих банков, где ключевая ставка стала выполнять роль целевой ставки межбанковского рынка. Неполная реакция монетарных властей на спрос на деньги (в частности, из-за существования цели по инфляции и инструментальной роли процентной ставки в ее достижении) свидетельствует в пользу концепции структурализма теории эндогенных денег (особенно в долгосрочном периоде). Но в то же время мы обнаружили активизацию роли самой банковской системы в управлении уровнем деловой активности в стране. Важным инструментом этого воздействия стало управление ресурсами и активами банковской системы, что отчасти подтверждает концепцию предпочтения ликвидности.

Список источников

- Божечкова А. и др. Построение моделей денежного и валютного рынков. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. 96 с.
- Вашелюк Н. В. Анализ роли Центрального банка РФ в формировании предложения денег в 2009–2015 гг. // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 43. С. 44–59.
- Малкина М. Ю., Моисеев И. А. К вопросу об эндогенности предложения денег в российской экономике // Финансы и кредит. 2019. Т. 25. № 10. С. 2266–2280. URL: <https://doi.org/10.24891/fc.25.10.2266>.
- Трунин П. В., Вашелюк Н. В. Анализ эндогенности предложения денег в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 1 (25). С. 103–131.
- Bachurewicz G. R. The Post-Keynesian endogenous-money supply: evidence from Poland // Review of Keynesian Economics. 2019. Vol. 7. No. 3. P. 402–418. URL: <https://doi.org/10.4337/roke.2019.03.09>.
- Badarudin Z. E., Ariff M., Khalid A. M. Post-Keynesian money endogeneity evidence in G-7 economies // Journal of International Money and Finance. 2013. Vol. 33. P. 146–162. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2012.11.014>.
- Badarudin Z. E., Khalid A. M., Ariff M. Exogenous or Endogenous Money Supply: Evidence from Australia // The Singapore Economic Review. 2012. Vol. 57. No. 04. 1250025. URL: <https://doi.org/10.1142/S0217590812500257>.
- Baharumshah A. Z., Mohd S. H., Masih A. M. M. The stability of money demand in China: Evidence from the ARDL model // Economic Systems. 2009. Vol. 33. No. 3. P. 231–244. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2009.06.001>.
- Cepni O., Guney I. E. Endogeneity of Money Supply: Evidence from Turkey // Journal of Finance & Banking Studies. 2017. Vol. 6 (1). P. 1–10. URL: <https://doi.org/10.20525/ijfbs.v6i1.680>.
- Chick V. The Evolution of the banking System and the Theory of Monetary Policy. In: Frowen S. (ed.). Monetary Theory and Monetary Policy: New Tracks in the 1990s. London: Palgrave Macmillan, 1993. P. 79–92. URL: https://doi.org/10.1007/978-1-349-23096-9_6.
- Cifter A., Ozun A. The Monetary Transmission Mechanism in the New Economy: Evidence from Turkey (1997–2006) // South East European Journal of Economics and Business. 2007. Vol. 2. Iss. 1. P. 15–24. URL: <https://doi.org/10.2478/v10033-007-0011-3>.
- Cottrell A. Testing endogenous money: an initial foray on US data / Post-Keynesian conference in Dijon, November–December 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/266404294_Testing_endogenous_money_an_initial_foray_on_US_data.
- Dedeoglu D., Ogut K. Examination of money supply endogeneity in Turkey: Evidence from asymmetric causality test // Cogent Economics & Finance. 2018. Vol. 6. Iss. 1. URL: <https://doi.org/10.1080/23322039.2018.1518956>.
- Howells P. The Endogeneity of Money: Empirical Evidence / 2005. Working Papers 0513. Department of Accounting, Economics and Finance, Bristol Business School, University of the West of England, Bristol.
- Işık S., Kahyaoglu H. The Endogenous Money Hypothesis: Some Evidence from Turkey // Journal of Money, Investment and Banking. 2011. Vol. 19. P. 61–71.
- Kaldor N. The Scourge of Monetarism. Oxford: Oxford University Press, 1982. 114 p.
- Kaldor N., Trevithick J. A Keynesian perspective on money // Lloyds Bank Review 139. 1981. P. 1–19.
- Loprete M. The endogenous money hypothesis and securitization: the Euro area case (1999–2010) / Economics Department Working Papers 2012-EP02. Department of Economics, Parma University (Italy), 2012. URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2084197>.

- Loprete M. Endogenous money and securitization. An analysis on United States (1999–2012) // *Journal of Applied Economic Sciences*. 2015. Vol. X. Iss. 1 (31). P. 142–151.
- Moore B. J. The Endogeneity of Credit Money. In: *Shaking the Invisible Hand*. Palgrave Macmillan, London, 2006. P. 197–214. URL: https://doi.org/10.1057/9780230512139_9.
- Nayan S., Kadir N., Abdullah M. S. et al. Post Keynesian Endogeneity of Money Supply: Panel Evidence // *Procedia Economics and Finance*. 2013. Vol. 7. P. 48–54. URL: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(13\)00217-7](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00217-7).
- Özgür G., Ertürk K. A. Endogenous Money in the Age of Financial Liberalization // *Review of Political Economy*. 2013. Vol. 25. Iss. 2. P. 327–347. URL: <https://doi.org/10.1080/09538259.2012.729928>.
- Palley T. I. Money, Credit and Prices in a Kaldorian Macro Model // *Journal of Post Keynesian Economics*. 1992. Vol. 14. Iss. 2. P. 183–205. URL: <https://doi.org/10.1080/01603477.1991.11489892>.
- Panagopoulos Y., Spiiotis A. Alternative money theories: a G7 testing // *Journal of Post Keynesian Economics*. 2008. Vol. 30. Issue 4. P. 601–622. URL: <https://doi.org/10.2753/PKE0160-3477300406>.
- Pollin R. Two Theories of Money Supply Endogeneity. Some Empirical Evidence // *Journal of Post-Keynesian Economics*. 1991. Vol. 13. Iss. 3. P. 366–395. URL: <https://doi.org/10.1080/01603477.1991.11489855>.
- Sieroń A. Endogenous versus exogenous money: Does the debate really matter? // *Research in Economics*. 2019. Vol. 73. Iss. 4. P. 329–338. URL: <https://doi.org/10.1016/j.rie.2019.10.003>.
- Tas B. K. O., Togay S. A direct test of the endogeneity of money: Implications for Gulf Cooperation Council (GCC) countries // *Economic Modelling*. 2012. Vol. 29. Iss. 3. P. 577–585. URL: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2011.12.015>.
- Vymyatnina Yu. How much control does Bank of Russia have over money supply? // *Research in International Business and Finance*. 2006. Vol. 20. Iss. 2. P. 131–144. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2005.09.010>.
- Wray L. R. Alternative Approaches to Money and Interest Rates // *Journal of Economic Issues*. 1992. Vol. 26. Iss. 4. P. 1145–1178. URL: <https://doi.org/10.1080/00213624.1992.11505365>.

Поступила в редакцию 11 марта 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

References

- Bachurewicz G.R. (2019). The Post-Keynesian endogenous-money supply: evidence from Poland. *Review of Keynesian Economics*, vol. 7, iss. 3, pp. 402–418. Available at: <https://doi.org/10.4337/roke.2019.03.09>.
- Badarudin Z.E., Ariff M., Khalid A.M. (2013). Post-Keynesian money endogeneity evidence in G-7 economies. *Journal of International Money and Finance*, vol. 33, pp. 146–162. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2012.11.014>.
- Badarudin Z.E., Khalid A.M., Ariff M. (2012). Exogenous or Endogenous Money Supply: Evidence from Australia. *The Singapore Economic Review*, vol. 57, no. 04. Available at: <https://doi.org/10.1142/S0217590812500257>.
- Baharumshah A.Z., Mohd S.H., Masih A.M.M. (2009). The stability of money demand in China: Evidence from the ARDL model. *Economic Systems*, vol. 33, iss. 3, pp. 231–244. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2009.06.001>.
- Bozhechkova A. et al. (2018). Building of Monetary and Currency Markets Models. Gaidar Institute Publ., 96 p. (In Russ.).
- Cepni O., Guney I.E. (2017). Endogeneity of Money Supply: Evidence from Turkey. *Journal of Finance & Banking Studies*, vol. 6, no. 1, pp. 1–10. Available at: <https://doi.org/10.20525/ijfbs.v6i1.680>.
- Chick V. (1993). The Evolution of the banking System and the Theory of Monetary Policy. In: Frowen S. (ed.). *Monetary Theory and Monetary Policy: New Tracks in the 1990s*. London: Palgrave Macmillan, pp. 79–92. Available at: https://doi.org/10.1007/978-1-349-23096-9_6.
- Cifter A., Ozun A. (2007). The Monetary Transmission Mechanism in the New Economy: Evidence from Turkey (1997–2006). *South East European Journal of Economics and Business*, vol. 2, iss. 1, pp. 15–24. Available at: <https://doi.org/10.2478/v10033-007-0011-3>.
- Cottrell A. (2007). Testing endogenous money: an initial foray on US data. Post-Keynesian conference in Dijon, November–December 2007. Available at: https://www.researchgate.net/publication/266404294_Testing_endogenous_money_an_initial_foray_on_US_data.
- Dedeoglu D., Ogut K. (2018). Examination of money supply endogeneity in Turkey: Evidence from asymmetric causality test. *Cogent Economics & Finance*, vol. 6, iss. 1. Available at: <https://doi.org/10.1080/23322039.2018.1518956>.
- Howells P. (2005). The Endogeneity of Money: Empirical Evidence. Working Papers 0513. Department of Accounting, Economics and Finance, Bristol Business School, University of the West of England, Bristol.
- İşik S., Kahyaoglu H. (2011). The Endogenous Money Hypothesis: Some Evidence from Turkey. *Journal of Money, Investment and Banking*, vol. 19, pp. 61–71.
- Kaldor N. (1982). *The Scourge of Monetarism*. Oxford: Oxford University Press, 114 p.
- Kaldor N., Trevithick J. (1981). A Keynesian perspective on money. *Lloyds Bank Review* 139, pp. 1–19.

- Lopreite M. (2012). The endogenous money hypothesis and securitization: the Euro area case (1999–2010). Economics Department Working Papers 2012-EP02. Department of Economics, Parma University (Italy). Available at: <https://ideas.repec.org/p/par/dipeco/2012-ep02.html>.
- Lopreite M. (2015). Endogenous money and securitization. An analysis on United States (1999–2012). *Journal of Applied Economic Sciences*, vol. X, iss. 1 (31), pp. 142–151.
- Malkina M.Yu., Moiseev I.A. (2019). On the Issue of Money Supply Endogeneity in the Russian Economy. *Finansy i kredit — Finance and Credit*, vol. 25, no. 10, pp. 2266–2280 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24891/fc.25.10.2266>.
- Moore B.J. (2006). The Endogeneity of Credit Money. In: *Shaking the Invisible Hand*. Palgrave Macmillan, London, pp. 197–214. Available at: https://doi.org/10.1057/9780230512139_9.
- Nayan S., Kadir N., Abdullah M.S. et al. (2013). Post Keynesian Endogeneity of Money Supply: Panel Evidence. *Procedia Economics and Finance*, vol. 7, pp. 48–54. Available at: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(13\)00217-7](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00217-7).
- Özgür G., Ertürk K.A. (2013). Endogenous Money in the Age of Financial Liberalization. *Review of Political Economy*, vol. 25, iss. 2, pp. 327–347. Available at: <https://doi.org/10.1080/09538259.2012.729928>.
- Palley T.I. (1992). Money, Credit and Prices in a Kaldorian Macro Model. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 14, iss. 2, pp. 183–205. Available at: <https://doi.org/10.1080/01603477.1991.11489892>.
- Panagopoulos Y., Spiliotis A. (2008). Alternative money theories: a G7 testing. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 30, iss. 4, pp. 601–622. Available at: <https://doi.org/10.2753/PKE0160-3477300406>.
- Pollin R. (1991). Two Theories of Money Supply Endogeneity. Some Empirical Evidence. *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 13, iss. 3, pp. 366–395. Available at: <https://doi.org/10.1080/01603477.1991.11489855>.
- Sieroń A. (2019). Endogenous versus exogenous money: Does the debate really matter? *Research in Economics*, vol. 73, iss. 4, pp. 329–338. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.rie.2019.10.003>.
- Tas B.K.O., Togay S. (2012). A direct test of the endogeneity of money: Implications for Gulf Cooperation Council (GCC) countries. *Economic Modelling*, vol. 29, iss. 3, pp. 577–585. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2011.12.015>.
- Trunin P.V., Vashchelyuk N.V. (2015). The Analysis of Money Supply Endogeneity in Russia. *Journal of the New Economic Association*, vol. 1 (25), pp. 103–131. (In Russ.).
- Vashchelyuk N.V. (2015). Analyzing the Role of the RF Central Bank in Forming Money Supply in 2009–2015. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Science and Experience*, vol. 43, pp. 44–59 (In Russ.).
- Vymyatnina Yu. (2006). How much control does Bank of Russia have over money supply? *Research in International Business and Finance*, vol. 20, iss. 2, pp. 131–144. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2005.09.010>.
- Wray L.R. (1992). Alternative Approaches to Money and Interest Rates. *Journal of Economic Issues*, vol. 26 Iss. 4, pp. 1145–1178. Available at: <https://doi.org/10.1080/00213624.1992.11505365>.

Received 11.03.2020

Accepted for publication 17.06.2020

Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции

Михаил Викторович Мильчаков, к. г. н., специалист в области регионального развития и межбюджетных отношений, г. Москва
E-mail: milchakovmv@mail.ru

Аннотация

В современных условиях национальные проекты стали важной опорой для дальнейшего социально-экономического развития регионов России. Это обстоятельство подчеркивает актуальность и важность адекватного финансового обеспечения мероприятий, предусмотренных национальными проектами, с учетом региональной специфики. На реализацию мероприятий национальных проектов приходится около 1/3 бюджетных ассигнований в общем объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ. Уровень вовлеченности отдельных субъектов РФ в нацпроектные мероприятия отличается: у 30 регионов вес безвозмездных поступлений из федерального бюджета на реализацию национальных проектов в региональных доходах составляет от 10 до 15 %, у 32 субъектов РФ — от 5 до 10 %. В статье дается оценка устойчивости региональных бюджетов с учетом мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции при трех сценарных условиях, определены возможные выпадающие доходы консолидированных бюджетов регионов. Представлены предложения по совершенствованию управления национальными проектами в случае реализации «сложного» сценария развития пандемии.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, национальные проекты, дотации, межбюджетные субсидии, федеральный бюджет, бюджеты регионов, коронавирусная инфекция, пандемия, COVID-19

JEL: H61, H72, H77, R58

Для цитирования: Мильчаков М. В. Реализация национальных проектов в регионах в условиях противодействия коронавирусной инфекции // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 28–47. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-28-47.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-28-47

Execution of National Projects in Regions Under the Conditions of Countering the Coronavirus Pandemic

Mikhail V. Milchakov, regional development and intergovernmental relations expert, Moscow, Russian Federation
E-mail: milchakovmv@mail.ru

Abstract

Under modern conditions, national projects have become the basis for the socioeconomic development of Russian regions. This emphasizes the importance of an adequate financial support for national projects' performance, taking into account regional features. The support to regions for national

projects' execution takes about 1/3 of the total sum of intergovernmental grants from the federal budget to regions. The level of regional involvement in national projects' execution varies to some extent: about 30 regions are characterized by having a 10–15% share of federal aid for execution of national projects in the total sum of the revenue base, whereas 32 regions have a 5–10% share. In this paper, the author gives an assessment of regional budgets' stability taking into account the measures of countering the coronavirus pandemic in line with three scenarios. The paper includes the results of possible revenue falls in regional budgets. The author presents recommendations for the enhancement of national projects' management in case of the "severe" scenario of the pandemic.

Keywords: *intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, national projects, general grants, block grants, budgets of Russian regions, coronavirus infection, pandemic, COVID-19*

JEL: H61, H72, H77, R58

For citation: *Milchakov M.V. Execution of National Projects in Regions Under the Conditions of Countering the Coronavirus Pandemic. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 28–47 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3- 28-47.*

ВВЕДЕНИЕ

В 2020 г. в условиях повысившейся в связи с распространением коронавирусной инфекции социально-экономической неопределенности продолжается реализация национальных проектов, запущенных в 2018 г. В этих обстоятельствах важно учесть возросшие социально-экономические риски, возникшие по причине необходимости введения широких ограничений по отдельным видам экономической деятельности для защиты здоровья граждан. В такой ситуации общая картина будет в значительной степени зависеть от баланса между мерами по санитарно-эпидемиологической защите населения и компенсирующими мерами по поддержке экономики. Вместе с тем уже сейчас очевидно, что многие меры и санитарного, и экономического характера неминуемо отразятся на бюджетно-финансовом положении консолидированных бюджетов субъектов РФ. В регионах и муниципалитетах в связи с оправданным предоставлением льгот бизнесу по налогам и иным платежам, формирующим их доходную базу, закономерно возникнут выпадающие доходы. При этом у субъектов РФ появляются дополнительные расходы, связанные с реализацией мер санитарного характера, а также с необходимостью оказания дополнительной социальной помощи населению.

В случае существенного ухудшения социально-экономической и бюджетно-финансовой ситуации в регионах могут возникнуть дополнительные угрозы ритмичному финансированию мероприятий, предусмотренных национальными проектами. В связи с этим в целях обеспечения устойчивости региональных бюджетов необходима выработка эффективных мер по дополнительной поддержке регионов при различных сценарных условиях, а также проработка подходов по оптимизации управления национальными проектами в изменившихся обстоятельствах.

С учетом изложенного автором в настоящей статье были поставлены следующие исследовательские задачи:

- 1) оценить потенциальное влияние мероприятий национальных проектов на регионы с учетом их вовлеченности;
- 2) рассмотреть угрозы и риски в части возможного снижения доходов консолидированных бюджетов регионов при различных сценарных условиях;
- 3) предложить возможные меры по оптимизации управления национальными проектами в связи с ухудшением социально-экономической и бюджетно-финансовой ситуации в условиях распространения коронавирусной инфекции;

4) сформулировать дополнительные предложения по поддержке регионов с учетом возможных сценариев развития социально-экономической обстановки.

Следует отметить, что прогностические возможности в условиях высокой неопределенности крайне ограничены. Подходы к моделированию процессов имеют дискуссионный характер. Несмотря на это, в статье сделана попытка перейти от качественных описаний возможных сценариев к количественным оценкам и формализовать возможные последствия для регионов страны.

Выводы и расчеты в настоящей статье базируются на открытых данных Росстата, Федерального казначейства и ФНС России.

АНАЛИЗ ВОЗДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ НА БЮДЖЕТЫ РЕГИОНОВ

По данным Счетной палаты Российской Федерации, изначально бюджетные ассигнования, установленные бюджетной росписью на все национальные проекты на весь год, были определены в объеме 1,998 трлн руб., но по итогам марта 2020 г. увеличились до 2,23 трлн руб. Это связано с тем, что в марте образовавшиеся остатки денежных средств, выделенных на национальные проекты в 2019 г., были переведены и внесены в бюджетную роспись на 2020 г.¹

Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее — Федеральный закон № 380-ФЗ) бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрено выделение 753,8 млрд руб. в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов на финансирование мероприятий, предусмотренных 11 национальными проектами и Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

Федеральным законом № 380-ФЗ (с учетом корректировки в соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 52-ФЗ) в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2020 г. предусматривается выделение 2696,7 млрд руб., из них дотации — 932,1 млрд руб. (34,6 % от общего объема МБТ), субсидии — 874 млрд руб. (32,4 %), субвенции — 514,7 млрд руб. (19,1 %), иные межбюджетные трансферты — 375,9 млрд руб. (13,9 %). Таким образом, финансовая поддержка регионам на реализацию мероприятий национальных проектов в 2020 г. составляет около 1/3 в общем объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ.

Практически 100 % бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию национальных проектов по состоянию на начало апреля 2020 г. были распределены между регионами приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете и распоряжениями Правительства Российской Федерации. Финансовая помощь регионам оказывается примерно по 96 направлениям (по количеству целевых статей в федеральном бюджете), наибольшее количество каналов предоставления поддержки предусматривается в рамках осуществления национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение» (по каждому более 20 направлений).

Наиболее финансово емким является национальный проект «Демография», на него приходится около 37 % общего объема финансовой поддержки, предоставляемой регионам на реализацию национальных проектов (см. рис. 1). Около 1/5 бюджетных ассигнований приходится на реализацию национального проекта «Здравоохранение», по 9–11 % — на национальные проекты «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Образование», «Жилье и городская среда».

¹ Исполнение расходов бюджета на нацпроекты в первом квартале составило 15,69 %. URL: <http://audit.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-v-i-kvartale-sostavilo-15-69>.

Рисунок 1

Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета консолидированным бюджетам регионов в 2020 г., предоставленных на реализацию национальных проектов, млрд руб. / The volume of grants allocated among regions through national projects in 2020, billion rubles

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

В 2020 г. максимальный объем бюджетных ассигнований из федерального бюджета в форме межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов предусмотрен для Самарской области, Краснодарского края и Московской области. От 15 до 20 млрд руб. выделено Свердловской, Нижегородской, Новосибирской и Ростовской областям, республикам Башкортостан, Татарстан, Дагестан и Ставропольскому краю.

Самарской области планируется направить 10,6 млрд руб. на развитие инфраструктуры дорожного хозяйства в рамках транспортного коридора «Европа — Западный Китай», который включен в Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Краснодарскому краю планируется выделить значительные средства по национальному проекту «Здравоохранение», в том числе на переоснащение медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь больным с онкологическими заболеваниями, реализацию регионального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)», на осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка (более 6,2 млрд руб.), на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», на реализацию программы формирования современной городской среды. Бюджету Московской области существенные средства выделены по национальному проекту «Экология» на сокращение доли загрязненных сточных вод и на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде (более 6,4 млрд руб.).

Потенциал влияния мероприятий, предусмотренных национальными проектами, на социально-экономическое положение отдельных регионов в 2020 г. можно оценить путем расчета доли средств в доходах консолидированных бюджетов регионов, формируемых за счет предоставления федеральной финансовой поддержки по линии национальных

проектов. Возможности для оценки объема федеральных средств на реализацию национальных проектов в общих расходах региональных бюджетов ограничены по ряду причин методологического характера.

Важные аспекты формирования национальных проектов и предложения по совершенствованию методологии предоставления межбюджетных трансфертов в контуре национальных проектов ранее рассматривались в различных работах [Мильчаков М. В., 2019]. В частности, отмечалась возможность более гибкого маневрирования ресурсами при предоставлении нацпроектных межбюджетных субсидий, применения более высокого уровня софинансирования расходных обязательств регионов за счет средств федерального бюджета, указывалось на наличие потенциала по применению широкоцелевых межбюджетных трансфертов для реализации мероприятий национальных проектов.

Для определения вовлеченности регионов в национальные проекты в текущем году рассчитаем вышеуказанную долю. За базу доходов консолидированных бюджетов регионов примем данный показатель за 2019 г. Отметим, что далее в статье анализируются различные модели изменения бюджетно-финансовой ситуации в регионах с учетом мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции, что позволяет оценить риски и угрозы для осуществления и финансирования мероприятий национальных проектов в субъектах РФ. Также рассчитаем среднедушевой уровень поддержки на реализацию национальных проектов в 2020 г.

Данные о финансовой вовлеченности регионов в реализацию национальных проектов представлены в табл. 1. Максимальную долю финансовая поддержка на реализацию мероприятий, включенных в национальные проекты, составляет в отдельных регионах Северо-Кавказского федерального округа (республики Ингушетия и Северная Осетия, Карачаево-Черкесская Республика). Кроме того, доля более 15 % отмечается в республиках Мордовия, Марий Эл и Бурятия. Причем у этой группы регионов подушевой уровень финансирования превышает среднероссийское значение по субъектам РФ (более 5,4 тыс. руб. на человека). При этом следует учитывать, что отдельные таблицы в федеральном законе о федеральном бюджете сформированы таким образом, что в чистом виде «вычленив» федеральную финансовую помощь на реализацию исключительно национальных проектов методологически затруднительно, что особенно характерно для распределений, касающихся строительства и реконструкции объектов в сфере здравоохранения. В связи с этим учитываемый объем финансовых средств на реализацию национальных проектов в отдельных регионах может быть несколько завышен.

Таблица 1

**Уровень вовлеченности субъектов Российской Федерации
в реализацию национальных проектов /
The extent of regions participation in national projects**

№	Наименование субъекта РФ	Доля бюджетных средств на реализацию национальных проектов в доходах консолидированных бюджетов регионов в условиях 2019 г., %	Объем бюджетных средств по национальным проектам из федерального бюджета на душу населения, тыс. руб./чел.	Доходы КБР на душу населения в 2019 г., тыс. руб./чел.
1	Республика Ингушетия	24,4	13,1	53,6
2	Республика Северная Осетия — Алания	21,9	12,1	55,1
3	Карачаево-Черкесская Республика	19,0	12,4	65,1
4	Республика Марий Эл	16,3	8,8	54,0
5	Республика Бурятия	15,4	12,6	81,5
6	Республика Мордовия	15,4	9,1	58,8
7	Республика Калмыкия	15,4	10,2	66,6

№	Наименование субъекта РФ	Доля бюджетных средств на реализацию национальных проектов в доходах консолидированных бюджетов регионов в условиях 2019 г., %	Объем бюджетных средств по национальным проектам из федерального бюджета на душу населения, тыс. руб./чел.	Доходы КБР на душу населения в 2019 г., тыс. руб./чел.
1	Кабардино-Балкарская Республика	14,7	7,0	47,6
2	Чеченская Республика	14,1	9,5	67,0
3	Костромская область	14,0	9,2	65,8
4	Республика Тыва	14,0	14,5	104,0
5	Республика Хакасия	13,4	9,3	69,1
6	Ивановская область	12,8	6,5	51,1
7	Самарская область	12,7	8,5	67,2
8	Псковская область	12,6	8,2	65,2
9	Саратовская область	12,4	6,1	49,7
10	Курганская область	12,3	8,0	65,2
11	Республика Адыгея (Адыгея)	12,3	7,6	62,1
12	Республика Дагестан	12,3	5,4	43,7
13	Тверская область	11,8	7,4	63,1
14	Тамбовская область	11,6	6,2	53,7
15	Ставропольский край	11,6	5,7	49,7
16	Пензенская область	11,5	5,9	51,3
17	Астраханская область	11,3	6,6	58,3
18	Омская область	11,2	6,4	57,6
19	Еврейская автономная область	11,2	10,5	93,7
20	Волгоградская область	11,2	5,8	52,4
21	Чувашская Республика — Чувашия	11,0	6,0	54,5
22	Ульяновская область	10,9	6,1	56,0
23	Новгородская область	10,8	7,6	70,8
24	Ярославская область	10,8	7,0	65,1
25	Рязанская область	10,6	6,7	63,8
26	Город федерального значения Севастополь	10,6	9,2	86,8
27	Калужская область	10,5	8,8	83,7
28	Воронежская область	10,4	6,4	61,0
29	Алтайский край	10,3	5,6	54,2
30	Республика Алтай	10,2	11,7	114,6
1	Смоленская область	9,994	5,7	57,3
2	Липецкая область	9,9	6,6	66,4
3	Орловская область	9,9	5,5	55,9
4	Брянская область	9,6	5,9	61,9
5	Кировская область	9,1	5,2	56,7
6	Владимирская область	9,1	5,2	57,3
7	Республика Карелия	9,1	8,6	94,7
8	Новосибирская область	9,0	6,4	70,4
9	Нижегородская область	8,8	5,9	66,7
10	Оренбургская область	8,4	5,1	60,5
11	Забайкальский край	8,3	7,0	84,1
12	Курская область	8,2	5,7	69,2
13	Белгородская область	8,1	6,4	79,6
14	Ростовская область	7,9	4,2	52,7
15	Вологодская область	7,9	7,1	90,2
16	Республика Башкортостан	7,9	4,7	59,1
17	Архангельская область	7,8	7,7	98,1

№	Наименование субъекта РФ	Доля бюджетных средств на реализацию национальных проектов в доходах консолидированных бюджетов регионов в условиях 2019 г., %	Объем бюджетных средств по национальным проектам из федерального бюджета на душу населения, тыс. руб./чел.	Доходы КБР на душу населения в 2019 г., тыс. руб./чел.
18	Томская область	7,8	5,8	74,2
19	Амурская область	7,6	8,0	105,1
20	Удмуртская Республика	7,5	4,7	62,7
21	Кемеровская область — Кузбасс	7,2	5,2	72,6
22	Хабаровский край	7,1	7,1	100,5
23	Челябинская область	7,0	4,3	61,9
24	Тульская область	6,9	4,7	68,1
25	Иркутская область	6,6	6,3	94,7
26	Краснодарский край	6,4	4,1	64,9
27	Свердловская область	6,1	4,4	72,6
28	Приморский край	6,0	5,1	85,6
29	Мурманская область	5,8	8,0	136,1
30	Пермский край	5,6	4,0	70,5
31	Республика Татарстан (Татарстан)	5,4	4,7	86,4
32	Республика Крым	5,2	5,2	100,8
1	Калининградская область	4,8	6,3	131,2
2	Республика Коми	4,8	5,8	119,4
3	Республика Саха (Якутия)	4,4	11,4	257,5
4	Магаданская область	4,4	13,7	308,5
5	Камчатский край	4,4	12,9	294,5
6	Красноярский край	3,7	4,2	114,1
7	Ненецкий автономный округ	3,1	17,4	556,8
8	Ленинградская область	3,1	3,0	95,4
9	Московская область	2,8	2,7	97,3
10	Чукотский автономный округ	2,3	26,4	1133,0
11	Тюменская область	1,7	2,6	158,9
12	Сахалинская область	1,5	6,2	419,0
13	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	1,4	2,7	191,5
14	Город федерального значения Санкт-Петербург	1,1	1,3	120,5
15	Ямало-Ненецкий автономный округ	0,3	1,6	475,5
16	Город федерального значения Москва	0,3	0,6	209,4
ВСЕГО		5,8	5,4	92,5

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

У 30 регионов общая доля межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов относительно доходов консолидированного бюджета субъекта РФ составляет от 10 до 15 %, у 32 регионов — от 5 до 10 %. В 16 регионах доля межбюджетных трансфертов, выделенных на реализацию национальных проектов, в доходах консолидированных региональных бюджетов минимальна и не превышает 5 %. Большинство регионов из последней группы характеризуется достаточно высокими среднедушевыми доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ, а отдельные регионы также имеют высокий уровень финансовой поддержки на душу населения по линии национальных проектов относительно других субъектов РФ (Чукотский АО, Ненецкий АО), что обусловлено факторами удорожания стоимости бюджетных услуг и издержек.

Имеются неоднозначные оценки, касающиеся расходов регионов на реализацию национальных проектов за счет собственных средств без учета целевой финансовой помощи. С одной стороны, доля финансового участия федерального бюджета при софинансировании мероприятий на территории регионов достаточно высока и согласно распоряжению Правительства РФ от 18 октября 2019 г. № 2468-р на 2020 г. составляет у большинства субъектов РФ 95–99 %, лишь у десяти регионов эта доля составляет менее 90 %, в том числе у Москвы — 0 %. Вместе с тем фиксировались случаи, когда фактическая доля участия субъектов РФ была заметно выше. В частности, эти обстоятельства отмечались и председателем Совета Федерации В. И. Матвиенко в декабре 2019 г., по данным которой вместо утвержденных 3 % софинансирования некоторые субъекты РФ вынуждены софинансировать от 20 до 40 % расходов², это подтвердили также главы субъектов РФ на совещаниях с членами Правительства РФ. Так, губернатор Чукотского АО на заседании президиума Совета по нацпроектам в июле 2019 г. заявил о финансировании нацпроектов со стороны региона на 46 % вместо 2 %, предусмотренных соглашением с центром³. Счетной палатой РФ в январе 2020 г. отмечались⁴ трудности при выполнении субъектами РФ взятых на себя обязательств при реализации национального проекта «Образование» в связи с необходимостью увеличения расходов консолидированных бюджетов регионов на создание и содержание объектов инфраструктуры сферы образования.

В условиях ухудшения социально-экономической ситуации в регионах России, в том числе в связи с осложнением эпидемиологической ситуации и распространением коронавирусной инфекции, потребуются актуализация целевых показателей национальных проектов и обязательств, принятых субъектами РФ в рамках заключенных соглашений при использовании механизмов межбюджетного субсидирования. В частности, паспортом национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» планировалось увеличить долю малого и среднего предпринимательства в ВВП с 22,9 % в 2019 г. до 23,5 % в 2020 г., в 85 субъектах РФ планировалось создать 13,5 тыс. новых субъектов МСП⁵. В текущих условиях достижение таких планов представляется труднореализуемой задачей.

Кроме того, при самом негативном сценарии развития событий в отдельных группах регионов с учетом имеющихся макроэкономических рисков для федерального бюджета в связи с негативной конъюнктурой цен на энергоносители, складывающейся социально-экономической и эпидемиологической ситуацией целесообразно рассмотреть возможность условного разделения национальных проектов на три группы:

1) отдельные национальные проекты, не связанные прямо или косвенно с социальной поддержкой населения и финансированием пострадавших секторов экономики, по которым устанавливается возможность временного использования регионами части выделенных из федерального бюджета средств (можно установить предельную долю) в целях противодействия негативным социально-экономическим последствиям в субъектах РФ с одновременной корректировкой целевых индикаторов по таким национальным проектам;

2) отдельные национальные проекты, по которым устанавливается возможность временного использования регионами части выделенных из федерального бюджета

² <https://news.myseldon.com/ru/news/index/220138539>.

³ <https://www.kommersant.ru/doc/4018987>.

⁴ Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Образование», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/9f3/9f381090ef30beaa53a5ff14018ab4aa.pdf>.

⁵ Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)).

средств в пределах этих национальных проектов на уточненные цели и приоритетные мероприятия с учетом складывающейся социально-экономической ситуации;

3) отдельные национальные проекты, прямо или косвенно ориентированные на поддержку наиболее уязвимых секторов экономики и групп населения в текущих условиях ухудшения социально-экономической ситуации в связи с распространением коронавирусной инфекции, по которым целесообразно увеличение финансирования в целях нормализации обстановки.

В частности, в рамках реализации первого предложения могут быть рассмотрены возможности маневрирования средствами по отдельным мероприятиям таких национальных проектов, как «Жилье и городская среда», «Культура».

В рамках второго предложения может быть произведена дополнительная приоритизация направлений расходов по таким национальным проектам, как «Образование», «Здравоохранение» и «Демография».

В рамках третьего предложения с учетом возможного уточнения направлений расходования средств и критериев предоставления поддержки конечным получателям может быть увеличен объем предоставления межбюджетных трансфертов по таким национальным проектам, как «Производительность труда и поддержка занятости», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

При этом целесообразно проработать механизмы согласования решений субъектов РФ с кураторами соответствующих национальных проектов в Правительстве РФ. Кроме того, на региональном и муниципальном уровнях могут быть дополнительно уточнены критерии предоставления финансовой помощи конечным получателям, оказавшимся в наиболее сложной ситуации.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР, ПРОТИВОДЕЙСТВУЮЩИХ РАСПРОСТРАНЕНИЮ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ, НА ДОХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ

В связи с введением широких ограничений на осуществление экономической деятельности в ряде отраслей в рамках противодействия распространению коронавирусной инфекции, прогнозируемым сокращением реальных доходов граждан⁶, сокращением спроса на продукцию отдельных отраслей, ухудшением конъюнктуры цен на товары низких переделов на международных рынках можно прогнозировать снижение доходов консолидированных бюджетов регионов по итогам 2020 г.

В апреле 2020 г. приняты решения об отсрочке и рассрочке по налогам, которые являются источниками формирования региональных и местных бюджетов⁷. Так, хозяйствующие субъекты из наиболее пострадавших отраслей, включенные в реестр представителей малого и среднего бизнеса, вправе получить отсрочку по уплате налога на прибыль организаций (налог по ставке 17 % по нормативу 100 % поступает в бюджеты субъектов РФ), единому сельхозналогу (налог по нормативу 100 % зачисляется в бюджеты муниципальных образований), единому налогу по УСН (налог по нормативу 100 % зачисляется в региональные бюджеты), налогу на доходы физических лиц (НДФЛ по нормативу 85 % зачисляется в региональные бюджеты, 15 % — в бюджеты муниципальных образований). Отсрочку или рассрочку по налогам из-за коронавируса могут также получить пострадавшие стратегические, системообразующие и градообразующие организации в соответствии

⁶ Согласно прогнозу Института «Центр развития» НИУ ВШЭ падение реальных располагаемых доходов населения может составить в 2020 г., в зависимости от сценария, 8,2–12,1 % относительно 2019 г. URL: <https://dcenter.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/369947599.pdf>.

⁷ Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики».

с отдельными решениями Правительства РФ (учитывается уровень снижения доходов). Федеральным законом «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», подготовленным в мае 2020 г., предусматривается освобождение от уплаты налогов, начисленных во втором квартале 2020 г., для субъектов МСП в пострадавших секторах экономики. Кроме того, сами регионы принимают решения по снижению налогового бремени предпринимателей в период коронавирусной пандемии: снижают выплаты и устанавливают отсрочки по налогу на имущество организаций, предоставляют льготы по уплате земельного налога, устанавливают отсрочки и снижают ставки по транспортному налогу, снижают налоговые ставки по УСН и ЕНВД, снижают потенциально возможный доход для пользователей патентной системы налогообложения, вводят льготы по аренде региональной и муниципальной собственности [Рязанцева Н. В. и др., 2020]. Дополнительное снижение поступлений по налогу на прибыль организаций в некоторых субъектах РФ может возникнуть ввиду возмещения налогоплательщикам переплат по налогу на прибыль организаций.

Данные обстоятельства требуют особого внимания, поскольку от устойчивости доходной базы регионов зависит их возможность ритмично финансировать публичные нормативные обязательства и мероприятия, предусмотренные национальными проектами с учетом различной вовлеченности регионов, которая была рассмотрена ранее в настоящей статье.

По предварительным данным Федерального казначейства, доходы и расходы консолидированных бюджетов регионов на 1 января 2020 г. составили 13,6 трлн руб., суммарный дефицит 59 регионов изначально составлял 860,6 млрд руб. (из них г. Москва — 351,3 млрд руб., или около 41 %) [Климанов В. В. и др., 2020].

Анализ исполнения КБР за январь–апрель 2020 г. на основе предварительных данных⁸ показывает, что у большинства субъектов РФ уже возникли выпадающие доходы. Если принять во внимание пять налогов (налог на прибыль организаций, НДФЛ, акцизы, УСН, налог на вмененный доход), то за указанный период падение доходов относительно предыдущего финансового года фиксируется в 58 субъектах РФ⁹. Общее сокращение в отношении обозначенной группы налогов по всем субъектам РФ составило 4,9 %, в том числе по налогу на прибыль организаций — 11,1 %, по упрощенной системе налогообложения — 16,8 %, по единому налогу на вмененный доход — 15,9 %. Более стабильными были поступления по НДФЛ (прирост на 2,7 %) и акцизам (+7,3 %). При этом в девяти субъектах РФ падение налоговых доходов составило более 20 %, в 12 — от 10 до 20 %, в 37 регионах — до 10 %. На более чем 1/3 налоговые доходы за отмеченный период сократились в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, Кемеровской области и Республике Хакасия.

Вместе с тем, по информации ФНС России, в апреле 2020 г. ситуация с поступлением налоговых доходов в бюджетную систему существенно ухудшилась. Так, доходы от налога на прибыль организаций сократились на 41 % (составили 438 млрд руб.), от НДФЛ — на 14 %¹⁰.

Таким образом, уже по итогам четырех месяцев текущего года отмечается общее снижение доходов региональных бюджетов. Значительное сокращение доходов произошло в ряде регионов с ресурсно-ориентированной экономикой. При этом большая часть из них характеризуется относительно высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

⁸ budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Доходы/Исполнение%20бюджета%20по%20видам%20доходов?_afctl-state=8mp55nal9_82®ionId=45.

⁹ Параметры исполнения консолидированных бюджетов регионов имеют предварительный характер, могут характеризоваться неполнотой и впоследствии уточняться.

¹⁰ <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/06/829694-byudzhnet-ne-poluchil>.

Объем безвозмездных поступлений от других уровней бюджетной системы увеличился на 30 % (более 177 млрд руб.). Вместе с тем расходы КБР за четыре месяца 2020 г. увеличились почти на 18 %. В итоге общий профицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 261 млрд руб. (против 952,4 млрд руб. профицита за аналогичный период 2019 г.).

Для среднесрочного прогнозирования бюджетно-финансовых рисков в территориальном разрезе и проработки мер по их купированию требуются расчеты, пусть и базирующиеся на некоторых существенных допущениях. Ряд экспертов-регионалистов полагает, что «в отличие от предыдущих кризисов, наиболее сильным может быть сокращение поступлений НДФЛ и налога на совокупный доход, который выплачивает малый бизнес» [Зубаревич Н. В., 2020]. Также можно предположить, что общий спад в мировой экономике, сжатие спроса с учетом возможного падения реальных доходов населения и снижение цен на энергоносители может существенно повлиять и на поступление налогов на прибыль организаций в консолидированные бюджеты регионов. Кроме того, администрирование налога на прибыль организаций в более высокой степени контролируется соответствующими государственными органами.

Возможные эффекты для консолидированных бюджетов регионов рассчитаем по методу макроэкономических показателей [Арлашкин И. Ю., 2020]. Для расчетов использованы открытые данные Федерального казначейства, Росстата и ФНС России.

Для этого было выделено четыре группы отраслей с учетом структуры валового регионального продукта согласно ОКВЭД 2:

- первая группа: торговля, транспорт, гостиничный бизнес и общественное питание, культура и спорт;
- вторая группа: строительство, недвижимость, административная деятельность, обслуживание, предоставление прочих видов услуг;
- третья группа: обрабатывающие производства;
- четвертая группа: обеспечение электрической энергией, газом и паром, водоснабжение и водоотведение, добыча полезных ископаемых.

Прогнозные расчеты по снижению налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов по итогам 2020 г. выполнены по трем сценариям (см. табл. 2), предусматривающим различный срок сохранения ограничений в отношении отдельных секторов экономики и риски снижения спроса на продукцию отдельных отраслей.

При расчетах были приняты следующие допущения:

- учитывалась средняя доля соответствующих видов экономической деятельности в структуре валового регионального продукта за 2017 и 2018 гг.;
- потенциальное снижение ВРП по отраслям и объема налоговых и неналоговых доходов оценено с устранением фактора «сезонности»;
- допускается, что снижение налоговых и неналоговых доходов будет происходить в связи с отсрочкой и рассрочкой по уплате налогов — источников формирования консолидированных бюджетов субъектов РФ и частичным освобождением от их уплаты, экономическим спадом в отдельных секторах, увеличением доли убыточных организаций;
- предположение о том, что спад в 1-й группе отраслей составит только 50 %, основан на том, что положительные результаты обеспечат меры Правительства РФ по поддержке отдельных секторов экономики (среди прочего, кредитование малого и среднего бизнеса, субсидии на заработную плату и пр.¹¹). Поддержать платежеспособный спрос населения

¹¹ Распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2020 г. № 1229-р предусмотрено 81,2 млрд руб. на предоставление в 2020 году субсидий из федерального бюджета субъектам малого и среднего предпринимательства из пострадавших секторов экономики, распоряжением Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1374-р выделено 25 млрд руб. на поддержку автомобильной промышленности.

могут дополнительные меры социальной поддержки населения, в том числе граждан, имеющих детей¹²;

— для вида экономической деятельности «Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов» в математической модели использовался коэффициент 0,5 (снижение глубины возможного падения), так как согласно данным Росстата 50 % оборота торговли составляют продовольственные товары, спрос на которые в целом будет сохраняться;

— для вида экономической деятельности «Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов», 3-й и 4-й групп отраслей были использованы уровни налоговой нагрузки с повышающим коэффициентом, т. к. эти сектора характеризуются широкими мультипликативными свойствами (платежи имущественного характера, штрафы и пр.);

— для видов экономической деятельности «Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений», «Образование» размер налоговой нагрузки экспертным образом определен на уровне 10 %;

— прогнозная динамика по II и III кв. для 3-й и 4-й групп отраслей учитывает возможный дополнительный эффект от нерабочих дней в апреле и мае 2020 г. с учетом того, что обрабатывающие производства в отличие от ряда других секторов характеризуются меньшими адаптивными возможностями и большей инерционностью технологических процессов.

Таблица 2

**Описание сценариев возможных изменений в отдельных отраслях
для расчета динамики доходов консолидированных бюджетов регионов /
The description of scenarios with possible changes in economic sectors
for regional revenues predictions**

Сценарии	Первая группа отраслей	Вторая группа отраслей	Третья группа отраслей	Четвертая группа отраслей
1. Введение ограничений на три месяца	спад на 50 % в течение трех месяцев	спад на 25 % в течение трех месяцев	спад на 10 % во II кв.	спад на 5 % во II кв.
2. Введение ограничений на шесть месяцев, их частичное смягчение в III кв.	спад на 50 % в течение шести месяцев	спад на 25 % в течение шести месяцев	спад на 10 % во II кв., спад на 5 % в III кв.	спад на 5 % во II кв., спад на 2,5 % в III кв.
3. Введение ограничений на девять месяцев (до конца 2020 г.), их частичное смягчение в III кв. и дальнейшее смягчение в IV квартале	спад на 50 % в течение девяти месяцев	спад на 25 % в течение девяти месяцев	спад на 10 % во II кв., спад на 5 % в III кв., спад на 3 % в IV кв.	спад на 5 % во II кв., спад на 2,5 % в III кв., спад на 2,5 % в IV кв.

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

При прогнозных расчетах использованы данные ФНС России о налоговой нагрузке по видам экономической деятельности. В рамках модели предполагается, что бюджетный эффект от предоставления отсрочек и рассрочек по налогам для пострадавших секторов перекрывается возможными общими бюджетными экстерналиями спада налоговых и неналоговых поступлений по выделенным группам отраслей.

Расчеты показывают, что в случае непринятия дополнительных мер при первом сценарии снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов

¹² Распоряжением Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1370-р 24,9 млрд руб. выделено на поддержку граждан с маленькими детьми; 197,2 млрд руб. — на единовременные выплаты гражданам с детьми от 3 до 16 лет.

регионов в 2020 г. по сравнению с 2019 г. может составить 5,3 % (до 587,3 млрд руб.), при втором сценарии — 9,5 % (до 1044,9 млрд руб.), при третьем сценарии — 13,3 % (до 1462 млрд руб.).

В региональном разрезе картина выглядит следующим образом:

- при первом сценарии спад более 6 % в 19 регионах, от 4 до 6 % в 50 регионах, менее 4 % — в 16 регионах;
- при втором сценарии спад более 10 % в 27 регионах, от 7 до 10 % в 46 регионах, менее 7 % — в 12 регионах;
- при третьем сценарии спад более 14 % в 24 регионах, от 10 до 14 % в 49 регионах, менее 10 % — в 12 регионах.

Регионы с наибольшим возможным снижением налоговых и неналоговых доходов (первые 15 субъектов РФ) для каждого из сценариев приведены в табл. 3. Там же выделены субъекты РФ с пониженными доходами консолидированных бюджетов регионов на душу населения в 2019 г. (менее 70 тыс. руб. на человека).

Таблица 3

**Возможное снижение налоговых и неналоговых доходов в 2020 г.
по субъектам РФ при различных сценарных условиях /
The projected decline in regional budget revenues in 2020
in accordance with various scenario conditions**

Сценарий 1		Сценарий 2		Сценарий 3	
Наименование субъекта РФ	Спад, %	Наименование субъекта РФ	Спад, %	Наименование субъекта РФ	Спад, %
Липецкая область	7,9	Липецкая область	13,2	Липецкая область	17,5
Новгородская область	7,0	Новгородская область	12,0	Калининградская область	16,5
Пермский край	6,8	Калининградская область	11,8	Новгородская область	16,3
Омская область	6,8	Омская область	11,4	Свердловская область	15,4
Тульская область	6,7	Пермский край	11,3	Воронежская область	15,4
Калининградская область	6,6	Свердловская область	11,3	Омская область	15,3
Челябинская область	6,6	Челябинская область	11,2	Краснодарский край	15,1
Красноярский край	6,6	Тульская область	11,2	Пермский край	15,1
Республика Башкортостан	6,5	Республика Башкортостан	11,2	Новосибирская область	15,1
Свердловская область	6,5	Красноярский край	10,9	Республика Башкортостан	15,1
Вологодская область	6,4	Ярославская область	10,9	Челябинская область	15,1
Ярославская область	6,189	Вологодская область	10,8	Ярославская область	15,1
Волгоградская область	6,045	Воронежская область	10,8	Пензенская область	15,0
Нижегородская область	6,034	Пензенская область	10,7	Астраханская область	14,9
Владимирская область	6,018	Новосибирская область	10,503	Тульская область	14,798

Примечание: жирным шрифтом выделены субъекты РФ, у которых уровень доходов консолидированных бюджетов регионов в 2019 г. составил менее 70 тыс. руб. на человека и которые формируют зону повышенного риска / Note: the bold font is used to mark the Russian regions with the level of budget revenues under 70 000 rubles per person in 2019, which makes them a part of a high-risk zone.

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Следует отметить, что параметры изменения налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов имеют прогнозный и индикативный характер, исходя из возможных сроков установления ограничения для отдельных видов экономической деятельности и возможных тенденций в экономике. В табл. 3 не приведены результаты по регионам с повышенной долей неформального сектора (Республика Дагестан и Чеченская Республика), поскольку его повышенная доля увеличивает риски искажений при расчетах. Кроме того, к группе регионов с повышенным риском снижения доходов можно отнести нефтегазодобывающие регионы (Ненецкий АО, ЯНАО и ХМАО), однако их налоговые

поступления от нефтегазовой отрасли сложнопрогнозируемы, т. к. они имеют конъюнктурный характер, прямо или опосредованно зависят от условий международных соглашений и их соблюдения, действий корпораций. Фактическое снижение налоговых и неналоговых доходов в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, других регионах с наличием городов-миллионников может быть выше в связи с тем, что ограничительные меры в отношении этих регионов могут быть жестче, а влияние на сервисную экономику и сферу услуг больше.

В рамках произведенных расчетов потери совокупного ВРП по субъектам РФ при первом сценарии прогнозируются на уровне 5–6 % к показателю предшествующего года, при втором сценарии — на уровне 9–10 %, при третьем сценарии — на уровне 13 %.

По состоянию на начало апреля 2020 г. институт «Центр развития» НИУ «Высшая школа экономики» оценивает снижение ВВП по 2020 г. на уровне 2 %, Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования — на уровне 2,3–2,5 %, эксперты консалтинговой компании McKinsey & Company — на уровне 3,8–10,2 %, Институт исследований ВЭБ.РФ — 3,8 %, председатель Счетной палаты РФ А. Л. Кудрин — на уровне 5 %¹³. Для сравнения, в 2009 г. снижение физического объема ВРП составило 7,6 % в основных ценах.

О возможной глубине кризисных явлений свидетельствуют данные по другим странам, в том числе государствам Западной Европы. Так, с учетом оценок Еврокомиссии по состоянию на начало мая 2020 г. снижение ВВП Германии по итогам 2020 г. ожидается на уровне 6,5 %, Испании — 9,4 %, Италии — 9,5 %, Евросоюза в целом — 7,4 % [Трунин П. В. и др., 2020]. Прогноз по снижению мирового ВВП может ухудшиться в случае возврата к более строгим ограничениям и социальной дестабилизации в крупнейших экономиках.

Вышеуказанное позволяет предположить, что рассмотренные три сценария по методу оценки макроэкономических показателей в целом охватывают возможные траектории развития экономической ситуации в стране, прогнозируемые крупнейшими научными и экспертными центрами по состоянию на апрель 2020 г. Следует учитывать, что прогнозистические возможности в условиях значительной неопределенности сильно ограничены. При этом возможны повторные волны распространения коронавирусной инфекции с усилением мер и возвратом к ограничениям («карантинные качели»), ситуация может сильно дифференцироваться по регионам.

Для оценки надежности полученных прогнозных данных по методу макроэкономических показателей верифицируем их путем модельного расчета по методу исторических данных для сценария 2 (при установлении ограничений на шесть месяцев). Аспекты применения данного подхода рассмотрены в работе В. С. Назарова [Назаров В. С., 2013].

Для расчетов будем исходить из того, что поступления по налогам на совокупный доход в течение шести месяцев (II и III кв. 2020 г.) снижаются примерно на 80 %, НДФЛ снижается на сумму, пропорциональную численности занятых в малом и среднем бизнесе (без учета фактора сезонности), налог на прибыль организаций уменьшается на уровне сокращения налога на прибыль организаций в кризисном 2009 г. (40 %) относительно уровня 2019 г. Расчеты показывают, что при таких относительно жестких обстоятельствах объем доходов консолидированных бюджетов регионов к 1 октября 2020 г. может снизиться на 1,2 трлн руб., в том числе около 50 % общего спада может составить снижение налога на прибыль организаций.

Таким образом, верификация по методу исторических данных при сохранении ограничений для ведения экономической деятельности на шесть месяцев в случае дальнейшего

¹³ <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/04/13/827886-kudrin-sprognoziroval-rost-bezrobotitsi>.

торможения экономики дает похожий и более тревожный результат: снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов может составить порядка 1–1,2 трлн руб., если не будут приняты действенные меры по поддержке экономики и бизнеса.

При таком подходе к расчету возможных бюджетных эффектов в группу риска также попадают Москва и Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Нижегородская, Мурманская, Владимирская, Ивановская, Костромская и Иркутская области, Красноярский край. Для Москвы и Санкт-Петербурга дополнительное снижение доходов возможно и в связи со снижением поступления от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

При сохранении ограничений в сочетании с кризисными явлениями в экономике ежеквартальное общее снижение доходов консолидированных бюджетов регионов может составлять около 400–500 млрд руб. На Москву и Санкт-Петербург при реализации сложного сценария (расчет по методу макроэкономических показателей) по итогам года может прийти около 1/3 выпадающих налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов, а на первые восемь регионов — более 50 %. У 45 регионов с уровнем доходов консолидированных бюджетов менее 70 тыс. руб. на человека (за 2019 г.) снижение налоговых и неналоговых доходов может составить около 0,4 трлн руб., или примерно 1/3 от совокупного объема выпадающих доходов субъектов РФ.

Если кризис в региональных экономиках будет иметь более глубокий характер, чем в описанных условиях для рассмотренных трех моделей, то его территориальный профиль и региональный портрет могут в целом с определенной вероятностью соответствовать обозначенным территориальным контурам и прогнозируемым тенденциям. Естественно, фактическая ситуация в значительной степени будет зависеть от конкретных шагов, предпринимаемых Правительством РФ и региональными администрациями по противодействию распространению коронавирусной инфекции и по поддержке экономики. Концепции выбранных условий для рассмотренных моделей в настоящем исследовании базируются в большей степени на улавливании возможных общих тенденций в региональных экономиках, а не на учете тактики административных действий и решений, поскольку на федеральном уровне артикулировалась самостоятельность регионов в определении конкретного набора мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции и их жесткости. Очевидно, что в условиях большой неопределенности любые прогнозы требуют дальнейшей корректировки и уточнения, в т. ч. с учетом возможного появления новых «черных лебедей».

В целях обеспечения устойчивости региональных бюджетов, исполнения публичных нормативных обязательств, финансирования мероприятий в рамках осуществления национальных проектов востребован запуск дополнительных механизмов по поддержке региональных бюджетов. Важно также учитывать, что у регионов возникают незапланированные расходы, направленные на противодействие распространению вирусной инфекции и на осуществление мер социальной поддержки граждан. Можно прогнозировать существенное увеличение нагрузки на системы здравоохранения в крупных агломерациях и городах-миллионниках, высокоурбанизированных зонах с повышенной плотностью населения, а также в регионах с повышенными рисками возникновения локальных вспышек коронавирусной инфекции (регионы Северного Кавказа с институциональной спецификой, вахтовые поселки в местностях с низкой плотностью населения).

В случае отсутствия эффективных мер поддержки регионов и муниципальных образований существенно повышаются риски увеличения государственного регионального и муниципального долга, а также наращивания дефицитов субнациональных бюджетов, образования просроченной кредиторской задолженности и сбоя в финансировании мероприятий, предусмотренных национальными проектами.

Правительством РФ к апрелю 2020 г. уже приняты важные решения о распределении дополнительной целевой финансовой поддержки регионам в форме дотаций на подготовку больничных коек (33,4 млрд руб.)¹⁴ и иных межбюджетных трансфертов на стимулирующие выплаты медикам (15,1 млрд руб.)¹⁵. В мае 2020 г. между регионами дополнительно распределены иные межбюджетные трансферты на стимулирующие выплаты медикам (34,9 млрд руб.)¹⁶ и работникам сферы социального обслуживания (7,7 млрд руб.)¹⁷. 28 мая 2020 г. Правительство РФ приняло решение о дополнительном выделении более 22 млрд руб. на стимулирующие выплаты медикам, борющимся с COVID-19 в регионах¹⁸. Соответственно, за март–май 2020 г. дополнительная целевая помощь регионам из федерального бюджета в форме межбюджетных трансфертов на медицинские цели составила около 113,1 млрд руб.

Источником финансирования дополнительных мероприятий по поддержке регионов может быть резервный фонд Правительства Российской Федерации и (или) менее приоритетные статьи расходов федерального бюджета, дополнительные заимствования на федеральном уровне, бюджетный «маневр» в рамках национальных проектов.

Отмечается, что уже более 70 млрд руб. регионы высвободят в 2020 г. за счет решения по переносу погашения задолженности по бюджетным кредитам на более поздний срок. Целевое назначение бюджетных ассигнований в размере 50 млрд руб., предусмотренных в 2020 г. на поощрение регионов за достижение показателей по итогам оценки эффективности деятельности, может быть уточнено, исходя из необходимости поддержания общей сбалансированности консолидированных бюджетов регионов.

Кроме того, в апреле 2020 г. приняты решения о предоставлении из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации дополнительной финансовой помощи в размере 200 млрд руб.¹⁹

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОДДЕРЖКУ РЕГИОНОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В 2020 ГОДУ

В результате внесения изменений в федеральный бюджет на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. общий объем расходов в 2020 г. увеличился на 162,7 млрд руб. и составил около 16 396 млрд руб. В рамках корректировки федерального бюджета в 2020 г. и принятия Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов”» была предусмотрена дополнительная финансовая поддержка регионам по ряду социально значимых направлений. Новые виды финансовой помощи в основном соответствовали приоритетам, обозначенным в послании Президента РФ Федеральному собранию от 15 января 2020 г.

В частности, в 2020 г. предусмотрены бюджетные ассигнования Минпросвещения России в размере 24,5 млрд руб. на предоставление иных межбюджетных трансфертов на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство педагогическим работникам государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, межбюджетные субсидии субъектам РФ по линии Минтруда России на осуществление

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 748-р.

¹⁵ Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 852-р и от 12 апреля 2020 г. № 976-р.

¹⁶ Распоряжения Правительства РФ от 8 мая 2020 г. № 1224-р, от 8 мая 2020 г. № 1225-р, от 15 мая 2020 г. № 1273-р.

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2020 г. № 1276-р.

¹⁸ <https://iz.ru/1016745/2020-05-28/regionam-vydeliat-bolee-22-mlrd-rublei-na-vyplaty-medikam>.

¹⁹ Распоряжением Правительства РФ от 22 мая 2020 г. № 1378-р между бюджетами 56 регионов распределен первый транш финансовой поддержки из федерального бюджета в форме дотаций в размере 100 млрд руб.

ежемесячных выплат на детей в возрасте от трех до семи лет включительно в объеме 104,8 млрд руб. В 2020 г. предусмотрено также финансирование мероприятий по модернизации региональных и муниципальных детских школ искусств по линии Минкультуры России в сумме 3,4 млрд руб. Отмечается, что средства по данным направлениям распределены сразу в составе изменений в федеральный бюджет и не относятся к формам финансовой помощи, реализуемым в рамках национальных проектов. Вне национальных проектов на 2020 г. также выделено 21,8 млрд руб. на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях, и 50 млрд руб. — на предоставление амбулаторной помощи.

При этом в федеральном бюджете предусмотрено выделить дополнительные средства на реализацию национального проекта «Образование» в форме иных бюджетных ассигнований в размере 19,3 млрд руб. и на осуществление федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» в части предоставления материнского (семейного) капитала в сумме 111,9 млрд руб.

Таким образом, при корректировке федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг. дополнительные бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов распределены вне рамок национальных проектов. Совокупный объем финансовой помощи по вышеперечисленным крупным социально значимым направлениям составляет 335,7 млрд руб., часть которой ориентирована на медицинский сектор.

В целях противодействия негативным явлениям в экономике и бюджетной сфере, связанным с распространением коронавирусной инфекции, были внесены изменения в бюджетное законодательство, установлен особый правовой режим управления бюджетно-финансовой системой в 2020 г. Эти изменения также могут прямо или косвенно отразиться на возможностях субъектов РФ осуществлять финансирование нацпроектных мероприятий.

Так, были приняты Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году”», которые предусматривают ряд мер по поддержке регионов.

Так, в 2020 г. разрешено предоставлять межбюджетные субсидии и субвенции актами Правительства Российской Федерации без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, без заключения соглашений, без учета включения направлений финансовой помощи в перечень межбюджетных субсидий, предусмотренных ст. 132 Бюджетного кодекса РФ. Кроме того, снимаются ограничения на предельный размер резерва межбюджетных субсидий, которые могут не распределяться на плановый период.

В целях поддержания устойчивости региональных бюджетов смягчены меры финансовой ответственности регионов в случае недостижения результатов использования межбюджетных субсидий²⁰.

Правительство Российской Федерации в текущем году вправе принимать решения по перераспределению (распределению) между субъектами РФ бюджетных ассигнований, предусмотренных (увеличенных) в федеральном бюджете для предоставления субвенций,

²⁰ Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2020 г. № 559 «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, приостановлении действия пунктов 16–20 (1) указанных Правил и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам регионов. В 2020 г. дополнительным основанием для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета может являться перераспределение бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий, связанных с поддержкой экономики и с предотвращением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации. Аналогичное основание для внесения изменений в бюджеты установлено для регионов и муниципальных образований. В целях обеспечения в 2020 г. оперативного рассмотрения вопросов предоставления финансовой помощи, в том числе бюджетам регионов, создана новая структура — Комиссия Федерального собрания РФ по перераспределению бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде.

Регионы с повышенным уровнем безвозмездных поступлений в структуре доходов получили право исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Изменениями в бюджетное законодательство предусмотрен ряд дополнительных смягчений в управлении долгом и дефицитом на региональном и муниципальном уровнях, а также послаблений в части условий реструктуризации задолженности регионов по бюджетным кредитам, что позволяет высвободить средства для финансирования приоритетных региональных расходов. Так, предельные параметры дефицита и госдолга бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований могут быть превышены на сумму бюджетных ассигнований, направленных на финансирование мероприятий по поддержке экономики и по предотвращению последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на сумму снижения налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) по сравнению с 2019 г. и в связи с изменением условий реструктуризации бюджетных кредитов.

При этом реструктурированная задолженность регионов по бюджетным кредитам в 2020 г. погашению не подлежит, а ее погашение переносится на 2025–2029 гг. Высвобождаемый бюджетный ресурс разрешается использовать на финансирование мероприятий, связанных с предотвращением последствий ухудшения экономической ситуации и распространения инфекции, а также на компенсацию снижения по итогам 2020 г. налоговых и неналоговых доходов регионов по сравнению с 2019 г. В случае невыполнения условий реструктуризации задолженности по итогам 2019 г. субъекты РФ освобождаются от части штрафных санкций, предусмотренных базовыми условиями реструктуризации. Одновременно в 2020 г. предусмотрена возможность предоставления «коротких» бюджетных кредитов регионам и муниципальным образованиям на пополнение остатка средств на счете бюджета на срок до 180 дней (при обычном режиме — срок до 90 дней). При этом в условиях повышения рисков возникновения бюджетных кассовых разрывов значимость данного механизма увеличивается, что также обуславливает потребность в формировании достаточных лимитов кредитования регионов и муниципальных образований.

В случае возникновения перегрузок в региональных системах здравоохранения может быть задействован механизм предоставления «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и «горизонтальных» бюджетных кредитов в системе «регион-регион»²¹.

Таким образом, принятые изменения обеспечивают большую гибкость в маневрировании финансовыми ресурсами, что особенно важно в условиях необходимости оперативного принятия решений.

²¹ Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году”».

Кроме того, как уже ранее отмечалось, Правительством РФ в марте–апреле текущего года были приняты решения об оказании существенной целевой финансовой помощи регионам для подготовки коечного фонда и дополнительных выплат занятым в здравоохранении, а также о выделении федеральной поддержки на обеспечение общей сбалансированности региональных бюджетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования можно констатировать следующее.

Потенциал воздействия мероприятий национальных проектов на социально-экономическую и бюджетно-финансовую ситуацию в субъектах РФ и муниципальных образованиях достаточно велик. На их реализацию приходится около 1/3 бюджетных ассигнований в общем объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ. Уровень вовлеченности отдельных регионов в нацпроектные мероприятия отличается. У 30 регионов доля федеральных межбюджетных трансфертов на реализацию нацпроектов в структуре доходов составляет от 10 до 15 %, у 32 субъектов РФ — от 5 до 10 %, а у 7 регионов — превышает 15 %.

В бюджетное законодательство в 2020 г. оперативно внесены изменения, позволяющие купировать часть рисков, возникающих в связи с ухудшением эпидемиологической и социально-экономической обстановки в регионах.

В целях поддержки устойчивости региональных бюджетов в рамках противодействия распространению коронавирусной инфекции и обеспечения финансирования нацпроектных мероприятий целесообразно принятие дополнительных мер по поддержке субъектов РФ, в том числе в форме увеличения объема дотаций регионам, с учетом прогноза снижения доходов консолидированных бюджетов регионов при различных сценарных условиях. При первом сценарии (сохранение ограничений на три месяца и общий спад в экономике) потребность регионов в дополнительной финансовой поддержке может составить до 0,5 трлн руб., при втором сценарии (сохранение ограничений на шесть месяцев и общий спад в экономике) — до 1 трлн руб., при третьем сценарии (сохранение ограничений на девять месяцев и общий спад в экономике) — до 1,5 трлн руб. В случае более благополучной динамики в обрабатывающей и в нефтегазовой отраслях, которую достаточно сложно прогнозировать в настоящий момент, данные показатели могут сократиться на 30–50 %. Соответственно, при предоставлении дополнительной федеральной финансовой помощи субъектам РФ целесообразно учитывать расчетный объем выпадающих доходов консолидированных бюджетов регионов, их бюджетную обеспеченность и финансовый «запас прочности» субнациональных бюджетов (наличие кассовых остатков на счетах у более самодостаточных регионов, наличие «трансфертной подушки» у высокодотационных регионов) для финансирования первоочередных расходов, вовлеченность регионов в реализацию национальных проектов. Недостаточный уровень финансовой помощи и методологические дефекты в распределении средств могут привести к увеличению уровня государственного регионального долга по итогам 2020 г.

Повышение рисков возникновения кассовых разрывов бюджетов обуславливает потребность в формировании достаточных лимитов кредитования регионов на пополнение остатка средств на счете бюджета, в выработке дополнительных мер по снижению конечной ставки коммерческого кредитования.

Система управления и финансирования национальных проектов, реализация которых предусматривает предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ, с учетом имеющихся бюджетных ограничений и при ухудшении социально-экономических параметров, может потребовать дополнительной настройки, в том числе путем условного разделения национальных проектов на группы: 1) национальные проекты, где часть средств разрешено временно использовать на иные цели отдельным регионам; 2) национальные проекты, где целесообразна внутренняя дополнительная

приоритизация направлений с учетом складывающейся социально-экономической обстановки; 3) национальные проекты, где возможно увеличение федерального финансирования отдельных мероприятий, содействующих нейтрализации негативных социально-экономических явлений и процессов.

Список источников

Арлашкин И. Ю. Сравнительная оценка подходов к расчету налогового потенциала регионов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 58–67. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-58-67>.

Зубаревич Н. Региональные риски нового кризиса для занятости и бюджетов регионов / Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 7 (109). Апрель. Институт Гайдара, РАНХиГС. 71 с. URL: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_7-109_April-1.pdf.

Климанов В. В., Казакова С. М., Сафина А. И. Бюджеты регионов России накануне кризиса: итоги первого квартала 2020 года. Аналитический доклад / Институт реформирования общественных финансов, 2020. 32 с. URL: http://www.irof.ru/files/files/IROF_RegBudget_1Quarter2020.pdf.

Милячаков М. В. Особенности финансовой поддержки регионов при реализации национальных проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 3. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-3-22-37>.

Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов / РАНХиГС. 2013. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/19.pdf>.

Рязанцева Н. В., Пашенко Ф. С., Борэль А. Э. Региональные инициативы обеспечения социально-экономической стабильности в условиях пандемии COVID-19: меры поддержки бизнеса и обеспечения занятости населения / Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире. № 2. 21.05.2020. Высшая школа экономики, 2020. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/366627594.pdf#page=90>.

Трунин П. В., Евсеев А. С., Исхакова Ф. Я. Оперативный мониторинг мер социально-экономической политики стран по смягчению последствий COVID-19 на 6 мая 2020 г. / Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 12 (114). Май. Институт Гайдара, РАНХиГС. 89 с. URL: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_12-114_May.pdf.

Поступила в редакцию 14 апреля 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

References

Arlashkin I.Yu. (2020). Comparative Assessment of Regional Fiscal Capacity Calculation Approaches. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 58–67 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-58-67>.

Klimanov V.V., Kazakova S.M., Safina A.I. (2020). Budgets of Russia's Regions on the Eve of the Crisis: Results of the First Quarter of 2020. Analytical Report. Institute for Public Finance Reform, Moscow. 32 p. (In Russ.). Available at http://irof.ru/files/files/IROF_RegBudget_1Quarter2020.pdf.

Milchakov M.V. (2019). The Features of Federal Support Allocation Among Russian Regions for National Projects Execution. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 22–37 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-3-22-37>.

Nazarov V.S. (2013). International Experience in the Evolution of Equalization Transfer Distribution Techniques. *RANEPA* (In Russ.). Available at: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/19.pdf>.

Ryazantseva N.V., Pashenko F.S., Borel A.E. (2020). The Regional Initiatives for Socio-Economic Stability Under COVID-19 Pandemic Conditions: Measures for Business Support and Labor Market Support. *HSE Analytical Bulletin on the Economic and Social Consequences of Coronavirus in Russia and in the World*. HSE, no. 2, 21th May (In Russ.). Available at: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/366627594.pdf#page=90>.

Trunin P.V., Evseev A.S., Ishakova F.Y. (2020). The Operational Monitoring of Socio-Economic Measures Used by Countries for Mitigating Consequences of COVID-19 by the 6th of May 2020. *The Monitor of Economic Situation in Russia*, no. 12 (114), May. Gaidar Institute for Economic Policy, RANEPA (In Russ.). Available at: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_12-114_May.pdf.

Zubarevich N.V. (2020). The Regional Risks of New Crisis for Unemployment and Subnational Budgets / *The Monitoring of Economic Situation in Russia: Tendencies and Challenges of Socio-Economic Development*, no. 7 (109). April. Gaidar Institute for Economic Policy, RANEPA (In Russ.). Available at: https://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2020_7-109_April-1.pdf.

Received 14.04.2020

Accepted for publication 17.06.2020

Налоговый потенциал Республики Крым

Ирина Валерьевна Кивико, заместитель председателя Совета министров Республики Крым — министр финансов Республики Крым, г. Симферополь
E-mail: ikivi@rambler.ru

Нина Ильинична Малис, к. э. н., профессор, профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва
E-mail: malis.nina@mail.ru

Аннотация

Вступление Республики Крым в состав Российской Федерации создало проблемы адаптации республики к бюджетному и налоговому законодательству России. Большинство из этих проблем уже решены, но ряд вопросов еще остается. Применение в Крыму российского налогового законодательства первоначально привело к падению собственных доходов регионального бюджета, но постепенно ситуация стала улучшаться. С целью развития бизнеса на территории Республики Крым необходимо было применить гибкий налоговый механизм, включающий в себя создание свободной экономической зоны и механизма варьирования налоговыми ставками по специальным налоговым режимам, и эта задача последовательно решается.

Главная задача настоящего времени — добиться снижения уровня теневой экономики за счет налогового администрирования, введения налога на профессиональный доход и механизма регистрации объектов недвижимости. Предполагаемая отмена ЕНВД, являющегося существенным доходом местных органов власти, не сможет быть компенсирована патентной формой налогообложения или другими источниками. Необходимо изменение бюджетного законодательства по распределению налоговых поступлений между местными бюджетами как по основным налогам, так и по специальным налоговым режимам даже в условиях роста поступлений по НДС в результате увеличения налоговой базы и включения в состав региональных налогоплательщиков обособленных подразделений.

Ключевые слова: Республика Крым, налоговая политика, бюджет, доходы, НДС, налог на прибыль, специальные налоговые режимы, налоговый потенциал

JEL: E63, H22

Для цитирования: Кивико И. В., Малис Н. И. Налоговый потенциал Республики Крым // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 48–59. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-48-59.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-48-59

Tax Potential of the Republic of Crimea

Irina V. Kiviko¹

E-mail: ikivi@rambler.ru

Nina I. Malis²

E-mail: malis.nina@mail.ru

¹ Government of the Republic of Crimea, Simferopol 295005, Russian Federation

² Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

The entry of the Republic of Crimea into the Russian Federation created problems of the republic's adaptation to the budget and tax legislation of Russia. Most of these problems have already been resolved, but a number of questions still remain. The application of the Russian tax legislation in Crimea initially led to a fall in the regional budget's own revenues, but gradually the situation began to improve. In order to develop business in the territory of the Republic of Crimea, it was necessary to apply a flexible tax mechanism, including the creation of a free economic zone and varying tax rates for special tax regimes, and this task is being consistently solved.

The main objective of the present time is to reduce the shadow economy through tax administration as well as to introduce a tax on professional income and a mechanism for registering real estate. The proposed abolition of the single imputed income tax, making up a substantial income for local authorities, cannot be offset by a patent tax form or other sources. It is necessary to change the budget legislation on the distribution of tax revenues between local budgets according to both basic taxes and special tax regimes—even in the face of increased personal income tax revenues as a result of growth in the tax base and the inclusion of separate divisions in regional taxpayers.

Keywords: Republic of Crimea, tax policy, budget, income, personal income tax, income tax, special tax regimes, tax potential

JEL: E63, H22

For citation: Kiviko I.V., Malis N.I. Tax Potential of the Republic of Crimea. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 48–59 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-48-59.

ВВЕДЕНИЕ

Увеличение собственных доходов регионального бюджета и самодостаточность региона является главной целью каждого субъекта Российской Федерации, поэтому налоговая политика региона должна ориентироваться на мобилизацию налоговых доходов как за счет экономического роста, так и за счет развития внутреннего налогового потенциала.

Известно, что налоговый потенциал субъектов Российской Федерации не одинаков, поэтому регулировать бюджетную обеспеченность увеличением налоговых доходов получается не у всех субъектов, поскольку субъекты Российской Федерации находятся в неравных экономических, географических и демографических условиях.

В отличие от других регионов бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации вступило в действие на территории Республики Крым только с января 2015 г., при этом в течение пяти лет показатели доходов консолидированного бюджета Республики Крым заметно изменились.

С момента вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации Правительство Республики Крым главной задачей финансовых и налоговых органов определяло проведение работы по сохранению налогоплательщиков Республики Крым и обеспечению в полном объеме поступления платежей в бюджет. «Крымские региональные доходы, которые были предусмотрены бюджетом на 2015 г., были небольшими. При этом доходы не обеспечивались расходами: из 63 млрд руб. доходов почти 48 млрд — это передача из федерального бюджета РФ» [Рысина В. А., 2016].

С целью развития бизнеса на территории Республики Крым необходимо было применить гибкий налоговый механизм, который позволил бы развиваться субъектам хозяйствования в рамках нового российского законодательства, не будучи для них налоговым бременем, и в то же время позволяющий увеличивать налоговые доходы консолидированного бюджета Республики Крым [Кивико И. В., Малис Н. И., 2016].

СОЗДАНИЕ СВОБОДНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ В КРЫМУ

С целью адаптации бизнеса к новым условиям Федеральным законом от 29.11.2014 № 377-ФЗ на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя была создана свободная экономическая зона (далее — СЭЗ), а также были внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, которые давали право Республике Крым принять пониженные ставки при применении специальных налоговых режимов. Несмотря на то что ряд авторов считает необходимым прекращение действия особых экономических зон в Российской Федерации как института в целом [Коновалова Т. А., Савельева М. А., 2018], предусмотренные Законом о свободной экономической зоне преференции должны были способствовать росту предпринимательской активности на территории Республики Крым. Это оправдалось уверенным ростом количества регистрируемых субъектов предпринимательской деятельности на протяжении 2015–2019 гг. Так, за шесть лет их количество выросло в 2,1 раза, а количество индивидуальных предпринимателей — в 3,2 раза¹.

Создание СЭЗ на территории Республики Крым, предусматривающее особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, который включает льготное налогообложение и применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны, явилось необходимой поддержкой для представителей крымского бизнеса — потенциальных и действующих инвесторов.

Государственным советом Республики Крым был принят закон², согласно которому доходы от деятельности, осуществляемой в соответствии с договором о деятельности в СЭЗ, с момента внесения в единый реестр участников свободной экономической зоны облагаются налогом на прибыль по ставкам в следующих размерах:

- 2 % — в течение первых трех лет;
- 6 % — с четвертого по восьмой год;
- 13,5 % — с девятого года.

Предоставленные преференции побудили бизнес к вложению средств в строительство новых производств, модернизацию основных фондов, реконструкцию зданий, приобретение машин, оборудования, инструментов, инвентаря. В то же время нельзя не отметить, что данные преференции негативно отразились на доходах бюджета, что видно из табл. 1.

Таблица 1

Недопоступления налога на прибыль
в связи с применением льгот для участников СЭЗ /
Inadequate income tax in connection with the application
of benefits for participants in the Free Economic Zone

Период (год)	Поступило налога на прибыль, млн руб.	Недопоступления от участников СЭЗ (выпадающие доходы), млн руб.	В процентах к поступлениям
2015	6926,2	29	0,4
2016	5668,9	1529,2	27
2017	6232,4	1819,9	29,2
2018	6363,0	2150,7	33,8
2019	8277,6	2100	25,4

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

¹ Официальный сайт Министерства финансов Республики Крым. URL: minfin.rk.gov.ru.

² Закон Республики Крым от 28 ноября 2018 г. № 542-ЗПК/2018 «О внесении изменения в статью 2 Закона Республики Крым “Об установлении ставки по налогу на прибыль организаций на территории Республики Крым”».

Если за 2015 г. поступило налога на прибыль в бюджет Республики Крым 6926,2 млн руб., а недопоступление от участников СЭЗ составило всего 26,9 млн руб., то по итогам 2019 г. при фактическом поступлении налога на прибыль 8277,6 млн руб. ожидаемые выпадающие доходы составили 2100,0 млн руб. Такая ситуация явилась побудительным мотивом для того, чтобы при рассмотрении инвестиционных предложений особое внимание уделять вопросам компенсации выпадающих бюджетных доходов другими источниками. Это возможно только в том случае, если инвесторы создадут новые рабочие места и компенсация выпадающих доходов по налогу на прибыль произойдет в результате роста поступлений налога на доходы физических лиц.

Министерством финансов Республики Крым ежемесячно проводится мониторинг поступления налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Крым от участников СЭЗ — юридических лиц. Очевидно, что наметилась тенденция роста основных бюджетообразующих налогов — налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц от участников СЭЗ. Кроме этого удельный вес выпадающих доходов в общем объеме поступлений налога на прибыль сократился с 33,8 % в 2018 г. до 25,4 % в 2019 г.

Проводя оценку эффективности предоставленных налоговых преференций по налогу на прибыль организаций для участников СЭЗ за 2018 г., можно сделать вывод о том, что, несмотря на то что коэффициент бюджетной эффективности налоговых расходов еще не достиг положительного уровня, экономическая эффективность данных преференций, оцениваемая по пяти показателям финансово-хозяйственной деятельности, демонстрирует определенный прогресс. Так, в 2018 г. чистая прибыль организаций — участниц СЭЗ, пользовавшихся пониженными ставками налога на прибыль, по сравнению с предыдущим годом выросла на 18,5 %, выручка от продажи товаров, работ, услуг — на 3 %, налоговые поступления — на 30,7 %. Объем инвестиций в основной капитал в 2018 г. увеличился на 29,7 % по сравнению с 2017 г., а количество вновь созданных рабочих мест составило 10 068, что на 2,2 % выше показателя 2017 г.

ДОХОДЫ БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ КРЫМ УВЕЛИЧИВАЮТСЯ

За четыре года собственная доходная база консолидированного бюджета Республики Крым выросла в два раза. Если за 2015 г. в консолидированный бюджет Республики Крым поступило 31,4 млрд руб. налоговых и неналоговых доходов, то за 2019 г. поступления составили 62,8 млрд руб. В результате такого роста собственных доходов бюджета региона с 2019 г. Республика Крым исключена из перечня высокодотационных субъектов.

Основным бюджетообразующим доходным источником консолидированного бюджета Республики Крым, как и в других регионах, является налог на доходы физических лиц, поступления которого составляют 44–50 % в общем объеме налоговых и неналоговых доходов. Поскольку налоговая база для введения местных налогов с 2015 г. на территории Республики Крым отсутствовала и основным источником доходов местных бюджетов являлся налог на доходы физических лиц, увеличению поступлений именно этого доходного источника уделяется особое внимание.

С целью интеграции Республики Крым в российское экономическое пространство была утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года». С 2015 г. в рамках программы на территории Республики Крым реализуется большое количество проектов, что создает ряд проблем налогового характера, связанных с доходами регионального бюджета по НДФЛ. Дело в том, что для реализации проектов на территорию республики привлекаются организации с материковой части Российской Федерации, в результате чего остро встал вопрос о необходимости создания обособленных подразделений, работники которых

являются плательщиками НДФЛ на той территории, где зарегистрировано обособленное подразделение. Привлечение этих организаций к регистрации обособленных подразделений и уплате налогов на территории Республики Крым стало для консолидированного бюджета Республики Крым дополнительным резервом увеличения доходов. Органы местного самоуправления совместно с территориальными налоговыми органами постоянно взаимодействуют по вопросу обязательной постановки на учет в налоговых органах Республики Крым обособленных структурных подразделений или филиалов организаций, зарегистрированных в других субъектах Российской Федерации, которые выполняют работы (создают рабочие места) на срок более одного месяца. В результате по состоянию на начало 2020 г. на учете в налоговых органах Республики Крым состояло 4 тыс. 442 обособленных подразделения, головные организации которых зарегистрированы в других субъектах Российской Федерации, — они ежегодно уплачивают в консолидированный бюджет Республики Крым более 3,0 млрд руб. На наш взгляд, этот доходный источник республики имеет несомненный потенциал дальнейшего роста.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ

В рамках выполнения мероприятий Программы оздоровления государственных финансов Республики Крым на 2018–2024 гг. на территории республики проводится работа по легализации налоговой базы работодателей, выплачивающих зарплату в «конвертах», а также несвоевременно перечисляющих в бюджет удержанный налог на доходы физических лиц.

Во всех муниципальных образованиях созданы и осуществляют деятельность межведомственные рабочие группы по увеличению поступлений в бюджет Республики Крым и местные бюджеты, на которых заслушиваются субъекты экономической деятельности, имеющие задолженность по платежам в бюджет, выплачивающие заработную плату ниже или на уровне минимальной, имеющие низкую налоговую нагрузку. В ходе заседаний вырабатываются предложения по погашению задолженности, увеличению заработной платы. Рабочие группы налоговых органов республики также проводят мероприятия по легализации трудовых отношений с наемными рабочими и заработной платы.

В 2019 г. на заседаниях комиссий (рабочих групп) по вопросу легализации заработной платы заслушаны руководители 1782 субъектов хозяйствования. В результате проведенной работы увеличили размер заработной платы до уровня выше минимально установленного 1566 субъектов хозяйствования. Дополнительно по результатам работы комиссий поступило в бюджет НДФЛ 254,8 млн руб., страховых взносов — 410,1 млн руб. В результате проводимых мероприятий поступления налога на доходы физических лиц возросли с 2015 г. на 82,8 %.

ПЕРСПЕКТИВЫ ИМУЩЕСТВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Учитывая, что Республика Крым является молодым субъектом Российской Федерации и в ней только началось формирование налоговой базы по имущественным налогам, возникла проблема невозможности привлечения правообладателей к регистрации прав на земельные участки и объекты капитального строительства вследствие необходимости соблюдения норм Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ³.

Аналогичная проблема существует и в других субъектах Российской Федерации, поскольку согласно ст. 69 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной

³ Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 04.04.2020) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

регистрации недвижимости» права на объекты недвижимости, возникшие до дня вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. Государственная регистрация таких прав в Едином государственном реестре недвижимости проводится по желанию их обладателей, и, естественно, что такое желание возникает далеко не всегда.

В таких условиях сформировать в полном объеме базу налогообложения по имущественным налогам невозможно.

Кроме того, опыт других субъектов Российской Федерации показывает, что введение налогообложения имущества исходя из кадастровой стоимости в отдельных случаях приводит к негативным последствиям, поскольку в бюджете планируются показатели на основе утвержденной кадастровой стоимости имущества, при этом налогоплательщики в административном и судебном порядке массово оспаривают кадастровую стоимость имущества, в результате она может быть снижена в несколько раз, что, естественно, приводит к невыполнению запланированного уровня доходов от имущественных налогов.

Таким образом, имущественные налоги — это резервы роста налоговых доходов. С 2020 г., то есть позже, чем в других субъектах Федерации, на территории Республики Крым введена кадастровая оценка земельных участков и объектов капитального строительства, введен налог на имущество физических лиц, сформирован первый перечень объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость. Результаты пока не очевидны, но они будут положительными только в том случае, если удастся выявить и зарегистрировать подавляющее большинство собственников имущества — как юридических лиц, так и физических, доходы от налогообложения имущества которых являются существенным резервом роста доходной базы местных бюджетов.

НАЛОГОВЫЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С МАЛЫМ И СРЕДНИМ БИЗНЕСОМ

Немаловажную роль в экономике полуострова играет малый и средний бизнес. Крупные предприятия Крыма до сих пор находятся в сложных финансово-экономических условиях, поэтому с момента вхождения Крыма в состав Российской Федерации именно малый и средний бизнес составляет основу экономики региона.

«К проблемам, присущим малым формам предпринимательства, в Крыму добавились проблемы переходного периода, связанные с:

- оформлением и перерегистрацией прав собственности;
- налаживанием логистики, которая была разрушена введенной блокадой со стороны Украины;
- необходимостью выстраивания новых экономических связей с Россией с учетом более сильной конкурентной среды;
- перезаключением хозяйственных договоров;
- работой в условиях дефицита электроэнергии;
- ограниченностью кредитных ресурсов в силу отсутствия крупных банков на территории Республики Крым...» [Горовец Н. А., 2016].

Наиболее привлекательными видами налогообложения для малого и среднего бизнеса Республики Крым являются специальные налоговые режимы. В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, который позволил принять пониженные налоговые ставки, Государственным советом Республики Крым были приняты законы, согласно которым на период 2015–2016 гг. налоговая ставка по патентной системе налогообложения была снижена в шесть раз (до 1 %); по налогу, уплачиваемому при применении

упрощенной системы налогообложения, снижена в два раза (3 % — если объектом налогообложения являются доходы, 7 % — если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов); по единому сельскохозяйственному налогу — в 12 раз (0,5 %).

Меры налогового реформирования, связанные с принятием законов, позволяющих применять на территории Республики Крым пониженные ставки по специальным налоговым режимам, сыграли положительную роль и обеспечили рост числа юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, избравших данные системы налогообложения (табл. 2).

Таблица 2

**Количество субъектов предпринимательской деятельности,
перешедших на УСН и патентную систему налогообложения /
The number of business entities switching
to the simplified tax system and the patent tax system**

Период (год)	Количество субъектов предпринимательской деятельности, перешедших на УСН	Количество субъектов предпринимательской деятельности, перешедших на патент
2014	14 736	3604
2015	48 304	30 818
2016	54 344	32 953
2017	62 977	23 028
2018	69 852	19 798

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

Из данных таблицы видно, что за прошедшие годы количество субъектов предпринимательской деятельности, перешедших на УСН, увеличилось в 4,7 раза, а перешедших на патентную систему налогообложения — в 5,5 раза.

Высокие положительные результаты деятельности предпринимателей на специальных налоговых режимах позволили на период 2017–2021 гг. увеличить ставки налогов по специальным налоговым режимам: по патентной системе с 1 до 4 %, по единому сельскохозяйственному налогу с 0,5 до 4 %; по упрощенной системе налогообложения: если объектом налогообложения являются доходы — с 3 до 4 %, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, — с 7 до 10 %.

В 2015–2016 гг. патентная система налогообложения была выбрана предпринимателями Республики Крым как наиболее выгодная — за 2015 г. на территории Российской Федерации было выдано 241 135 патентов, из которых 45 893 патента, или пятая часть от общего количества патентов, выдана на территории Республики Крым.

В связи с увеличением ставок налогов по специальным налоговым режимам с 2017 г. субъекты предпринимательской деятельности стали переходить на более выгодные системы налогообложения — УСН и ЕНВД, что обусловило снижение количества налогоплательщиков, избравших патентную систему налогообложения.

В основном предприниматели выбирают УСН, которая приносит в казну республики наибольшее количество доходов из всех специальных налоговых режимов. Однако большинство предпринимателей выбирает в качестве объекта налогообложения доход (от таких налогоплательщиков в 2019 г. поступило 84,9 % всех доходов). Скорее всего, целесообразность выбора данного объекта налогообложения связана с низким уровнем расходов, что косвенно подтверждается высокой долей предприятий торговли и ремонта автотранспортных средств в структуре малого бизнеса Крыма. Теоретически можно предположить, что для тех предпринимателей, которые имеют большие расходы, препятствием для выбора объектом налогообложения доходов за минусом расходов является вывод их из числа плательщиков НДС, что резко увеличивает себестоимость их продукции и делает

такой бизнес неконкурентным. Представляется, что по аналогии с механизмом ЕСХН при-
дание ряду предпринимателей малого бизнеса статуса налогоплательщиков НДС должно
положительно сказаться на мотивации налогоплательщиков не только к выбору варианта
налогообложения, но и к выбору вида деятельности.

Благоприятные налоговые условия способствовали увеличению поступлений в бюд-
жет от налогоплательщиков, избравших специальные налоговые режимы. Так, если за
2015 г. в консолидированный бюджет Республики Крым поступило 1499,1 млн руб. до-
ходов от специальных налоговых режимов (4,8 % от общего объема поступлений нало-
говых и неналоговых доходов), то за 2019 г. — 5160,0 млн руб., или 8,2 % от налоговых
и неналоговых доходов.

Таким образом, данное направление налоговой политики в части снижения налого-
вого бремени на малый и средний бизнес с целью его активизации и развития дало по-
ложительные результаты, объем налоговых доходов от специальных налоговых режимов
за четыре года возрос в 3,4 раза.

Очевидно, что принятые меры по развитию малого предпринимательства способ-
ствуют обеспечению занятости населения. В январе–июне 2019 г. общая численность
занятых на малых предприятиях Республики Крым составила 38,0 тыс. человек, а сред-
немесячная заработная плата, начисленная работникам, достигла более 33,8 тыс. руб.,
увеличившись на 11,4 % по сравнению с предыдущим годом⁴.

Надо отметить как важный фактор развития малого бизнеса Крыма то, что высокими
темпами растут инвестиции в основной капитал (с 1,96 млрд руб. в 2018 г. до 2,8 млрд
в 2019 г. (42 %), при этом самыми значительными темпами растут инвестиции в основ-
ной капитал малых предприятий обрабатывающей промышленности (85,5 %), на 27,5 %
увеличились инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве.

Учитывая необходимость повышения роли малого и среднего предпринимательства
в экономике страны, был принят национальный проект «Малое и среднее предпринима-
тельство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» со сроком ре-
ализации с 15.10.2018 до 31.12.2024 и объемом средств 481,5 млрд руб. [Малис Н. И.,
2019].

Для реализации проекта поставлен ряд целевых показателей и задач, а именно:

- увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства,
включая индивидуальных предпринимателей, до 25 млн человек к концу 2024 г.;
- увеличение доли малого и среднего предпринимательства в ВВП страны до 32,5 %
к концу 2024 г.;
- увеличение доли экспорта продукции субъектов малого и среднего предпринима-
тельства, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого
экспорта до 10 % к концу 2024 г.

До 2024 г. Республика Крым должна получить из федерального бюджета 2,3 млрд руб.
на реализацию региональных программ, предусмотренных нацпроектом «Малое и сред-
нее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициа-
тивы». В рамках этого национального проекта в Крыму реализуется пять региональных
проектов: расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе
к льготному финансированию; акселерация субъектов малого и среднего предприни-
мательства; популяризация предпринимательства; улучшение условий ведения биз-
неса; создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации. Все
эти проекты успешно реализуются, что крайне важно, поскольку в настоящее время
роль малого бизнеса в экономике России намного меньше, чем в большинстве стран

⁴ Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым
и г. Севастополю. URL: <https://crimea.gks.ru>.

с развитой экономикой, и это отставание необходимо преодолевать, в том числе при помощи финансовых инструментов.

Очевидно, что решение рассматриваемых задач предполагает предоставление соответствующим субъектам предпринимательской деятельности лояльных налоговых условий. Как отмечается в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021–2022 годов», в рамках реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» в части налоговых мер предполагается:

- присоединение ряда субъектов Российской Федерации к участию в эксперименте по применению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» (НПД), а также предоставление права применять НПД физическими лицами — гражданами стран СНГ, не являющихся членами ЕАЭС;

- снижение административной нагрузки за счет отмены представления налоговых деклараций индивидуальными предпринимателями, применяющими УСН с объектом налогообложения в виде доходов, в связи с обязательным применением ими контрольно-кассовой техники, обеспечивающей передачу фискальных данных в налоговые органы;

- введение переходного налогового режима для налогоплательщиков, превысивших ограничения на применение УСН в виде максимального уровня доходов и (или) средне-списочной численности работников, чтобы освободить их от восстановления налогового учета и обязательств по уплате налогов, от которых они были освобождены в связи с применением УСН⁵.

Чрезвычайно важной проблемой для малого бизнеса Крыма и для местных бюджетов является решение об отмене с 1 января 2021 г. второго по значимости специального налогового режима — ЕНВД⁶. Доля этого налога в доходах местных бюджетов Крыма составляет 7,8 %, что сопоставимо с налоговыми поступлениями в эти бюджеты от имущественных налогов (Симферополь — 8,4 %, Евпатория — 8,1 %). Предполагается, что выпадающие доходы будут возмещены доходами от патентной системы налогообложения, которые в настоящее время составляют всего 371,4 млн руб., или налогоплательщики выберут себе другую систему налогообложения. Но механизмы ЕНВД и патента имеют серьезные отличия и разные параметры, то есть далеко не все налогоплательщики ЕНВД смогут воспользоваться этим режимом, хотя он тоже предполагает косвенные методы определения налоговых обязательств. При этом можно отметить, что при высоких темпах роста УСН и ЕНВД поступления от патентной формы налогообложения падают. По мнению Т. В. Муравлевой, проблема состоит еще и в том, что «юридические лица применять патентную систему вообще права не имеют» [Муравлева Т. В., 2014].

В связи с этим считаем целесообразным рассмотреть вопрос о возможности передачи налоговых поступлений от УСН в местные бюджеты Республики Крым, что компенсирует часть потерь муниципальных бюджетов от отмены ЕНВД (по стране этот режим составляет 12,4 % всех поступлений по спецрежимам) и может создать дополнительную мотивацию для поддержки малого предпринимательства на местном уровне. По данным Федерального казначейства, такая практика уже существует в 48 регионах, но в Крыму такую практику пока не используют.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ САМОЗАНЯТЫХ ГРАЖДАН

Поскольку государство заинтересовано в том, чтобы те граждане, которые пользуются неделимыми общественными благами, но не участвуют в их создании, платили налоги,

⁵ Официальный сайт Минфина России. URL: <https://www.minfin.ru/ru/>.

⁶ Федеральный закон от 29.06.2012 № 97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

регулярно реализуются всевозможные меры вывода из тени так называемых самозанятых граждан, которых по оценкам различных организаций в стране около 20 млн человек.

Для самых труднооблагаемых, то есть тех предпринимателей, определить налогооблагаемый доход которых сложно и затратно, в 2017 г. был создан режим, который предполагал необходимость зарегистрироваться в налоговом органе, но два года налоги не платить, в том числе не платить и отчисления в социальные фонды. Этот режим пролонгирован по настоящее время, но из материалов сайта ФНС видно, что на начало 2020 г. зарегистрировалось только 4676 человек, включая 461 иностранца, при этом из них 65,8 % — это репетиторы, а уход за больными и детьми, уборка помещений и другие виды подобной деятельности занимают незначительный удельный вес — 13–15 %. В Республике Крым зарегистрированы в качестве самозанятых 128 человек (21 иностранец), в т. ч. репетиторство — 92 (14), уборка помещений — 10 (4), уход за детьми и больными — 31 (5).

Ясно, что это полный провал введения данного налогового инструмента. Представляется, что меры ответственности должны касаться не только тех, кто получает нелегальные доходы, но и тех, кто предоставляет работу, — на них целесообразно возложить обязанность об уведомлении налоговых органов о лицах, получающих от них доход, или даже вменить им обязанность налоговых агентов по доходам, полученным самозанятыми лицами. Кроме того, следует принять меры по повышению осведомленности соответствующего контингента населения.

Большой объем теневого сектора в экономике Крыма вынуждает применять стимулирующие меры. Так, Государственным советом Республики Крым одобрен законопроект о предоставлении налоговых каникул собственникам малых отелей и гостевых домов. Ранее законопроект был принят Госдумой России в трех чтениях и одобрен президентом страны. Направление легализации малых средств размещения, работающих вне правового поля, — один из основных приоритетов мер по борьбе с теневым сектором. По данным министерства туризма Крыма, 40–50 % всех средств размещения на территории региона работают «в тени»: до 18 тыс. квартиродатчиков и 4,5–5 тыс. малых отелей.

ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ НАЛОГА НА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД

С 2019 г. в налоговую систему внедряется новая система налогообложения «Налог на профессиональный доход» (далее — НПД). Это также делается для легализации доходов самозанятых граждан, которые по сути занимаются теневым бизнесом. Основными направлениями налоговой политики Крыма предполагается ввести в республике эту систему в ближайшее время, но некоторые выводы можно сделать из анализа введения НПД в других регионах.

Поскольку эксперимент в 2019 г. касался только четырех, хотя и крупных регионов, сделать общие выводы сложно. В частности, в Москве из поступивших 786,3 млн руб. в бюджет субъекта Федерации поступили 495,4 млн руб. и остальные 290,9 млн руб. — в Фонд обязательного медицинского страхования. В 2020 г. НПД расширили до 23 регионов (в которых есть города-миллионники). И здесь возникает очень важная проблема выпадающих доходов регионального бюджета по НДФЛ и получения неоправданной налоговой выгоды налогоплательщиками, поскольку по данным ФНС большинство налогоплательщиков работает в сфере автотранспортных услуг, сдачи недвижимости, а многие работодатели переводят ряд работников на этот режим для того, чтобы не платить за них страховые взносы.

В настоящее время в рамках эксперимента по введению налогового режима НПД для самозанятых граждане ЕАЭС имеют те же обязанности и привилегии, что и россияне. Какие-либо ограничения на виды деятельности (виды работ/услуг), выполняемых самозанятыми, законом не предусмотрены. Возможность стать самозанятым для граждан других

государств (кроме Армении, Белоруссии, Казахстана и Киргизии), вне зависимости от их статуса на территории России, законом не предусмотрена. Проектом «Основных направлений налоговой политики на 2020 г. и на плановый период 2021–2022 гг.» предлагается расширение контингента плательщиков НПД за счет включения в контингент граждан стран СНГ, не входящих в ЕАЭС, то есть для граждан Молдавии, Таджикистана и Узбекистана.

Очевидно, что право перехода на НПД получает большинство трудовых мигрантов. Отсюда следует вывод о том, что субфедеральные бюджеты могут получить значительные выпадающие доходы, особенно в регионах, где доля трудовых мигрантов высока. Существует вероятность, что поступления в региональные бюджеты от деятельности иностранных граждан на территории РФ резко сократятся, поскольку ни патент, ни НДФЛ при режиме НПД не предусматривается. При этом можно отметить тот факт, что в подавляющем большинстве случаев профессиональный доход иностранцев невелик, в среднем он не превышает 30 тыс. руб., а работают они как у физических, так и у юридических лиц, то есть сумма налога в месяц очевидно значительно меньше той, которая уплачивается в настоящее время. Представляется, что увеличение доли малого бизнеса в экономике РФ за счет мигрантов национальным проектом не предусматривается.

В целом перспективы введения в Крыму налога на профессиональный доход предполагают значительную его популярность в связи с большим контингентом потенциальных плательщиков, что обусловлено отраслевой спецификой экономики региона.

ВВЕДЕНИЕ ТУРИСТИЧЕСКОГО СБОРА

Предполагается, что с 2021 г. на всей территории России будет введен туристический сбор, который заменит действующий в настоящее время в трех регионах курортный сбор (Крым благоразумно отказался от введения курортного сбора, понимая, что налоговое администрирование в этом случае будет дороже полученных средств). Об этом сообщается в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов».

Минфин планирует в ближайшее время внести положения о туристическом сборе в Налоговый кодекс РФ. Целесообразность нового фискального платежа в том, что данная мера обусловлена необходимостью создания дополнительных источников доходов для финансирования строительства, ремонта и благоустройства природных, исторических, социально-культурных объектов в курортных и других местностях.

Туристический сбор будет уплачиваться физическими лицами, проживающими в гостиницах и иных объектах размещения. Введение туристического сбора планируется осуществлять по решению органов местного самоуправления с 1 января 2021 г. При этом к плательщикам туристического сбора в течение десяти лет не будут применяться меры уголовной ответственности за неуплату указанных платежей.

Что касается налога на игорный бизнес в связи с созданием игровой зоны в Крыму, то делать какие-либо прогнозы пока невозможно, вероятно, налоговые поступления вырастут. Очевидно, что «важная роль развития туристической индустрии на основе игорного бизнеса в относительно традиционном рекреационном регионе Крыма вполне четко ассоциируется с основными задачами при развитии туристско-рекреационного потенциала региона» [Вахрушев И. Б., Заславский Г. А., 2018].

В целом можно сделать обоснованный вывод о том, что налоговая система Крыма имеет высокий потенциал развития и он будет реализован. В то же время нельзя не отметить, что говорить о самодостаточности региона в смысле финансирования расходных обязательств пока рано, высокая доля межбюджетных трансфертов в доходах региона на ближайшую перспективу сохранится.

Список источников

- Вахрушев И. Б., Заславский Г. А. К вопросу о создании игровой зоны в Крыму // Ученые записки Крымского федерального университета им. Вернадского. География. Геология. 2018. Т. 4 (70). № 2. С. 25–32.
- Горовец Н. А. Влияние государственной поддержки на развитие малого и среднего предпринимательства в Крыму // Ученые записки Крымского федерального университета им. Вернадского. Экономика и управление. 2016. Т. 2 (68). № 1. С. 26–34.
- Кивико И. В., Малис Н. И. Налоговая система Республики Крым адаптируется к российским условиям // Экономика. Налоги. Право. 2016. Т. 9. № 4. С. 143–149.
- Коновалова Т. А., Савельева М. А. Анализ эффективности деятельности особых экономических зон на территории Российской Федерации // Вопросы экономики и управления. 2018. № 3 (14). С. 28–33.
- Малис Н. И. Сохранить благоприятные налоговые условия для нацпроекта по малому бизнесу // Финансы. 2019. № 11. С. 16–20.
- Муравлева Т. В. Плюсы и минусы отмены единого налога на вмененный доход в России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета, 2014. № 4 (53). С. 94–98.
- Рысина В. А. Изменения в налоговом законодательстве Крыма // Вопросы экономики и управления. 2016. № 5. С. 128–131.

Поступила в редакцию 23 марта 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

References

- Gorovets N.A. (2016). The Impact of State Support on the Development of Small and Medium Enterprises in the Crimea. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. Vernadskogo. Ekonomika i upravlenie — Scientific Notes of V.I. Vernadsky Crimean Federal University*, vol. 2 (68), no. 1, pp. 26–34 (In Russ.).
- Kiviko I.V., Malis N.I. (2016). The Fiscal System of the Republic of Crimea Adapts to Russian Conditions *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economics. Taxes. Right*, vol. 9, no. 4, pp. 143–149 (In Russ.).
- Konovalova T.A., Savel'eva M.A. (2018). Analysis of the Effectiveness of Special Economic Zones in the Russian Federation. *Voprosy ekonomiki i upravleniya — Economics and Management Issues*, no. 3 (14), pp. 28–33 (In Russ.).
- Malis N.I. (2019). Maintain Favorable Tax Conditions for the National Small Business Project. *Finansy — Finance*, no. 11, pp. 16–20 (In Russ.).
- Muravleva T.V. (2014). Advantages and Disadvantages of Abolishing Single Tax on Imputed Income in Russia. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta — Vestnik of Saratov State Socio-Economic University*, no. 4 (53), pp. 94–98 (In Russ.).
- Rysina V.A. (2016). Changes in the Tax Legislation of Crimea. *Voprosy ekonomiki i upravleniya — Economics and Management Issues*, no. 5, pp. 128–131 (In Russ.).
- Vakhrushev I.B., Zaslavskiy G.A. (2018). The Question of Establishment of Gambling Zone in Crimea. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. Vernadskogo. Geografiya. Geologiya — Scientific Notes of V.I. Vernadsky Crimean Federal University*, vol. 4 (70), no. 2, pp. 25–32 (In Russ.).

Received 23.03.2020

Accepted for publication 17.06.2020

Развитие инициативного бюджетирования в регионах РФ (на примере Свердловской области)

Валентина Валерьевна Дербенева, к. э. н., научный сотрудник Центра стратегического развития территорий Института экономики УрО РАН, г. Екатеринбург; доцент кафедры финансового и налогового менеджмента Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург
E-mail: derbeneva_v@bk.ru, ORCID 0000-0002-3102-6567

Екатерина Александровна Захарчук, к. э. н., доцент, руководитель Центра стратегического развития территорий Института экономики УрО РАН, г. Екатеринбург
E-mail: zakhartchouk@mail.ru, ORCID 0000-0001-5546-8127

Алексей Федорович Пасынков, к. э. н., доцент, заведующий сектором финансового и стратегического развития Института экономики УрО РАН, г. Екатеринбург
E-mail: monografia@mail.ru, ORCID 0000-0001-5186-4130

Аннотация

В статье рассматривается опыт внедрения практики инициативного бюджетирования в российских регионах. Рассмотрение российского и зарубежного опыта показало, что в нашей стране складывается уникальный опыт и особая форма бюджетирования на основе общественного участия, поэтому сравнительный анализ мировой и отечественной эффективности таких практик существенно затруднен. В связи с этим в отечественной литературе пока не сложилось единого подхода к оценке эффективности инициативного бюджетирования.

На примере Свердловской области рассмотрен опыт внедрения инициативного бюджетирования (ИБ) в регионах, выделены специфичные черты реализации практик ИБ, структура и направления использования финансовых ресурсов в муниципальных образованиях регионов. В рамках инициативного бюджетирования выделен особый опыт г. Екатеринбурга, который за счет собственных средств развивает инициативное бюджетирование в муниципальном образовании без софинансирования из областного бюджета начиная с 2019 г. В заключение отмечены общие проблемы и особенности муниципальных образований Свердловской области, возникающие при реализации практики инициативного бюджетирования. В качестве основных факторов успешного включения муниципальных образований в программы ИБ отмечены инициативность местных органов власти и уровень жизни населения территории.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, Свердловская область, муниципальные образования, софинансирование, самообложение граждан

JEL: H72, H76, H79

Благодарность: Публикация подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН Института экономики УрО РАН на 2020–2022 гг.

Для цитирования: Дербенева В. В., Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф. Развитие инициативного бюджетирования в регионах РФ (на примере Свердловской области) // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 60–75. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-60-75.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-60-75

Development of Initiative Budgeting in the Regions of the Russian Federation (Exemplified by the Sverdlovsk Region)

Valentina V. Derbeneva^{1, 2}

E-mail: derbeneva_v@bk.ru, ORCID 0000-0002-3102-6567

Ekaterina A. Zakharchuk¹

E-mail: zakhartchouk@mail.ru, ORCID 0000-0001-5546-8127

Alexey F. Pasyнков¹

E-mail: monografia@mail.ru, ORCID 0000-0001-5186-4130

¹ Institute of Economics of the Ural Branch of the RAS, Yekaterinburg 620014, Russian Federation

² Ural Federal University, Yekaterinburg 620002, Russian Federation

Abstract

The article discusses the experience of implementing the practice of proactive budgeting in the Russian regions. A review of Russian and foreign experience has revealed that a unique experience and a special form of budgeting based on public participation are taking shape in our country, and therefore, comparative analysis of the global and domestic effectiveness of such practices is significantly impeded. In this regard, it is shown that in domestic literature there has not yet been a single approach to assessing the effectiveness of initiative budgeting.

Exemplified by the Sverdlovsk region, the experience of implementing proactive budgeting in the regions is considered, and specific features of initiative budgeting practice implementation as well as the structure and directions of the use of financial resources in the municipalities of the regions are identified. In the framework of proactive budgeting, the special experience of Yekaterinburg is highlighted, which has been developing proactive budgeting in the municipality at its own expense, without co-financing from the regional budget, since 2019. In conclusion, the general problems and features of municipalities in the Sverdlovsk region that arise during the implementation of initiative budgeting practices are outlined. The main factors of successful inclusion of municipalities in initiative budgeting programs are the initiative of local authorities and the standard of living of the territory's population.

Keywords: initiative budgeting, Sverdlovsk region, municipalities, co-financing, self-imposition of citizens

JEL: H72, H76, H79

Acknowledgement: The publication was prepared in accordance with the state task for the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences for 2020–2022.

For citation: Derbeneva V.V., Zakharchuk E.A., Pasyнков A.F. Development of Initiative Budgeting in the Regions of the Russian Federation (Exemplified by the Sverdlovsk Region). *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 60–75 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-60-75.

ВВЕДЕНИЕ

Становление местного самоуправления в России невозможно без увеличения открытости местных бюджетов, вовлечения граждан в процессы управления и распределения финансовыми средствами муниципалитетов. Несмотря на то что история современного местного самоуправления насчитывает более двадцати пяти лет, начиная с принятия Конституции 1993 г., по многим причинам как экономического, так и политического характера вовлеченность граждан в управление собственной территорией находится на достаточно низком уровне. В этих условиях в Российской Федерации возникла необходимость использования различных программ по активизации инициативного поведения резидентов, популяризации информации по расходам и доходам местных бюджетов (например, программа «Открытый бюджет») для привлечения местного населения к выбору конкретных

проектов и участия в них. Использование различных форм повышения открытости местной власти, как правило, иницируется «сверху», путем регуляторных воздействий федеральных структур РФ (Минфин России, Федеральное казначейство и т. д.), что, с одной стороны, стимулирует местные органы власти к более активному освоению предложенных практик, а с другой стороны, не всегда учитывает специфику конкретной территории. Помимо различного набора таких инструментов в последние годы федеральными структурами власти активно внедряется практика «инициативного бюджетирования», основанная на формировании проектов гражданами или организациями, а также требующая определенного софинансирования со стороны населения или некоммерческих организаций. Данная программа постепенно растет как в финансовом, так и территориальном измерении, в то же время еще недостаточно изучены возникающие на местном уровне проблемы и препятствия, ограничивающие эффективность использования бюджетных средств, что и является проблематикой данной работы.

ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Внедряемая в практику местного самоуправления программа инициативного бюджетирования основывается на накопленном мировом опыте и с теоретической точки зрения получила свое распространение как бюджетирование на основе общественного участия. В мире наиболее распространенной формой бюджетирования на основе общественного участия является партисипаторное бюджетирование (*participatory budgeting*).

Мировой опыт партисипаторного бюджетирования, истоки и история развития таких практик достаточно подробно и обстоятельно описаны в ряде зарубежных и отечественных работ [Marquetti A., 2003; Marquetti A., Bêrni D., 2006; Reiter B., 2009; Spada P., 2010; Gonçalves S., 2014; Захарчук Е. А. и др., 2019]. В целом стоит отметить, что практика бюджетирования на основе общественного участия зародилась в странах Латинской Америки как один из вариантов решения проблем распределения финансовых ресурсов между территориями. При этом сами жители на основе того или иного вида голосования определяют приоритеты расходования средств на своих территориях, и это, как считается, помогает решать наиболее насущные проблемы локальных поселений. Поскольку опыт Латинской Америки, в первую очередь Бразилии, нельзя применить в других странах без соответствующей адаптации по экономическим, межбюджетным, социальным, культурным и другим мотивам, то значительная часть современных работ в зарубежной и российской литературе посвящена имплементации принципов партисипаторного бюджетирования в условия той или иной страны, региона или муниципального образования. Поэтому в данной работе проведем обзор публикаций, посвященных инициативному бюджетированию за последние несколько лет.

Так, в работе [Švaljek S. et al., 2019] рассматривается опыт партисипаторного бюджетирования в Хорватии, на примере города Загреб. Авторы отмечают, что вовлеченность населения в такие проекты недостаточна, несмотря на то что жители в целом интересуются направлениями расходования средств бюджета муниципального образования. В качестве основной причины такого положения называется отсутствие убежденности граждан в возможности повлиять на политику местных властей по распределению денежных средств на отдельные проекты, и поэтому участие в партисипаторном бюджетировании воспринимается населением как потеря времени.

В работе [Вос Е., 2019] также рассматривается опыт одного из городов Венгрии по реализации принципов партисипаторного бюджетирования. В ней отмечается, что в Европейском союзе по схеме партисипаторного бюджетирования проекты реализуются достаточно давно и их количество выросло с 55 в 2005 г. до более чем 1300 в 2012 г. В Венгрии в качестве модельного города для реализации проектов партисипаторного

бюджетирования был выбран Клуж-Напока, неофициальная столица Трансильвании. В 2013 г. были организованы первые пилотные проекты по бюджетированию, и уже в 2015 г. была подана 451 заявка, из которых 102 проекта были профинансированы. Начиная с 2017 г. голосование по проектам было организовано в онлайн-режиме, благодаря чему в отборе проектов смогли участвовать более 10 тыс. горожан.

Китайский опыт вариантов применения партисипаторного бюджетирования рассмотрен в работе [Галынис К. И., Мияо Х., 2020]. Авторами были обобщены модели учета мнений жителей в различных провинциях Китая: Уси, Чэнду, Яньцзине, Мэйлане и Вэньлине. Формы участия граждан при принятии решений о расходовании средств местного бюджета в КНР разнообразны: от опросов резидентов по случайной выборке до непосредственного общения с выявлением инициатив в ходе контактов. То же самое относится и к формам финансирования проектов, это могут быть как проекты, заложенные в бюджет территории, так и новые проекты, инициированные гражданами, с возможностью расширения источников финансирования, вплоть до предоставления кредитов местным сообществам. Авторы отмечают, что основным звеном вовлечения граждан в механизмы партисипаторного бюджетирования в Китае являются городские (сельские) комитеты, аналогом которых в России выступает такая форма местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление (ТОС).

В российской научной литературе в последние годы сложилось несколько направлений исследований по теме инициативного бюджетирования (как российского аналога бюджетирования на основе общественного участия). Среди данных исследований особо выделяются два направления — первое посвящено анализу и мониторингу внедрения практик инициативного бюджетирования в целом по Российской Федерации, а второе — опыту отдельных территорий (субъектов РФ и муниципальных образований) по механизмам реализации и возможностям инициативного бюджетирования.

Первое направление активно разрабатывается Центром инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва). В него стекается практически вся информация по реализации программ инициативного бюджетирования начиная с 2016 г. Лидерство в данном направлении исследований было обеспечено за счет разработки системы мониторинга внедрения программ инициативного бюджетирования путем направления ежегодных запросов в региональные органы Министерства финансов РФ. Так, в работе [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2018] был проведен анализ программ и практик инициативного бюджетирования в РФ за 2016 г. По результатам мониторинга было определено, что по сравнению с предыдущим годом количество реализованных проектов выросло в три раза, а общая стоимость увеличилась с 2,4 млрд до 7 млрд руб. Несомненным достоинством работы выступает обобщение реализованных проектов по тематической направленности программ субъектов РФ, в рамках которых финансируются проекты инициативного бюджетирования. В этой же работе была предложена типология проектов инициативного бюджетирования — в лидирующую тройку вошли проекты по благоустройству, строительству дорог и сооружений, а также по улучшению материальной базы образовательных и культурных учреждений. В целом на данные виды проектов приходилось в 2016 г. порядка 45 % от всей суммы, направленной на инициативное бюджетирование в РФ.

В статье С. Н. Рукиной обосновывается необходимость использования инструмента инициативного бюджетирования для финансирования инвестиций в образование: «...дополнительными к бюджетным средствам источниками финансирования образования являются инициативные платежи граждан и предпринимательских структур в рамках инициативного бюджетирования...» [Рукина С. Н. и др., 2019]. К тому же в работе отмечается, что средства, направляемые населением на реализацию проектов по инициативному бюджетированию, являются по своей форме самообложением граждан.

В работе [Сафонова Е. А., 2019] рассматриваются вопросы правового обеспечения инициативного бюджетирования в Российской Федерации и зарубежных странах. Делается вывод, что основным препятствием к широкому внедрению данного механизма является отсутствие нормативно-правовой базы на федеральном уровне, и предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс РФ, необходимые как для закрепления понятия «инициативное бюджетирование» в федеральном законодательстве, так и для определения его основных положений.

Рассмотрение международного опыта оценки эффективности проектов инициативного бюджетирования представлено в работе [Чугунов А. В., Карачай В. А., 2019]. Авторами отмечается, что при оценке эффективности бюджетирования за рубежом основным критерием оценки выступает аспект гражданского участия, то есть вовлеченность граждан в процесс инициативного бюджетирования, в то время как в России при оценке эффективности упор делается на количественные показатели по расходованию средств.

В статье [Шаповалова Н. А., 2019] представлен опыт внедрения принципов инициативного бюджетирования за 2018 г. Помимо прочего автор описывает причины, по которым инициативное бюджетирование в России стало развиваться не на уровне муниципальных образований (как во всем мире), а на региональном уровне, путем формирования программ в субъектах РФ. Среди данных причин называются: особенности межбюджетных отношений, отсутствие правовых норм в федеральном законодательстве, низкий уровень финансовой самостоятельности муниципальных образований. Соответственно, делается вывод, что наилучшие перспективы инициативного бюджетирования имеются в богатых регионах, остальным необходима федеральная поддержка.

В продолжение темы предыдущей работы можно отметить публикацию [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2020], где авторы определяют основные проблемы, вызовы и направления развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации. В частности, в работе отмечается, что существующее развитие практик инициативного бюджетирования было оценено со стороны федеральных органов власти и включено в приоритеты деятельности Правительства Российской Федерации до конца 2024 г.

Попытка разработать методику оценки бюджетной эффективности региональной практики инициативного бюджетирования в России проведена в работе [Цуркан М. В., 2017]. Основным фактором эффективности реализации практик инициативного бюджетирования, по мнению автора, выступает экономия бюджета (в случае если эти проекты были бы реализованы полностью за счет бюджета). В этой же статье предлагаются критерии оценки эффективности распространения информации по инициативному бюджетированию на территориях, где на основе мнений экспертов формируется оценочный показатель региональной практики.

В другой работе [Качалкина К. Г. и др., 2018] описывается опыт реализации инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан. В ней отмечается, что в Российской Федерации в рамках инициативного бюджетирования существует несколько форм, в том числе поддержка местных инициатив, программы, связанные с понятием «народный» (например «народная инициатива»), или проекты Европейского университета в Санкт-Петербурге. В самой Республике Башкортостан проекты инициативного бюджетирования реализуются через механизм местных инициатив начиная с 2014 г. Предполагается, что существующая практика по реализации проектов будет последовательно масштабироваться на все муниципальные образования Республики Башкортостан, включая сельские поселения.

В. В. Левина и С. И. Гайдаржи на примере опыта инициативного бюджетирования в Тульской области поднимают вопрос о совершенствовании межбюджетных отношений в целях формирования финансовых фондов для реализации проектов. В частности, обсуждается проблема неравномерности и малопредсказуемости объемов межбюджетных

трансфертов, передаваемых из бюджета области в местные бюджеты, что существенно ограничивает возможности планирования муниципальных образований, в том числе и по финансированию проектов инициативного бюджетирования [Левина В. В., Гайдаржи С. И., 2019].

Обзор роли и места инициативного бюджетирования в системе муниципальных финансов представлен в исследовании [Файберг Т. В., 2019]. В данной работе была проведена систематизация опыта инициативного бюджетирования, а также представлена классификация его типов по источникам финансирования, по видам практик участия граждан, по направлениям финансирования.

В целом проведенный анализ последних публикаций по инициативному бюджетированию показывает, что в России сформировался уникальный опыт применения бюджетирования, основанного на общественном участии, поскольку, в отличие от зарубежного опыта, оно развивается по инициативе региональных органов государственного управления, а также в основном требует дополнительного финансирования со стороны резидентов¹. Поэтому большое число публикаций в отечественной литературе посвящено именно практическим моментам применения инициативного бюджетирования, в значительной степени с описанием опыта отдельных территорий, особенностей и механизмов внедрения правил и последовательности отбора проектов. В этих условиях обобщение и систематизация всех условий инициативного бюджетирования в Российской Федерации является тем этапом, на основе которого в перспективе необходимо вырабатывать оценку эффективности применяемой модели.

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ОПЫТ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Как уже отмечалось, понятие «инициативное бюджетирование» является чисто российским, поскольку отличается от общепринятой в мире практики партисипаторного бюджетирования, где необходимости софинансирования проектов со стороны населения не существует. Соответственно, в российской научной литературе сформировалось несколько точек зрения на определение данного понятия, как правило, различающихся нюансами, анализ разных трактовок представлен в работе [Файберг Т. В., 2019].

Как и большинство современных исследований, под инициативным бюджетированием мы понимаем совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе российских практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2016]. Основными преимуществами инициативного бюджетирования является повышение эффективности расходования бюджетных средств и включение населения в решение вопросов местного самоуправления.

В Российской Федерации законодательное регулирование внедрения инициативного бюджетирования в том или ином виде осуществляется на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления. До последнего времени на федеральном уровне законодательная база по инициативному бюджетированию была довольно скудной. В 2019 г. активизировалась деятельность по разработке изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство, которые касаются вопросов реализации инициативного бюджетирования. В частности, это затрагивает Бюджетный кодекс РФ,

¹ Приложение № 5 к постановлению правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1209-ПП (в ред. от 19.03.2020 № 154-ПП) «Порядок предоставления субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, на внедрение механизмов инициативного бюджетирования на территории Свердловской области». URL: http://economy.midural.ru/sites/default/files/files/files/poryadok_1209-pp_v_red_ot_19.03.2020_na_sayt.pdf.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» и др. Однако, несмотря на все действия со стороны инициаторов, процесс по внесению необходимых изменений в федеральное законодательство до настоящего времени еще не завершен.

Основным документом, регулирующим реализацию практик инициативного бюджетирования на федеральном уровне, выступает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Внесение последних изменений в части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования («принципы и правовые основы реализации ИБ») было запланировано на апрель 2020 г. В настоящее время закон прошел одобрение Государственной думой РФ в первом чтении. После его принятия потребуются внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ и ряд федеральных законов: «Об основах общественного контроля», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Изучая опыт субъектов Федерации, можно отметить, что на региональном уровне нет единообразия по законодательному оформлению реализации проектов инициативного бюджетирования. Некоторые регионы, например Пермский край, Ростовская, Кемеровская области, внедрение и регламент основных положений инициативного бюджетирования на территории региона урегулировали принятием областных законов². В других регионах эта сфера урегулирована указами губернаторов³ или постановлениями региональных правительств (Воронежская, Астраханская области⁴).

На территории Свердловской области механизмы инициативного бюджетирования начали реализовываться с принятием постановления правительства Свердловской области от 31.08.2017 № 639-ПП О внесении изменений в государственную программу Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года», которая была утверждена постановлением правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1209-ПП. В документе определены цели внедрения механизма инициативного бюджетирования в регионе — вовлечение граждан в определение приоритетов расходования бюджетных средств, поддержка инициатив жителей Свердловской области в решении вопросов местного значения и реализации проектов, соответствующих стратегическим приоритетам развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области. В приложении № 5 к государственной программе закреплены порядок и условия предоставления иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных образований,

² Закон Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК (ред. от 13.12.2019) «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае»; областной закон Ростовской области от 01.08.2019 № 178-ЗС «Об инициативном бюджетировании в Ростовской области». URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/rostov/1287624/>; Закон Кемеровской области от 14.11.2018 № 90-ОЗ (ред. от 17.12.2019) «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области».

³ Указ главы Республики Коми от 13 мая 2016 г. № 66 «О проекте “Народный бюджет” в Республике Коми».

⁴ Постановление правительства Астраханской области от 31.07.2019 № 279-П (ред. от 18.11.2019) «О реализации инициативного бюджетирования на территории Астраханской области»; постановление правительства Воронежской области от 31.08.2017 № 678 «О реализации проектов по поддержке местных инициатив на территории муниципальных образований Воронежской области в рамках развития инициативного бюджетирования»; постановление правительства Воронежской области от 21.01.2019 № 30 «О реализации практик гражданских инициатив в рамках развития инициативного бюджетирования на территории Воронежской области».

расположенных на территории Свердловской области, на внедрение механизмов инициативного бюджетирования в регионе. В том числе определены критерии конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования муниципальных образований на региональном уровне, которые были сгруппированы в три блока.

1. Вклад участников реализации проекта в его финансирование.
2. Степень участия населения в определении и решении проблемы, заявленной в проекте.
3. Конкурсная процедура и соответствие стратегическим приоритетам развития муниципального образования.

Целевые показатели государственной программы и методика их расчета дополнены показателем «Количество муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, внедривших механизмы инициативного бюджетирования».

В последующие годы изменения, вносимые в документ, были направлены на совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей реализацию проектов инициативного бюджетирования в регионе. Проводимые изменения касались как уточнения перечня инициаторов и участников софинансирования проекта инициативного бюджетирования, так и документов, которые сопровождают конкурсную заявку (прилагаются к ней), а также списка показателей эффективности реализуемых программ. Существенным моментом стало расширение круга участников и предоставление возможности участвовать в реализации практик инициативного бюджетирования жителям небольших территорий (сельских населенных пунктов), для них определен минимально возможный уровень софинансирования со стороны населения (1 % от стоимости проекта).

Новыми редакциями государственной программы предусмотрена возможность увеличения сроков реализации проекта инициативного бюджетирования, т. е. завершения проекта инициативного бюджетирования в году, следующем за годом получения субсидии, — конечно, при наличии объективных причин, которые оценивает региональная конкурсная комиссия.

В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств и увеличения количества жителей-благополучателей критерии отбора проектов были дополнены такими показателями, как «доля благополучателей результатов реализации проекта инициативного бюджетирования в общем числе жителей, проживающих в населенном пункте, на территории которого реализуется проект инициативного бюджетирования» и «значимость и эксклюзивность проекта инициативного бюджетирования, степень эффективности решения проблемы при его реализации (по оценке членов региональной конкурсной комиссии)».

Таким образом, законодательные инициативы, реализуемые в сфере совершенствования механизма инициативного бюджетирования в Свердловской области, направлены на увеличение количества проектов, а также на повышение их эффективности. С точки зрения практической реализации Свердловская область существенно отстает в развитии ИБ по сравнению с соседними регионами, такими как Башкирия и Пермская область. Так, в Башкирии объем финансирования проектов ИБ из республиканского бюджета с 2017 по 2019 г. вырос с 300 млн до 500 млн руб. В Пермском крае инициативное бюджетирование развивается с 2016 г., в 2020 г. на поддержку проектов ИБ из краевого бюджета предусмотрено уже 135 млн руб., что более чем в 10 раз превышает показатели Свердловской области (табл. 1).

Практическое внедрение механизмов инициативного бюджетирования в Свердловской области осуществляется только со второго полугодия 2017 г. Инициаторами проектов могут являться как инициативные группы граждан, так и некоммерческие организации. Софинансирование проектов инициативного бюджетирования осуществляется за счет средств областного бюджета в форме субсидий на проекты, обладающие высокой социальной значимостью в следующих сферах:

1) благоустройство территории муниципального образования: обустройство общественных пространств, детских площадок, мест для занятия физической культурой и спортом, освещение улиц, озеленение;

2) дополнительное образование детей: оснащение оборудованием, приобретение программных средств для муниципальных организаций дополнительного детского образования;

3) развитие и внедрение информационных технологий в муниципальных учреждениях культуры, направленных на создание виртуальных экспозиций и условий бесплатного доступа населения к таким экспозициям, а также обеспечение доступа к государственным и муниципальным ресурсам, включая оборудование мест доступа.

Таблица 1

**Сравнительные характеристики результатов
инициативного бюджетирования в Свердловской области,
получившего финансирование за счет областного бюджета в 2017–2019 гг. /
Comparative characteristics of the results of proactive budgeting in the Sverdlovsk
region, which received funding from the regional budget in 2017–2019**

Характеристика	2017	2018	2019 (оценка)
Количество муниципальных образований области, реализовавших проекты ИБ	6	9	13
Количество проектов, получивших субсидии из областного бюджета	7	19	23
Средняя стоимость проекта, тыс. руб.	1440	991	945
Средний размер субсидии на один проект, тыс. руб.	720	493	435
Общий размер субсидий, тыс. руб.	5042	9373	10 000
Количество проектов, получивших субсидии из областного бюджета, в том числе на следующие направления:	7	19	23
— благоустройство территории муниципального образования	2	10	11
— оснащение оборудованием, приобретение программных средств для организаций доп. детского образования	5	8	12
— развитие и внедрение информационных технологий в муниципальных учреждениях культуры, направленных на создание виртуальных экспозиций, а также обеспечение доступа к государственным и муниципальным ресурсам	0	1	0

Источник: составлено авторами на основе данных сайта министерства экономики и социального развития Свердловской области (<http://economy.midural.ru/content/2018-god-0>) / Source: compiled by the authors based on the website of the Ministry of Economy and Social Development of the Sverdlovsk Region.

За три предшествующих года наблюдается положительная динамика вовлечения муниципальных образований (МО) в проекты инициативного бюджетирования — с 6 до 12 из 73 муниципальных образований в Свердловской области. Анализ сфер реализации проектов выявил следующие особенности:

1) низкую востребованность направления, связанного с развитием и внедрением информационных технологий в муниципальных учреждениях культуры, а также обеспечение доступа к государственным и муниципальным ресурсам. На наш взгляд, непопулярность данной сферы обуславливается низкой социальной потребностью в подобных улучшениях. Также возникает вопрос, почему доступ к государственным и муниципальным ресурсам должен финансироваться, даже частично, за счет средств населения;

2) высокую потребность населения в проектах, связанных с дополнительным образованием и физическим развитием детей, доля таких проектов составляет более 85 %;

3) потребность в проектах культурно-эстетической направленности, которая не выделена в качестве отдельного направления ИБ. К таким проектам можно отнести: «С песней по Ленинскому», г. Екатеринбург; «Центр детского творчества как система поддержки и реализации инициативы и творчества детей», г. Лесной; «Инвестиции в развитие талантливой

молодежи», «Инвестиции в культуру личности», г. Кушва. В связи с этим предлагается рассмотреть введение дополнительного направления инициативного бюджетирования, связанного с финансированием проектов педагогической направленности, результаты реализации которых следует связывать не с приобретением материально-технической базы, а с созданием дополнительных учебно-воспитательных программ и пр.

Софинансирование проектов инициативного бюджетирования в Свердловской области осуществляется в соответствии со следующей структурой:

1) областной бюджет: до 50 % стоимости проекта, но не более 2 млн руб. на каждый проект. Максимальный размер субсидий, 2 млн руб., был получен в 2017 гг. Верхняя Тура на приобретение спортивного оборудования детско-юношеской спортивной школы (секции хоккея, бокса и лыж);

2) местный бюджет: от 5 до 85 % стоимости проекта;

3) организации (юридические лица и предприниматели): от 10 до 65 % от стоимости проекта;

4) население: от 5 до 60 % от стоимости проекта (для жителей сельских населенных пунктов — от 1 %)⁵.

На рис. 1 представлено реальное распределение финансирования реализованных проектов инициативного бюджетирования в Свердловской области в 2017–2019 гг.

Рисунок 1

**Распределение финансирования проектов инициативного бюджетирования в Свердловской области в 2017–2019 гг., млн руб. /
Distribution of funding for initiative budgeting projects
in the Sverdlovsk region in 2017–2019**

Источник: О внедрении механизмов инициативного бюджетирования в рамках государственной программы Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года» (http://economy.midural.ru/sites/default/files/files/files/prezentaciya_ib_na_sayt.pdf) / Source: On the introduction of initiative budgeting mechanisms in the framework of the state program "Improving the socio-economic policy in the Sverdlovsk region up to 2024".

Следует отметить, что с 2019 г. Екатеринбург осуществляет финансирование проектов, реализуемых за счет собственных средств, с сохранением тех же направлений финансирования проектов, которые утверждены областным законом. Ежегодно на цели ИБ в бюджете города предусмотрено направлять 1 % от прогнозного объема поступлений местных налогов, но не более 20 млн руб. В 2019 г. на проекты направлена максимальная сумма — 20 млн руб. Для сравнения следует отметить, что данная сумма в два раза

⁵ Приложение № 5 к постановлению правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1209-ПП (в ред. от 19.03.2020 № 154-ПП).

превышает размер субсидий, выделенных в этом году областным бюджетом на всю Свердловскую область. По всей видимости, высокая бюджетная обеспеченность столицы Свердловской области позволяет городу обходиться без дополнительного финансирования из областного бюджета, освобождая средства для реализации других проектов.

Для развития инициативного бюджетирования в Екатеринбурге запущен городской конкурс проектов, реализуемых на условиях софинансирования населением, юридическими лицами и муниципальным образованием. Принято постановление⁶, которым установлены порядок проведения отбора проектов, состав городской конкурсной комиссии, требования к проектам и критерии оценки проектов. Доля финансового участия муниципального образования «город Екатеринбург» в реализации проектов-победителей составляет от 5 до 50 % от стоимости проекта, но не более 2,5 млн руб. (по проектам, направленным на создание доступной среды для граждан, — от 5 до 60 % от стоимости проекта, но не более 2,5 млн руб.). Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии в 2019 г. утверждено 14 заявок, каждая из которых поступила на дальнейшую проработку и была реализована в течение года.

Лидерами по количеству реализованных проектов инициативного бюджетирования в Свердловской области являются Екатеринбург и Алапаевск (табл. 2). В связи с решением Екатеринбурга с 2019 г. самостоятельно проводить конкурс проектов ИБ и реализовывать их без финансового участия областного бюджета в таблицу не включены данные по Екатеринбургу за 2019 г. (14 утвержденных проектов). Таким образом, количество реализованных проектов ИБ увеличилось с семи в 2017 г. до 41 в 2019 г., всего за три года, с учетом данных по Екатеринбургу, в области было реализовано 62 проекта. Распределение проектов по муниципалитетам говорит о начальном этапе внедрения инструментов ИБ, в основном это один-два проекта за трехлетний период, причем на данный момент очевидно отсутствие зависимости скорости распространения практик ИБ от размера муниципального образования.

Таблица 2

**Распределение субсидий из областного бюджета
Свердловской области бюджетам муниципальных образований
на внедрение механизмов инициативного бюджетирования в 2017–2019 гг. /
Distribution of subsidies from the Sverdlovsk regional budget to the budgets of
municipalities for the implementation of initiative budgeting mechanisms in 2017–2019**

№	Название муниципального образования (количество реализованных проектов инициативного бюджетирования в 2017/2018/2019 гг.)	Численность постоянного населения на 01.01.2019 (тыс. чел.)	Всего		
			Стоимость проектов, тыс. руб.	Субсидии из областного бюджета, тыс. руб.	Кол-во проектов
1	Муниципальное образование «город Екатеринбург» (2/11/0)	1515,8	14 891,4	7397,2	13
2	Муниципальное образование Алапаевское (0/1/9)	43	5836,4	2916,8	10
3	Арамилский городской округ (0/1/1)	18,4	1176,3	588,15	2
4	Асбестовский городской округ (0/1/1)	65,5	980,6	490,3	2
5	Городской округ «Верхняя Тура» (1/1/0)	9	5000	2500	2
6	Городской округ «Верхняя Пышма» (1/0/1)	85,2	2173,5	959,8	2
7	Городской округ Верхотурский (0/0/2)	15,7	958,3	479,1	2
8	Горноуральский городской округ (1/0/1)	32,5	3000	1500	2
9	Городской округ Карпинск (0/1/1)	29	1600	800	2

⁶ Постановление администрации г. Екатеринбурга от 21.09.2018 № 2345 «Об утверждении Положения о реализации проектов инициативного бюджетирования на территории муниципального образования «город Екатеринбург»».

№	Название муниципального образования (количество реализованных проектов инициативного бюджетирования в 2017/2018/2019 гг.)	Численность постоянного населения на 01.01.2019 (тыс. чел.)	Всего		
			Стоимость проектов, тыс. руб.	Субсидии из областного бюджета, тыс. руб.	Кол-во проектов
10	Качканарский городской округ (0/1/1)	40,6	2554	1276,9	2
11	Городской округ Краснорурфимск (0/0/1)	38,6	900	450	1
12	Кушвинский городской округ (1/1/1)	37,5	4259	1828,156	3
13	Городской округ «Город Лесной» (0/0/2)	50,9	398,3	199,1	2
14	Туринский городской округ (0/0/2)	25,3	4400	1758	2
15	Городской округ Краснотурьинск (0/1/0)	61,6	2086	1043	1
16	Городской округ «Рефтинский» (1/0/0)	15,8	456,2	228,1	1
Итого		2084,4	50 669,9	24 414,4	48

Источник: составлено авторами на основе данных сайта министерства экономики и социального развития Свердловской области (<http://economy.midural.ru/content/2018-god-0>) / Source: compiled by the authors based on the website of the Ministry of Economy and Social Development of the Sverdlovsk Region.

В реализации инструментов инициативного бюджетирования на территории Свердловской области можно выделить ряд проблем.

1. Низкая вовлеченность граждан в инициативное бюджетирование, причина которой кроется в слабой информированности населения о данном инструменте общественного участия. Поскольку в Свердловской области ИБ только зарождается, не разработаны механизмы электронного участия, способствующие его развитию. Для сравнения можно привести пример Нижегородской и Волгоградской областей, где в 2019 г. был успешно реализован уникальный формат электронного голосования за проекты ИБ на основе блокчейн-платформ, обеспечивающих надежность с точки зрения исключения фальсификации голосов и защиты от взлома⁷. Также показателен пример Сахалинской области, где популярность ИБ поддерживается в том числе электронным голосованием — в 2019 г. 87 % голосов за проекты ИБ было отдано в онлайн-формате. Помимо отсутствия инструментов электронного участия из недостатков можно отметить формальное, на основе законодательных актов, информирование населения о принимаемых заявках, не способствующее вовлечению граждан. Также негативным фактором является отсутствие активных аккаунтов ИБ в социальных сетях, где жители могли бы обсудить реализуемые проекты. Все эти факторы говорят о недостаточной работе правительства Свердловской области в сфере продвижения и популяризации ИБ.

2. Сравнительно низкий объем финансирования инициативного бюджетирования из областного бюджета.

С 2018 по 2020 г. объем финансирования ИБ из бюджета Свердловской области практически не увеличился, рост с 9,3 млн до 12 млн руб. соответственно. Для сравнения, в одном из регионов-лидеров — в Нижегородской области — еще в 2018 г. общая стоимость всех реализованных проектов составила 608 млн руб., половина которой была профинансирована за счет средств бюджета субъекта⁸. Однако проблема низкого финансирования ИБ в данном случае связана прежде всего с низкой информированностью граждан Свердловской области. Так, на круглом столе, проведенном в Уральском федеральном университете в январе 2020 г. на тему развития инициативного бюджетирования в регионе⁹,

⁷ <https://polys.me/ru/success-stories/voting-in-nizhny-novgorod>, <https://www.volgograd.ru/news/270494/>.

⁸ Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / Министерство финансов РФ, 2019. 53 с.

⁹ Инициативное бюджетирование идет в муниципалитеты. URL: <http://polevsk.midural.ru/news/show/id/6035>.

специалистом министерства экономики Свердловской области было озвучено, что выделяемые из областного бюджета средства удается распределить с трудом. Совокупная стоимость проектов ИБ, предлагаемых к реализации и прошедших экспертизу комиссии, на данный момент ниже располагаемых сумм. В связи с этим предлагается рассмотреть возможность направления части денежных средств, предусмотренных на реализацию проектов, на рекламную кампанию (продвижение в социальных сетях и прочих СМИ) в целях оповещения граждан области о возможностях ИБ.

3. Проблематика авторских прав на результаты проектов инициативного бюджетирования.

В соответствии с п. 5 Порядка предоставления субсидий из областного бюджета¹⁰ имущество (в том числе земельные участки), предназначенное для реализации проекта ИБ, оформляется в процессе реализации проекта в муниципальную собственность. По этой причине авторские права идейных вдохновителей проектов ИБ не защищены ни одной правовой нормой. А учитывая, что участие населения, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в реализации проектов инициативного бюджетирования обязательно и осуществляется в денежной форме, то мотивация жителей для участия в данных проектах резко падает. В связи с этим предлагается законодательно утвердить возможность сохранения авторского права за инициаторами проектов (инициативными группами), с закреплением права принимать решения, связанные с дальнейшим развитием реализуемых проектов.

4. Необходимость денежного участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования.

Исходя из проведенного исследования, финансовое участие населения составляет не более 5 % от сумм реализованных проектов, то есть не является существенным. Вероятно, необходимость финансового участия населения, закреплённая в региональных законах, в том числе законодательством Свердловской области, продиктована логикой, что реализации должны подлежать проекты, которые обладают особой социальной значимостью. Индикатором этой значимости служит готовность населения частично финансировать проекты за счет собственных средств.

Однако низкий уровень жизни не позволяет населению полномасштабно вовлекаться в проекты инициативного бюджетирования, требующие дополнительных расходов. В соответствии с распределением населения Свердловской области по величине среднедушевых денежных доходов, 48,4 % населения имеют среднедушевой денежный доход ниже 27 тыс. руб., коэффициент дифференциации доходов практически не снижается и составляет 14,6¹¹, доля населения, доход которого составляет ниже прожиточного минимума, — около 9,4 %: В связи с этим предлагается разработать систему компенсаций гражданам, участвующим в проектах ИБ, соразмерно уплаченным за проекты суммам.

Немаловажным фактором, тормозящим развитие ИБ, является существование других механизмов развития общественной инфраструктуры, предусматривающих вовлечение жителей Свердловской области, но без необходимости финансового участия. Следует отметить нацпроект «Жилье и городская среда» и народную программу «Пятилетка развития» по вопросам развития городской среды. В 2018 г. в рамках проектов проведено благоустройство 140 территорий — 102 дворовых и 38 общественных, в общественных обсуждениях и рейтинговом голосовании по выбору первоочередных объектов благоустройства

¹⁰ Приложение № 5 к постановлению правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1209-ПП.

¹¹ Распределение населения Свердловской области по величине среднедушевых денежных доходов / Управление Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области и Курганской области. URL: <https://sverdl.gks.ru/storage/mediabank/%D0%A0%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%20.htm>.

приняли участие более 1 млн человек. С учетом всех источников финансирования на их реконструкцию было затрачено свыше 1,5 млрд руб.¹², в 2019 г. реконструированы 52 общественные территории и 68 дворовых, из областного и федерального бюджета направлено на эти цели 1,8 млрд руб.¹³ Таким образом, существующая альтернатива реализации потребности населения в улучшении городской среды в рамках нацпроектов не способствует развитию инициативного бюджетирования в Свердловской области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что, поскольку методология реализации инициативного бюджетирования существенно отличается от мирового опыта партисипаторного бюджетирования, в российской литературе сформировался аутентичный сегмент исследований по данной теме. Несмотря на большое количество публикаций, посвященных как мониторингу реализации принципов инициативного бюджетирования, так и отдельным примерам по регионам России и муниципальным образованиям, вопросы проблем применения инициативного бюджетирования и эффективности для бюджетной системы пока раскрыты не в полной мере.

В связи с этим пример реализации инициативного бюджетирования в Свердловской области позволяет наметить основные направления повышения отдачи от системы инициативного бюджетирования при рассмотрении процессов принятия решений на местном уровне.

На наш взгляд, исходя из полученных результатов, можно сделать ряд выводов о развитии инициативного бюджетирования в Свердловской области.

1. Развитие инициативного бюджетирования, как и во всей России, в Свердловской области происходит «сверху», по инициативе органов государственной власти Свердловской области. Исходя из представленных данных, около половины всех средств на проекты инициативного бюджетирования профинансировано из областного бюджета, что говорит о ведущей роли субъекта РФ в реализации инициатив.

2. В уникальной ситуации оказался г. Екатеринбург, который в 2019 г. не был включен в программу финансирования инициатив, а реализует проекты полностью за счет собственного бюджета (и конечно, средств граждан и предприятий). Причем объем финансирования программ инициативного бюджетирования в столице Свердловской области сравним со всем объемом софинансирования программ из бюджета области. Поскольку данный опыт является практически единственным в России, а результаты будут известны в недалеком будущем, опыт Екатеринбурга может стать уникальным для исследователей.

3. Исходя из принятой схемы финансирования проектов, для небольших городов Свердловской области инициативное бюджетирование становится одним из каналов привлечения средств вышестоящих бюджетов наряду с другими программами и проектами федерального и регионального масштаба (например, строительство детских садов и школ, программы по благоустройству дворов и т. д.).

4. Анализ участия муниципальных образований в проектах по инициативному бюджетированию позволяет сделать вывод о том, что основная часть проектов приходится на относительно благополучные муниципальные образования Свердловской области, в основном городские поселения. Можно предположить, что в первую очередь участие в инициативном бюджетировании зависит от инициативы местных властей и уже во вторую очередь — от уровня доходов населения муниципального образования.

¹² Буров А. Средний Урал вновь займется созданием комфортных условий для своих жителей. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3923344>.

¹³ В Свердловской области продолжится практика вовлечения общественности в реализацию проектов благоустройства. URL: <http://midural.ru/news/vministerstvah/document158375>.

Список источников

- Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.
- Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 110–122.
- Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 9–26. URL: <https://doi.org/110.31107/2075-1990-2020-1-9-26>.
- Галынис К. И., Мияо Х. Опыт партисипаторного бюджетирования Китайской Народной Республики // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 78. С. 112–135. URL: <https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10036>.
- Захарчук Е. А., Некрасов А. А., Пасынков А. Ф. Бюджетирование на основе общественного участия: зарубежный опыт и практика применения в России // Финансы: теория и практика. 2019. № 1 (23). С. 122–132.
- Качалкина К. Г., Нуртдинов Э. Р., Розе Н. Ш. Развитие форм и методов реализации инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 123–131.
- Левина В. В., Гайдаржи С. И. Бюджетные механизмы регулирования развития региона на примере Тульской области // Экономический анализ: теория и практика. 2019. Т. 18. № 6. С. 1014–1029. URL: <https://doi.org/10.24891/ea.18.6.1014>.
- Рукина С. Н., Такмазян А. С., Самойлова К. Н. и др. Альтернативные источники финансирования системы образования // Экономический анализ: теория и практика. 2019. Т. 18. № 1. С. 136–150. URL: <https://doi.org/10.24891/ea.18.1.136>.
- Сафонова Е. А. Особенности правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 1. С. 207–214. URL: <https://doi.org/10.24411/2411-0450-2018-10331>.
- Файберг Т. В. Развитие теории бюджетирования в сфере государственных (муниципальных) финансов // Электронный научный журнал Байкальского государственного университета. 2019. Т. 10. № 3. URL: [https://doi.org/10.17150/2411-6262.2019.10\(3\).10](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2019.10(3).10).
- Цуркан М. В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 119–129.
- Чугунов А. В., Карачай В. А. Электронное участие и инициативное бюджетирование как механизмы обратной связи в модели «умного города» // Управленческое консультирование. 2019. № 11. С. 163–179. URL: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-11-163-179>.
- Шаповалова Н. А. Муниципальные практики инициативного бюджетирования в Российской Федерации: текущее состояние и перспективы // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 1. Экономика и управление. 2019. № 4 (31). С. 24–33. URL: <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2019-4-24-33>.
- Boc E. The Development of Participatory Budgeting Processes in Cluj-Napoca // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2019. № 58. P. 38–51. URL: <https://doi.org/10.24193/tras.58E.3>.
- Gonçalves S. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil // World Development. 2014. Т. 53. P. 94–110. URL: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>.
- Marquetti A. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre / Avritzer L., Navarro Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. P. 129–156.
- Marquetti A., Bérni D. Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. Terceiro Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 2006.
- Reiter B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability — By Brian Wampler // Governance. 2009. No. 22. P. 165–168. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.01426_6.x.
- Spada P. The Effects of Participatory Democracy on Political Competition: The Case of Brazilian Participatory Budgeting / APSA 2010 Annual Meeting Paper, 2010.
- Svaljek S., Rašić Bakarić I., Sumpor M. Citizens and the city: the case for participatory budgeting in the City of Zagreb // Public Sector Economics. 2019. № 43 (1). P. 21–48. URL: <https://doi.org/10.3326/pse.43.1.4>.

Поступила в редакцию 30 апреля 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

References

- Boc E. (2019). The Development of Participatory Budgeting Processes in Cluj-Napoca. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 58, pp. 38–51. Available at: <https://doi.org/10.24193/tras.58E.3>.
- Chugunov A.V., Karachay V.A. (2019). Electronic Participation and Participatory Budgeting as Feedback Mechanisms in the Smart City Model. *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye — Administrative Consulting*, no. 11, pp. 163–179 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-11-163-179>.
- Faiberg T.V. (2019). Development of Theory of Budgeting in the Sphere of Governmental (Municipal) Finance. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta — Baikal Research Journal*, vol. 10, no. 3 (In Russ.). Available at: [https://doi.org/10.17150/2411-6262.2019.10\(3\).10](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2019.10(3).10).
- Galynis K.I., Miyao Kh. (2020). Participatory Budgeting Experience of the People's Republic of China. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik — Public Administration. Electronic Bulletin*, no. 78, pp. 112–135 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10036>.
- Gonçalves S. (2014). The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, vol. 53, pp. 94–110. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>.
- Kachalkina K.G., Nurtidinov E.R., Rose N. Sh. (2018). Development of Forms and Methods of Initiative Budgeting Realization in Republic of Bashkortostan. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 1, pp. 123–131 (In Russ.).
- Levina V.V., Gaidarzi S.I. (2019). Budget Mechanisms of Regional Development Regulation: Evidence from the Tula Oblast. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika — Economic Analysis: Theory and Practice*, vol. 18, no. 6, pp. 1014–1029 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24891/ea.18.6.1014/>.
- Marquetti A. (2003). Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer L., Navarro Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 129–156.
- Marquetti A., Bêrni D. (2006). Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos. *Terceiro Encontro de Economia Gaúcha*. Porto Alegre.
- Reiter B. (2009). Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability — By Brian Wampler. *Governance*, no. 22, pp. 165–168. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.01426_6.x.
- Rukina S.N., Takmazyan A.S., Samoilova K.N. et al. (2019). Alternative Sources of the Education System Financing. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika — Economic Analysis: Theory and Practice*, vol. 18, no. 1, pp. 136–150 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24891/ea.18.1.136>.
- Safonova E.A. (2019). Features of Legal Regulation of Participatory Budgeting in Russia. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika — Economy and Business: Theory and Practice*, vol. 1, pp. 207–214 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24411/2411-0450-2018-10331>.
- Shapovalova N.A. (2019). Municipal Practices of Initiative Budgeting in the Russian Federation: Current State and Perspective. *Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S.YU. Vitte. Seriya 1. Ekonomika i upravleniye — Bulletin of S.Yu. Witte Moscow University. Series 1. Economics and Management*. no. 4 (31), pp. 24–33 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2019-4-24-33>.
- Spada P. (2010). The Effects of Participatory Democracy on Political Competition: The Case of Brazilian Participatory Budgeting. APSA 2010 Annual Meeting Paper.
- Švaljek, S., Rašić Bakarić I., Sumpor M. (2019). Citizens and the city: the case for participatory budgeting in the City of Zagreb. *Public Sector Economics*, no. 43 (1), pp. 21–48. Available at: <https://doi.org/10.3326/pse.43.1.4>.
- Tsurkan M.V. (2017). Analysis of Regional Participatory Budgeting Practices in the Framework of Local Initiatives Support. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 119–129 (In Russ.).
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2016). Participatory Budgeting and Related Practices *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Science and Experience*, no. 38, pp. 2–19 (In Russ.).
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2018). Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 1, pp. 110–122 (In Russ.).
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2020). Challenges and Issues of the Initiative Budgeting Development. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, vol. 12, no. 1, pp. 9–26 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-1-9-26>.
- Zakharchuk E.A., Nekrasov A.A., Pasyukov A.F. (2019). Participatory Budgeting: International and Russian Experience. *Finance: Theory and Practice*, vol. 23, no. 1, pp. 122–132. (In Russ.) Available at: <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2019-23-1-122-132>.

Received 30.06.2020

Accepted for publication 17.06.2020

Перспективы цифровизации страхового дела в России

Денис Викторович Брызгалов, к. э. н., ведущий научный сотрудник Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва

E-mail: dbryz@inbox.ru, ORCID 0000-0002-8621-9032

Юлия Викторовна Грызенова, к. э. н., доцент, доцент кафедры ипотечного жилищного кредитования и финансовых инструментов рынка недвижимости Финансового университета при Правительстве РФ, г. Москва

E-mail: gryzulia@mail.ru, ORCID 0000-0003-3387-468X

Александр Андреевич Цыганов, д. э. н., профессор, руководитель Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве РФ; ведущий научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, г. Москва

E-mail: al_ts@rambler.ru, ORCID 0000-0001-8572-3248

Аннотация

Предмет. Страхование и страховая деятельность в условиях цифровой экономики.

Тема. Актуальность темы обусловлена потребностью в определении специфики страхования в условиях цифровой экономики, а также в проведении исследования по оценке практического применения новых цифровых технологий на российском страховом рынке. В имеющихся работах российских и зарубежных авторов проблематика практического использования процессов цифровизации российскими страховщиками системно не рассматривалась.

Цель. Теоретическое обоснование изменений категории страхования в условиях цифровизации экономики и изучение практической реализации цифровых технологий на российском страховом рынке. **Метод.** В работе рассматриваются результаты конъюнктурного исследования 30 ведущих российских страховщиков по вопросам цифровизации страхового рынка, направленного на выявление проблем и перспектив данного процесса в России.

Результаты. Дано теоретическое определение цифрового страхования и показана его дуальность в условиях цифровой экономики, связанная со страхованием специфических цифровых рисков и с внедрением новых цифровых технологий (цифровизацией). Разработаны и рассчитаны показатели цифровизации страховой деятельности, в частности, показатель использования и проникновения цифровых технологий. Рассмотрены и объяснены результаты исследования по востребованности страховыми компаниями новых цифровых технологий по бизнес-процессам. Классифицированы цифровые риски, показаны особенности реализации киберрисков, рисков искусственного интеллекта и интернета вещей. Оценены перспективы использования страховщиками цифровых технологий на ближайшую перспективу.

Область применения. Результаты исследования могут быть использованы страховыми компаниями для оценки конкурентного окружения в части использования цифровых технологий и в процессе стратегического планирования, а также государственными органами для оценки состояния дел и перспектив участия страхового рынка в формировании цифровой экономики.

Ключевые слова: цифровое страхование, цифровизация, страховой рынок, цифровые технологии, цифровая экономика

JEL: G22, M15

Для цитирования: Брызгалов Д. В., Грызенова Ю. В., Цыганов А. А. Перспективы цифровизации страхового дела в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 76–90. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-76-90.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-76-90

Prospects for Digitalization of the Insurance Business in Russia

Denis V. Bryzgalov¹

E-mail: dbryz@inbox.ru, ORCID 0000-0002-8621-9032

Julia V. Gryzenkova¹

E-mail: gryzjulia@mail.ru, ORCID 0000-0003-3387-468X

Alexander A. Tsyganov^{1, 2}

E-mail: al_ts@rambler.ru, ORCID 0000-0001-8572-3248

¹ Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

² Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, Moscow 117418, Russian Federation

Abstract

Subject matter. Insurance and insurance activities in the digital economy.

Topic. The relevance of the topic is due to the need to determine the specifics of insurance in the digital economy as well as to conduct a study to assess the practical application of new digital technologies in the Russian insurance market. In the existing works by Russian and foreign authors, the problems of practical use of digitalization processes by Russian insurers have not been systematically considered. *Goal.* Theoretical justification for changes in the insurance category in the context of economy digitalization and the study of practical implementation of digital technologies in the Russian insurance market.

Method. The paper considers the results of a market study of 30 leading Russian insurers on the digitalization of the insurance market, aimed at identifying the problems and prospects of this process in Russia.

Results. The theoretical definition of digital insurance is given, and its duality in the digital economy is shown, associated with the insurance of specific digital risks and with the introduction of new digital technologies (digitalization). Digitalization indicators of insurance activities have been developed and calculated—in particular, the indicator of the use and penetration of digital technologies. The results of a study on the demand for new digital technologies for business processes among insurance companies are reviewed and explained. Digital risks are classified, and the features of the implementation of cyber risks as well as the risks of artificial intelligence and the Internet of things are shown. The prospects for the use of digital technologies by insurers in the near future are estimated.

Scope. The results of the study can be used by insurance companies to assess the competitive environment in terms of the use of digital technologies and in the strategic planning process, as well as by government bodies to assess the state of affairs and prospects of the insurance market's participation in digital economy formation.

Keywords: digital insurance, digitalization, insurance market, digital technologies, digital economy

JEL: G22, M15

For citation: Bryzgalov D.V., Gryzenkova Ju.V. Tsyganov A.A. Prospects for Digitalization of the Insurance Business in Russia. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 76–90 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-76-90.

ВВЕДЕНИЕ

В научной литературе изучение вопросов развития страхового рынка в цифровой экономике пока еще носит эпизодический характер. В зарубежной аналитической литературе описываются результаты регулярных конъюнктурных исследований и практические выводы. В опубликованных исследованиях, подготовленных крупнейшими аудиторскими компаниями [Pring B., Clifton M., 2017; Malhotra R., 2015; Deloitte, 2018a; Deloitte, 2018b; PwC, 2018; PwC, 2019], показаны проблемы и перспективы цифровизации страхового бизнеса в развитых странах мира, выделены основные тенденции, риски и угрозы традиционному страховому бизнесу, изменения на рынке труда в сфере страхования. Представляется целесообразным провести аналогичные исследования для России и проанализировать данные конъюнктурного опроса представителей ведущих российских страховых компаний.

В работах российских авторов [Адамчук Н. Г., 2017; Гребенщиков Э. С. и др., 2018; Злобин Е. В., Юлдашев Р. Т., 2018] предпринимаются подходы к переосмыслению роли и развития страхования в условиях реализации цифровой экономики.

В ряде научных публикаций изучаются особенности применения отдельных цифровых технологий в тех или иных бизнес-процессах страховых компаний. Так, Н. Н. Никулина, С. В. Березина, М. Е. Шашкина оценивают возможности использования цифровых технологий в сфере маркетинга страховщиков [Никулина Н. Н. и др., 2018]. Б. М. Болдырев находит применение телемедицинских технологий в процессе андеррайтинга при заключении договоров страхования [Болдырев Б. М., 2017]. Отдельные работы посвящены анализу частных случаев использования цифровых технологий: телематика в сегменте добровольного автострахования [Якушин А. Б., 2016], специфика страхования банковских рисков в условиях цифровой экономики [Ахвледiani Ю. Т., 2018], в агростраховании [Осипов В. С., 2017], взаимном страховании [Логвинова И. Л., 2018], страховании киберрисков [Шепелин Г. И., 2017].

Интерес к интернет-продажам появился у российских страховщиков еще в конце 1990-х гг., а первое учебное пособие было издано в 2004 г. [Цыганов А. А. и др., 2004], но реальный интерес к развитию технологии возник с появлением возможности реализации е-ОСАГО (реализация полисов обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств на сайтах страховых компаний была разрешена в России только в 2014 г.¹). Большой пласт научных работ начиная с начала двухтысячных годов и по сегодняшний момент рассматривает проблемы, направления, перспективы развития интернет-страхования, которое также может трактоваться как применение цифровой технологии на страховом рынке. Отдельным направлением являются исследования по вопросам страхования интернета вещей [Фомичева Е. В., 2016].

Вместе с тем необходимо отметить отсутствие исследований, рассматривающих трансформационные процессы на страховом рынке в условиях цифровой экономики в контексте теории страхования, исследований, комплексно оценивающих страховой рынок на предмет внедрения новых цифровых технологий. Недостаточная теоретическая проработка вопроса модификации страхования и страхового рынка в цифровой экономике, потребность в исследовании состояния дел и перспектив использования новых цифровых технологий страховыми компаниями определяют актуальность данной научной статьи.

Существенный рост использования дистанционных сервисов, основанных на цифровых технологиях, наблюдавшийся во всем мире в 2010-е гг., в настоящее время интенсифицирован вынужденной изоляцией большинства населения развитых стран мира и России

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 223-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

на период карантинных мер, вызванных пандемией COVID-19. Очевидно, что, оценив имеющиеся преимущества использования интернета для покупки товаров и услуг, наши сограждане с большим энтузиазмом воспримут данные технологии в финансовой сфере и страховании в частности.

ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ ЦИФРОВОГО СТРАХОВАНИЯ

При определении роли и места страхования в цифровой экономике возникает вопрос: сохранится сущность страхования как экономическая категория или же цифровая трансформация экономики принесет соответствующие изменения и в теоретическое понимание страхования? Возникнет ли по аналогии с цифровой экономикой цифровое страхование?

Необходимо отметить, что термин «цифровое страхование» не является абсолютно новым. С конца 1990-х — начала 2000-х гг. цифровое страхование параллельно с термином «страхование электронных рисков» (и отчасти с термином «страхование электронной коммерции») применяется к программам страхования электронных устройств, предполагая страхование не только традиционных, но и специфических имущественных рисков, таких как аварии электросети, выход из строя систем кондиционирования воздуха, а также определенную часть информационных рисков [Брызгалов Д., Цыганов А., 2002]. Цифровое страхование (страхование электронных рисков) более 15 лет назад понималось как традиционное страхование, связанное с потребностью в защите от специфических рисков.

Вместе с тем цифровая экономика привнесла в понятие цифрового страхования новое содержание, выразившееся в его дуальности.

Во-первых, цифровое страхование является частью страхования как механизма страховой защиты, проявляющееся в особых экономических отношениях, обусловленных наличием страховых интересов у предприятий и граждан и их удовлетворением на основе формирования специализированного страхового фонда. Страховая защита от специфических рисков, свойственных цифровой экономике, представляет первую часть цифрового страхования. Если раньше к цифровому страхованию относилось страхование электронных рисков, рисков электронной коммерции, то в условиях цифровой экономики актуальность приобретают страхование киберрисков, страхование интернета вещей (имущества физических и юридических лиц, управляемого через интернет), ответственность искусственного интеллекта перед третьими лицами и другие, еще скрытые цифровые риски.

Во-вторых, цифровая экономика предполагает использование экономическими субъектами, в том числе страховыми компаниями, цифровых технологий, к которым относятся:

- системы больших данных;
- нейротехнологии и искусственный интеллект;
- системы распределенного реестра;
- квантовые технологии;
- новые производственные технологии;
- промышленный интернет;
- компоненты робототехники и сенсорики;
- технологии беспроводной связи;
- технологии виртуальной и дополненной реальностей².

При этом отмечается влияние процессов цифровизации человеческой деятельности на страховые отношения и их изменение в связи с этим [Белоусова Т. А. и др., 2019; Эскиндаров М. А., Масленникова В. В., 2019; Цыганов А. А., 2020]. Цифровое страхование также определяется через удовлетворение потребностей предприятий и населения

² Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. расп. Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р.

в страховой защите посредством использования новых цифровых технологий, то есть цифровизации страхового рынка и отношений на нем.

Очевидно, что цифровая экономика не изменяет экономической сути страхования как экономических отношений, связанных с наличием страхового риска и с формированием страхового фонда. Особенность страхования в цифровой экономике определяется:

- специфическими рисками, присущими цифровой экономике и формирующими потребность в страховой защите;
- специфическими цифровыми технологиями, составляющими основу цифровой экономики, и их применением на страховом рынке.

На рис. 1 приводится схематичное определение направлений цифровизации страхования и их взаимосвязей в условиях цифровой экономики.

Рисунок 1

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

Таким образом, цифровое страхование выступает механизмом удовлетворения традиционной или специфической, возникшей в условиях цифровой экономики потребности в страховой защите посредством цифровых технологий. Деятельность страховых компаний с применением новых цифровых технологий трактуется как цифровизация страхового рынка.

ПОКАЗАТЕЛИ ЦИФРОВИЗАЦИИ СТРАХОВОГО РЫНКА

Для определения рыночной конъюнктуры, перспектив, позитивных и негативных факторов использования страховыми компаниями новых цифровых технологий Департамент страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве России в июне 2018 г. провел конъюнктурное исследование «Показатели цифровизации страхового рынка в Российской Федерации». Исследование базировалось на научных предположениях авторов, обсуждавшихся в статье [Цыганов А. А., Брызгалов Д. В., 2018], и проводилось в форме опроса по структурированной анкете страховых компаний, специализирующихся на страховании ином, чем страхование жизни. Были изучены 30 страховых компаний, на которые приходится 73,4 % премий по страхованию иному, чем страхование жизни, за 2017 г. Анкеты 70 % страховщиков-респондентов заполнялись идентифицируемыми представителями ИТ-служб (руководителями ИТ-подразделений), и 30 % страховщиков-респондентов — руководителями по развитию бизнеса, в том числе цифрового бизнеса (диджитал-подразделений). Результаты исследования обсуждались на

конференциях³ по цифровизации страхового рынка в России и смежным вопросам и получили свое подтверждение. Обсуждения на конференциях 2019 г. показали адекватность и практическую применимость выводов исследования.

Проведенное исследование позволило предложить два показателя для оценки цифровизации страхового рынка:

1. коэффициент использования новых цифровых технологий;
2. уровень проникновения (цифровизации).

Коэффициент использования новых цифровых технологий рассчитывается как отношение страховых компаний, применяющих новые цифровые технологии в том или ином бизнес-процессе, к общему числу страховых компаний. Проведенное исследование выявило использование цифровых технологий в той или степени всеми страховыми компаниями, участвовавшими в опросе. Это объясняется не только внедрением цифровых технологий во все бизнес-процессы страховых организаций, но и требованиями по автоматизации формирования и сдачи отчетности Банком России, активно продвигавшем отчетность в формате XBRL во второй половине 2010-х гг.

Использование цифровых технологий неоднородно распределено по различным бизнес-процессам страховых организаций: от максимума при организации продаж страховых услуг до минимума в управлении рисками самого страховщика (рис. 2).

Рисунок 2

**Показатели использования новых цифровых технологий
в бизнес-процессах страховых компаний в 2018 г., % от принявших участие в опросе /
Indicators of implementation of new digital technologies
in the business processes of insurance companies in 2018, % of respondents**

Источник: составлено авторами по данным опроса Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве РФ / Source: compiled by the authors according to the survey by the Insurance and Social Economics Department, Financial University Under the Government of the Russian Federation.

³ II всероссийская научно-практическая конференция «Первые итоги и драйверы дальнейшего развития цифровизации страхового рынка в Российской Федерации» (Москва, Финансовый университет, 25–26 июня 2019 г.); XX Международная научно-практическая конференция по страхованию «Страхование в информационном обществе — место, задачи, перспективы» (Владимир, ВГУ им. Столетовых, 4–6 июня 2019 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Цифровизация страхового рынка в Российской Федерации: показатели, практические решения и перспективы развития» (Москва, Финансовый университет, 26–27 июня 2018 г.); XIX Международная научно-практическая конференция по страхованию «Страхование в эпоху цифровой экономики: проблемы и перспективы» (Йошкар-Ола, МарГУ, 5–8 июня 2018 г.).

Активное применение цифровых технологий в продажах страховых продуктов вполне объяснимо требованиями Банка России по обязательным продажам ОСАГО в интернете, а также необходимостью поддерживать конкурентоспособность. Внедрение интернет-продаж часто рассматривалось как имиджевое и необходимое для развития в будущем. Кроме того, применительно к процессу продаж довольно легко посчитать экономику внедрения новых технологий и оценить эффект внедрения. Внедрение базовых стандартов союзов страховщиков и нормативные требования по защите прав потребителей страховых услуг сделали обязательными вложения в электронные коммуникации со страхователями / застрахованными лицами.

Для более точной характеристики цифровизации страхового рынка предлагается использовать показатель уровня проникновения новых цифровых технологий (уровень цифровизации), который показывает отношение бизнес-процессов с использованием новых цифровых технологий к общему числу бизнес-процессов в страховой компании. В ходе исследования страховым компаниям предлагалось самостоятельно оценить свой уровень цифровизации.

По данным рис. 2 и табл. 1 видно, что страховщики достаточно оптимистично оценивают свой уровень цифровизации, что может быть связано со следующими факторами:

- высокая доля интернет-продаж страховых услуг, особенно в сегменте ОСАГО;
- профессиональная принадлежность большинства представителей страховщиков, заполняющих анкеты, к ИТ-подразделениям (соответственно, желание завысить свой уровень профессионализма и полезности для компании).

Экспертная корректировка позволяет оценить уровень цифровизации в страховых компаниях в целом по российскому рынку по состоянию на 2019 г. не выше 20–30 %.

Таблица 1

**Оценка уровня цифровизации
(уровня проникновения новых цифровых технологий) страховыми компаниями /
Assessment of the digitalization level (level of penetration
of new digital technologies) by insurance companies**

Уровень цифровизации	Доля страховых компаний, %
Менее 5 %	3
5–10 %	20
10–20 %	17
20–30 %	10
Свыше 30 %	37
Затрудняюсь произвести оценку	13

Источник: составлено авторами по данным опроса Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве РФ / Source: compiled by the authors according to the survey by the Insurance and Social Economics Department, Financial University Under the Government of the Russian Federation.

**ПРАКТИКА ЦИФРОВИЗАЦИИ
РОССИЙСКОГО СТРАХОВОГО РЫНКА**

Наибольшую востребованность у страховщиков показывают технологии «интернетизации бизнес-процессов» (93 % респондентов), технологии больших баз данных (57 %) и новые производственные технологии (47 %). В меньшей степени применяются технологии беспроводной связи, которые используют 40 % страховщиков, и технологии искусственного интеллекта (30 %). Страховщики практически не используют технологии виртуальной и дополненной реальности, блокчейн-технологии (рис. 3).

Рисунок 3

**Использование страховщиками новых цифровых технологий /
Implementation of new digital technologies by insurers**

Примечание: при опросе допускался выбор более чем одного ответа / Note: more than one answer was allowed during the survey.

Источник: составлено авторами по данным опроса Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве РФ / Source: compiled by the authors according to the survey by the Insurance and Social Economics Department, Financial University Under the Government of the Russian Federation.

Во многом уровень цифровизации и использование отдельных цифровых технологий определяется бизнес-процессами в страховых компаниях. Наибольший показатель использования цифровых технологий (97 %) отмечается в бизнес-процессах продаж программ страхования, где преимущественно используются технологии производственного интернета (организация интернет-продаж полного цикла). Технологии мобильных приложений в продажах используют 11 % страховщиков, но практика организации венчурных студенческих проектов и хакатонов⁴ в 2017–2019 гг., в которых принимали участие студенты Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве России, показывает, что интерес у крупных страховых компаний к данной технологии растет.

Цифровизация коммуникаций со страхователями / застрахованными лицами реализуется через технологии интернет-систем — организация личных кабинетов, чатов на сайтах и в мобильных приложениях (90 %), а также через электронный документооборот (57 %).

В изучаемом периоде российские страховщики проявляли повышенную активность по внедрению новых цифровых технологий в бизнес-процессы урегулирования страховых случаев и выплат по договорам страхования, о чем заявили 80 % страховщиков. Наиболее часто используемой технологией выступает электронный документооборот (63 %), заключающийся в возможности предоставления заявления и документов на выплаты в электронном виде. Новая производственная технология в виде получения информации о страховом случае, принятие решения о выплате и осуществление выплаты в автоматическом режиме свойственна 37 % страховщиков. Использование 30 % страховщиков технологий больших баз данных и 20 % страховщиков — технологий искусственного интеллекта (в основном обучаемых моделей) обусловлена необходимостью выявления и отсеивания случаев с признаками страхового мошенничества. По личным видам страхования, особенно ДМС, 27 % страховщиков применяют новые производственные технологии в виде телемедицины (табл. 2).

Оценка страхового риска на этапе заключения договора осуществляется страховыми компаниями с использованием технологий больших баз данных (50 %) и искусственного

⁴ Форум разработчиков ИТ-решений и отраслевых специалистов по выработке совместного решения.

интеллекта (20 %) для выявления и анализа математических закономерностей; применяются также новые производственные технологии (телематика, телездоровье и прочие) для оценки индивидуальных показателей по объектам страхования (30 %).

В бизнес-процессах управления рисками страховых компаний наибольшее распространение получили технологии системы больших баз данных (57 %) и искусственный интеллект (23 %).

Таблица 2

**Приоритетные цифровые технологии
по бизнес-процессам в страховых компаниях /
Priority digital technologies for business processes in insurance companies**

Бизнес-процесс	Приоритетные цифровые технологии, % страховщиков, их применяющих
Продажи страховых программ	Технологии производственного интернета (97 %) Мобильные приложения (11 %)
Разработка программ страхования	Технологии производственного интернета (63 %) Новые производственные технологии, такие как телематика или телемедицина (43 %)
Коммуникации со страхователями	Технологии производственного интернета (организация личных кабинетов, чатов на сайтах и в мобильных приложениях) (90 %) Новые производственные технологии (электронный документооборот) (57 %)
Урегулирование страховых случаев и выплаты	Новые производственные технологии (электронный документооборот) (63 %) Новые производственные технологии (автоматизация выплат) (37 %) Технологии больших баз данных (30 %) Новые производственные технологии в виде телемедицины (27 %)
Оценка страхового риска	Технологии больших баз данных (50 %) Новые производственные технологии (телематика, телездоровье и прочие) (30 %) Искусственный интеллект (20 %)
Управление рисками	Технологии системы больших баз данных (57 %) Искусственный интеллект (23 %)

Источник: составлено авторами по данным опроса Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве РФ / Source: compiled by the authors according to the survey by the Insurance and Social Economics Department, Financial University Under the Government of the Russian Federation.

Несмотря на достаточно высокие показатели использования на страховом рынке новых цифровых технологий, страховые компании отмечают наличие факторов, сдерживающих проникновение цифровизации в бизнес-процессы (рис. 4). В качестве ключевых причин недостаточного проникновения цифровых технологий в деятельность страховых компаний выделяются:

- высокая стоимость новых цифровых технологий (50 % страховщиков);
- отсутствие спроса на страховые программы с применением цифровых технологий (47 %);
- недостаточная адаптация цифровых технологий под страховые программы (47 %);
- недостаток квалифицированных кадров в области новых цифровых технологий (43 %).

Во многом источник причин недостаточного проникновения новых цифровых технологий следует искать вне страхового рынка. Отсутствие спроса на оцифрованные страховые программы может быть связано не только с низким уровнем проникновения страхования в экономику нашей страны, но и с низким уровнем цифровизации отраслей российской экономики, по мере повышения которого можно ожидать увеличение спроса на страховые программы, предлагаемые в интернете. Недостаточная адаптация цифровых технологий для страховых услуг в определенной степени обусловлена недостатком квалифицированных кадров в области новых цифровых технологий и страхового бизнеса. Важнейшим направлением снижения стоимости новых цифровых технологий является

разработка универсальных (коробочных) решений цифровых технологий, что вызовет спрос существенного числа страховых компаний.

Рисунок 4

**Ключевые причины недостаточного проникновения
цифровых технологий на рынок страхования /
Key reasons for the lack of digital technology on the insurance market**

Примечание: при опросе допускался выбор более чем одного ответа / Note: more than one answer was allowed during the survey.

Источник: составлено авторами по данным опроса Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве РФ / Source: compiled by the authors according to the survey by the Insurance and Social Economics Department, Financial University Under the Government of the Russian Federation.

ПРАКТИКА СТРАХОВАНИЯ РИСКОВ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Риски цифровой экономики, которые могут сформировать потребность у физических и юридических лиц в цифровом страховании, классифицируются на две группы: традиционные, связанные с автоматизацией и цифровизацией, но присущие постиндустриальной и цифровой экономике, и специфические, связанные с использованием новых цифровых технологий и проявляющиеся только в цифровой экономике.

К традиционным рискам цифрового страхования следует отнести:

- специальные риски при страховании электронных устройств (аварии в электросетях и прочие);
- риски электронной коммерции;
- киберриски.

Среди специфических вновь возникающих рисков цифровой экономики отмечаются:

- риски использования искусственного интеллекта;
- риски при страховании интернета вещей;
- иные не выделенные или пока не выявленные риски цифровых технологий.

В условиях цифровой экономики, несмотря на их отнесение к традиционным рискам, особую актуальность приобретают программы страхования на случай киберрисков, так как внедрение новых цифровых технологий значительно увеличивает количество объектов для проведения кибератак.

Общепринятое определение киберрисков в научной литературе пока формируется, но, модифицируя различные точки зрения, следует отметить, что киберриски определяются через понятие ущерба, который причиняется организации или физическому лицу в результате преступных действий с использованием цифровых технологий. По мнению авторов, киберриски являются рисками владения и использования цифровых технологий (в том числе не всегда осознанными и отрефлексированными), связанными с опасностью их не-санкционированного владения, изменения, распространения и разрушения, наносящего ущерб их владельцу или третьим лицам.

В качестве возможных видов ущерба при реализации киберрисков следует выделить:

- прямой ущерб, вызванный повреждением или уничтожением цифровых технологий и затратами на их восстановление;
- прямой ущерб, связанный с хищением денежных средств, иных активов в цифровой форме;
- косвенный ущерб, связанный с перерывами в бизнес-деятельности вследствие повреждения или уничтожения цифровых технологий;
- косвенный ущерб, вызванный кибератаками, но реализуемый через риски искусственного интеллекта и риски интернета вещей;
- косвенный ущерб, связанный с распространением информации, в том числе конфиденциальной информации о третьих лицах;
- прямой и косвенный ущерб от хищения интеллектуальной собственности;
- репутационный ущерб компании — владельца цифровых технологий.

Программа Правительства РФ «Цифровая экономика Российской Федерации»⁵ предусматривает к 2020 г. разработку нормативной базы для развития страхования киберрисков в российской экономике. С 2017 г. пять ведущих страховых компаний предлагают в сегменте страхования имущества юридических лиц дополнительное покрытие по киберрискам⁶. Однако общего понимания методологии страхования киберрисков, единого определения страховых рисков и исключений в России нет, что затрудняет как развитие соответствующего вида страхования, так и перестрахования.

Риски использования искусственного интеллекта на данный момент, в основном технологий машинного обучения — от широко используемых чат-ботов до электронного водителя, — являются седьмым по значимости риском для бизнеса⁷. Потенциально высокая рисковость искусственного интеллекта связана с двумя факторами:

- большей подверженности кибератакам в силу концентрации цифровых технологий для достижения эффекта обучения;
- возможности обучаться не только полезным знаниям, но и ошибкам, например при программировании, что приводит к накоплению убытков.

Реализация рисков искусственного интеллекта может проявляться следующим образом:

- через причинение ущерба бизнесу вследствие его остановки. По данным «Барометра рисков Allianz», двенадцатичасовой перерыв в работе поставщика облачных услуг с программами искусственного интеллекта принесет убыток 850 млн долл. США для компаний, использующий данный сервис;
- через принятие решений, способных причинить ущерб имуществу и здоровью третьих лиц, например при выборе из альтернатив действий при дорожно-транспортном происшествии;
- через трансформацию рынка труда и увеличение безработицы, особенно в сфере некреативных профессий;
- через нарушение прав и интересов потребителей, особенно финансовых услуг, связанное с недостаточным их информированием о действиях и предлагаемых решениях.

⁵ Утв. расп. Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»».

⁶ AIG (<https://www.aig.ru/business/products/cyber-edge>); СОГАЗ (<https://www.sogaz.ru/corporate/respons/cyber risks/>); «АльфаСтрахование» (<https://www.alfastrah.ru/corporate/alfacyber/>); «Альянс» (бывш. РОСНО) (<https://allianz.ru/corporative/products/otvetstvennost/kiberriski-cyber/>); «Ингосстрах» (<https://www.ingos.ru/corporate/it/infoactive/>).

⁷ Взлет искусственного интеллекта: будущие перспективы и возникающие риски / Allianz. URL: <https://allianz.ru/ru/stuff/Взлет%20искусственного%20интеллекта.pdf>.

Риски при страховании интернета вещей связаны с возможностью управления различными вещами (например, техникой личного или промышленного использования через интернет), а также с искусственным интеллектом, присутствующим в интернете вещей (например, сервис по автоматическому заказу холодильником недостающих продуктов). В силу низкой распространенности интернета вещей риски, связанные с его использованием, пока практически полностью игнорируются в российской практике страхования. Вместе с тем необходимо отметить высокий уровень ущерба, который может быть причинен интернету вещей, за счет:

- одновременной реализации цифровых и традиционных рисков, например, выход из строя интеллектуальной системы очистки воды по причине кибератаки может привести к повреждению дома водой вследствие залива;
- высокой подверженности кибератакам;
- принятия опасных решений искусственным интеллектом интернета вещей.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

Развитие цифрового страхования в части страхования специфических рисков цифровой экономики будет определяться:

- уровнем внедрения цифровых технологий в российскую экономику;
- развитием и сложностью цифровых технологий, прежде всего искусственного интеллекта и интернета вещей, в том числе интернета вещей в промышленности;
- готовностью российского законодательства по вопросам страхования киберрисков и других рисков цифровой экономики;
- развитием инфраструктуры страхования цифровых рисков, направленной прежде всего на предстраховой аудит и оценку причин наступления страхового случая;
- уровнем систем защиты от реализации цифровых рисков.

Перспективы цифровизации страхового рынка были оценены страховщиками в ходе конъюнктурного исследования «Показатели цифровизации страхового рынка в Российской Федерации». Все страховые компании подтвердили намерение к внедрению новых цифровых технологий в ближайшие два-три года (рис. 5).

Рисунок 5

Примечание: при опросе допускался выбор более чем одного ответа / Note: more than one answer was allowed during the survey.

Источник: составлено авторами по данным опроса Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве России / Source: compiled by the authors according to the survey by the Insurance and Social Economics Department, Financial University Under the Government of the Russian Federation.

Наибольшей популярностью к внедрению у страховщиков пользуются следующие цифровые технологии:

- новые производственные технологии (телематика, телемедицина и прочие) (77 % страховщиков заявили о внедрении);
- технологии интернетизации бизнес-процессов (73 %);
- технологии больших баз данных (60 %);
- технологии искусственного интеллекта (47 %).

Во многом успех и скорость процессов цифровизации страхового дела в России как инфраструктурного института будут определяться темпами цифровизации экономики и социальной сферы, при этом значительное влияние будут оказывать развитие страховой культуры российских граждан и эффективность использования страховых механизмов в корпоративных системах управления рисками и финансами.

Очевидно, что вынужденный эксперимент с переводом на дистанционную работу и обслуживание жителей России закрепит тенденцию роста интернет-услуг во многих традиционных видах деятельности, в том числе в страховом деле. Уже сегодня об этом следует задуматься в страховых компаниях, где в связи с этим будет снижаться потребность в офисных работниках продающих подразделений и страховых агентах, но усилится спрос на специалистов, готовых совместить компетенции по страхованию с цифровыми знаниями и умениями.

Исследования 2018–2019 гг. показали, что основными сдерживающими факторами для внедрения цифрового страхования в России были высокая стоимость технологий и отсутствие широкого спроса на цифровые страховые программы и продукты. Но необходимые для перехода существенной части страховых бизнес-процессов «в цифру» технологии были практически готовы еще в 2010-х гг., а часть — с 1990-х гг., поэтому при наличии подкрепленного средствами запроса на переход внедрить их можно будет достаточно быстро и эффективно.

Процессы цифровизации должны учитываться органами регулирования страхового рынка, по-иному определяя доступность страховых услуг, конкурентную ситуацию на рынке, позволяя более точно определить страховой риск и рассчитать платежеспособность и финансовую устойчивость. Перспективные направления цифровизации на страховом рынке должны быть учтены ИТ-компаниями для разработки специализированных программ для страховых компаний.

Список источников

Адамчук Н. Г. Особенности развития страхования в условиях цифровой трансформации / В сб.: Актуальные вопросы финансов и страхования России на современном этапе. Материалы IV региональной научно-практической конференции преподавателей вузов, ученых, специалистов, аспирантов, студентов. Н. Новгород: Мининский университет, 2017. С. 10–13.

Ахведиани Ю. Т. Актуальные направления развития страхования банковских рисков в условиях цифровой экономики // Финансовая жизнь. 2018. № 2. С. 35–38.

Белоусова Т. А., Гудкова В. С., Дюжиков Е. Ф. и др. Современные проблемы регулирования страховой деятельности. М.: КноРус, 2019, 234 с.

Болдырев Б. М. Повышение качества андеррайтинга ДМС с применением телемедицинских технологий // Экономика и предпринимательство. 2017. № 12–4 (89). С. 1100–1103.

Брызгалов Д., Цыганов А. Страхование электронных рисков // Директор-Инфо. 2002. № 47. С. 35–41. URL: <http://directorinfo.ru/article.aspx?id=13278&iid=541>.

Гребенщиков Э. С., Злобин Е. В., Сарычева Т. В. Страхование через призму цифровой экономики // Финансы. 2018. № 7. С. 46–47.

Злобин Е. В., Юлдашев Р. Т. Страхование в системе цифровой экономики — возможности по трансформации (к итогам XIX международной научно-практической конференции по страхованию) // Страховое дело. 2018. № 7 (304). С. 59–64.

Логвинова И. А. Использование принципов взаимного страхования в условиях цифровой экономики / Взгляд поколения XXI века на будущее цифровой экономики: сборник статей преподавателей IX Международной научно-практической конференции «Современная экономика: концепции и модели инновационного развития». 2018. С. 285–290.

Никулина Н. Н., Березина С. В., Шашкина М. Е. Новая парадигма цифрового маркетинга в страховании // Страховое дело. 2018. № 6 (303). С. 57–62.

Новые траектории развития финансового сектора России: монография / Под ред. М. А. Эскиндарова, В. В. Масленникова. М.: Когито-Центр, 2019. 367 с.

Осипов В. С. Агрострахование и цифровая экономика: единство и противоречие // Страховое дело. 2017. № 9 (294). С. 56–62.

Фомичева Е. В. Интернет вещей в электроэнергетике: новый вызов страхованию в России / В сб.: Прогнозирование инновационного развития национальной экономики в рамках рационального природопользования. Материалы V Международной научно-практической конференции, 2016. С. 44–53.

Цыганов А. А., Брызгалов Д. В. Цифровизация страхового рынка: задачи, проблемы и перспективы // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 2. С. 111–120. URL: <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-2-111-120>.

Цыганов А. А. Перспективы и последствия современных технологий страхования: постановка проблемы // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2020. № 1. С. 126–135.

Цыганов А. А., Грызенкова Ю. В., Быстров А. В. Организация интернет-страхования: учеб. пособие. М.: Изд. центр ГУУ, 2004. 78 с.

Шепелин Г. И. Современные киберриски и страхование: состояние и перспективы // Страховое дело. 2017. № 9 (294). С. 21–29.

Якушин А. Б. Страховая телематика и ее роль в развитии рынка добровольного страхования Российской Федерации // Страховое дело. 2016. № 5 (278). С. 25–29.

2018 Insurance Outlook. Shifting strategies to compete in a cutting-edge future / Deloitte, 2018. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/us-fsi-insurance-2018-outlook.pdf>.

21st CEO Survey. Maintaining optimism while grappling with transformational changes / PwC, 2018. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/ceo-survey/2018/deep-dives/pwc-ceo-survey-2018-insurance.pdf>.

Insurance trends 2019. Part of PwC's 22nd Annual Global CEO Survey trends series / PwC, 2019. URL: <https://www.pwccn.com/en/research-and-insights/global-ceo-survey/22/insurance-trends-2019.pdf>.

Malhotra R. The insurance workforce of the future: Why will so many insurers fail to achieve their digital potential? / Accenture, 2015. URL: https://www.accenture.com/t00010101t000000_w___/de-de/_acnmedia/pdf-6/accenture-insurance-workforce-of-the-future-final.pdf.

Pring B., Clifton M. Seven Key Trends Shaping the Future of Work in the Insurance Industry / Cognizant, 2017. URL: <https://www.cognizant.com/whitepapers/twa-seven-key-trends-shaping-the-future-of-work-in-the-insurance-industry-codex2472.pdf>.

The Future of Talent in Insurance / Deloitte, 2018. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ie/Documents/FinancialServices/IE_FS_talentinInsurance_0918_FINAL3.pdf.

Поступила в редакцию 8 апреля 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

References

Adamchuk N.G. (2017). Features of Insurance Development in Conditions of Digital Transformation. Actual Issues of Finance and Insurance of Russia at the Present Stage. Materials of the IV regional scientific-practical conference of university teachers, scientists, specialists, graduate students, students. Nizhny Novgorod: Minin University. P. 10–13 (In Russ.).

Akhvlediany Y.T. (2018). Current Trends in the Development of Bank Risk Insurance in the Conditions of Digital Economy. *Finansovaya zhizn' — Financial Life*, no. 2, pp. 35–38 (In Russ.).

Belousova T.A., Gudkova V.S., Dyuzhikov E.F. et al. (2019). Modern Problems of Regulation of Insurance Activities. Moscow: KnoRus Publ., 234 p. (In Russ.).

Boldyrev B.M. (2017). Improving the Quality of Underwriting VMI Due the Use of Telemedicine Technologies. *Ekonomika i Predprinimatel'stvo — Economics and Entrepreneurship*, no. 12–4 (89), pp. 1100–1103 (In Russ.).

Bryzgalov D., Tsyganov A. (2002). Digital Risk Insurance. *Director-Info*, no. 47, pp. 35–41 (In Russ.). Available at: <http://directorinfo.ru/article.aspx?id=13278&iid=541>.

Deloitte (2018a). 2018 Insurance Outlook. Shifting strategies to compete in a cutting-edge future. Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/us-fsi-insurance-2018-outlook.pdf>.

- Deloitte (2018b). The Future of Talent in Insurance. Available at: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ie/Documents/FinancialServices/IE_FS_talentinInsurance_0918_FINAL3.pdf.
- Eskindarov M.A., Maslennikov V.V. (eds.) (2019). New Trajectories of the Financial Sector development in Russia. Moscow: Kogito-Center Publ. 367 p. (In Russ.).
- Fomicheva E.V. (2016). The Internet of Things in the Power Industry: A New Challenge to Insurance in Russia. In the collection: Forecasting the Innovative Development of the National Economy in the Framework of Environmental Management. Materials of the V International Scientific and Practical Conference. p. 44–53 (In Russ.).
- Grebenshchikov E.S., Zlobin E.V., Sarycheva T.V. (2018). Insurance Through the Prism of the Digital Economy. *Finansy – Finance*, no. 7, pp. 46–47 (In Russ.).
- Logvinova I.L. (2018). Using the Principles of Mutual Insurance in a Digital Economy. A Glimpse of the 21st Century Generation into the Future of the Digital Economy, a Collection of Articles by Speakers of the IX International Scientific and Practical Conference “Modern Economics: Concepts and Models of Innovative Development”, pp. 285–290 (In Russ.).
- Malhotra R. (2015). The insurance workforce of the future: Why will so many insurers fail to achieve their digital potential? Accenture. Available at: RL: https://www.accenture.com/t00010101t000000__w_/de-de/_acnmedia/pdf-6/accenture-insurance-workforce-of-the-future-final.pdf - accessed date 11/01/2019.
- Nikulina N.N., Berezina S.V., Shashkina M.E. (2018). The New Paradigm of Digital Marketing in Insurance. *Strakhovoe delo – Insurance Business*, no. 6 (303), pp. 57–62 (In Russ.).
- Osipov V.S. (2017). Agricultural Insurance and Digital Economy: Unity and Contradiction. *Strakhovoe delo – Insurance Business*, no. 9 (294), pp. 56–62 (In Russ.).
- PwC (2019). Insurance trends 2019. Part of PwC's 22nd Annual Global CEO Survey trends series. Available at: <https://www.pwccn.com/en/research-and-insights/global-ceo-survey/22/insurance-trends-2019.pdf>.
- PwC (2018). Maintaining optimism while grappling with transformational changes. 21st CEO Survey. Available at: <https://www.pwc.com/gx/en/ceo-survey/2018/deep-dives/pwc-ceo-survey-2018-insurance.pdf>.
- Pring B., Clifton M. (2017). Seven Key Trends Shaping the Future of Work in the Insurance Industry. Cognizant. Available at: <https://www.cognizant.com/whitepapers/twa-seven-key-trends-shaping-the-future-of-work-in-the-insurance-industry-codex2472.pdf>.
- Shepelin G.I. (2017). Modern Cyber Risks and Insurance: Status and Prospects. *Strakhovoe delo – Insurance Business*, no. 9 (294), pp. 21–29 (In Russ.).
- Tsyganov A.A., Bryzgalov D.V. (2018). Digitalization of the Insurance Market: Tasks, Problems and Prospects. *Ekonomika. Nalogi. Pravo – Economics. Taxes. Right*, vol. 11, no. 2, pp. 111–120 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-2-2-111-120>.
- Tsyganov A.A. (2020). Prospects and Repercussions of Modern Insurance Technologies: Definition of the Problem. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika – ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, no. 1, pp. 126–135 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2020-10007>.
- Tsyganov A.A., Gryzenkova Yu.V., Bystrov A.V. Organization of Internet Insurance: a study guide. Moscow: GUU Publ. Center, 2004. 78 p. (In Russ.).
- Yakushin A.B. (2016). Insurance Telematics and Its Role in the Development of the Voluntary Insurance Market of the Russian Federation. *Strakhovoe delo – Insurance Business*, no. 5 (278), pp. 25–29 (In Russ.).
- Zlobin E.V., Yuldashev R.T. (2018). Insurance in the Digital Economy System – Opportunities for Transformation (to the Results of the XIX International Scientific and Practical Conference on Insurance). *Strakhovoe delo – Insurance Business*, no. 7 (304), pp. 59–64 (In Russ.).

Received 08.04.2020

Accepted for publication 17.06.2020

Цифровизация банковской системы: цифровая трансформация среды и бизнес-процессов

Любовь Анатольевна Петрова, к. э. н., доцент кафедры «Цифровая экономика» Пензенского государственного университета, г. Пенза
E-mail: lyu-c@yandex.ru, ORCID 0000-0003-3358-5853
Татьяна Евгеньевна Кузнецова, к. э. н., доцент кафедры «Цифровая экономика» Пензенского государственного университета, г. Пенза
E-mail: kuznetzovat2007@yandex.ru, ORCID 0000-0003-1526-7114

Аннотация

В статье представлены ключевые аспекты развития банковского сектора в условиях цифровизации — тренды развития цифровых технологий банка, изменения под их влиянием бизнес-процессов, банковских продуктов и услуг, моделей обслуживания и развития собственной экосистемы. Анализ отечественной и зарубежной практики использования цифровых технологий при планировании, мониторинге и оценке управленческих решений позволил сформулировать предложения по приоритетным направлениям применения цифровых технологий в рамках дальнейшего освоения принципов и процедур управления по результатам.

Проведенное исследование определило, что цифровая трансформация среды и бизнес-процессов будет являться главным направлением развития любого бизнеса, в том числе и банковского. Более того, развитие банковской системы на основе использования сквозных технологий позволит решить многие проблемы. Например, такие сквозные технологии, как машинное обучение, искусственный интеллект, блокчейн, P2P-кредитование, робоэдвайзинг ускорят проведение технологических изменений, персонализируют предложения, увеличат скорость банковских операций, повысят точность расчетов, снизят риск умышленного искажения отчетных данных. При постановке и решении задач использовались методы анализа, моделирования и аналогии. В результате исследования было определено понятие цифрового банка, выявлены проблемы и перспективы применения цифровых технологий в банковском секторе, предложены основные направления для достижения успеха при цифровой трансформации среды и бизнес-процессов в банке.

Ключевые слова: цифровой банк, банковский сектор, цифровые технологии, омниканальный способ обслуживания, машинное обучение, искусственный интеллект, блокчейн

JEL: G20

Для цитирования: Петрова Л. А., Кузнецова Т. Е. Цифровизация банковской системы: цифровая трансформация среды и бизнес-процессов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 91–101. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-91-101.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-91-101

Digitalization in the Banking Industry: Digital Transformation of Environment and Business Processes

Lyubov A. Petrova¹

E-mail: lyu-c@yandex.ru, ORCID 0000-0003-3358-5853

Tatyana E. Kuznetsova¹

E-mail: kuznetzovat2007@yandex.ru, ORCID 0000-0003-1526-7114

¹ Penza State University, Penza 440026, Russian Federation

Abstract

The article presents the key aspects of the banking sector's development in the conditions of digitalization: trends in the development of digital technologies of banks as well as changes in business processes, banking products and services, service models and development of banks' own ecosystems occurring under their influence. Analysis of domestic and foreign practices of using digital technologies in planning, monitoring and evaluation of management decisions made it possible to formulate proposals on priority areas of application of digital technologies within the framework of further mastering the principles and procedures in management based on results.

The study determines that digital transformation of environment and business processes will be the main direction of development for any business, including banking. Moreover, the development of the banking system through the use of end-to-end technologies will solve many problems. For example, end-to-end technologies such as machine learning, artificial intelligence, blockchain, P2P lending, and robotics will accelerate technological change; personalize offers; increase the speed of banking operations; improve the accuracy of calculations; and reduce the risk of intentional distortion of reporting data. Methods of analysis, modeling and analogy were used in setting and solving problems. The study defines the concept of a digital bank; identifies problems and prospects for digital applications in the banking sector; and proposes the main directions for achieving success in digital transformation of environment and business processes within banks.

Keywords: digital bank, banking sector, digital technologies, omnichannel service method, machine learning, artificial intelligence, blockchain

JEL: G20

For citation: Petrova L.A. Kuznetsova T.E. Digitalization in the Banking Industry: Digital Transformation of Environment and Business Processes. *Financial Journal*, 2020, vol. 13, no. 3, pp. 91–101 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-91-101.

ВВЕДЕНИЕ

Развитие информационных технологий оказывает большое влияние на экономику, поведение людей и общество в целом. Именно мировой банковский сектор за несколько лет претерпел существенные изменения, в большинстве своем за счет цифровизации как среды, так и бизнеса. Разнообразие доступных технологий позволяет людям переходить на новые способы взаимодействия друг с другом и с бизнесом. Клиенты используют все больше каналов получения банковских услуг, пользуясь новыми платформами для взаимодействия с банками. Параллельно происходит адаптация технологий к изменениям в поведении людей, в результате чего появляются все более эффективные и низкозатратные решения для развития бизнеса. В результате цифровизации банковских процессов расширяется клиентский опыт.

Термин «цифровизация» означает преобразование информации в цифровую форму. Однако в бизнес-контексте под цифровизацией обычно понимается два типа изменения операционных моделей. Первый — это перенос коммуникаций в цифровые каналы, и второй — автоматизация рутинных операций. Эти изменения тесно связаны между собой [Абдрахманова Г. И. и др., 2019].

Использование цифровых технологий и анализа больших массивов данных позволяет создавать принципиально новые банковские продукты. «Цифровые» и технологические компании (финтехкомпании, телекоммуникационные игроки, ИТ-компании) выходят на рынок финансовых услуг, а крупные традиционные банки создают экосистемы, ориентируясь на наиболее прибыльные составляющие внутри банковской цепочки создания стоимости и за ее пределами.

Российский банковский сектор движется в том же направлении, что и мировой. Модели обслуживания значительно меняются под влиянием цифровых технологий (машинное обучение, искусственный интеллект, блокчейн [Свон М., 2017], P2P-кредитование, робо-эдвайзинг), а также в результате развития интегрированной сетевой экономики. Снижаются барьеры для входа на рынок небанковских игроков, и телекоммуникационные и ИТ-компании запускают финансовые сервисы и продукты на основе своих компетенций. Крупные и технологически развитые банки создают свои экосистемы, которые открывают новые, нетрадиционные источники дохода. Эти тренды определяют направление развития отрасли, и банкам важно учитывать их в своих стратегиях.

Банковский сектор — типичный пример потребительского архетипа. Спрос на инновации здесь в основном диктуется потребителями. Их основные требования — сокращение времени на совершение банковских операций, возможность их осуществления в режиме 24x7, более удобное использование банковских продуктов и услуг, возможность получать другие услуги наряду с банковскими с помощью единого интерфейса. Эти потребности и являются драйвером инноваций в отрасли [Megargel A. et al., 2017].

Темпы появления новых идей, технологий и бизнес-моделей очень высоки, так что ключевыми факторами конкурентоспособности и поддержания лояльности клиентов оказываются скорость вывода продуктов на рынок и их качество.

Для успешного развития и внедрения инноваций банкам следует определить долгосрочную стратегию целенаправленной работы в этой области с четкими целями по трем типам инноваций. Эффективная работа с процессными инновациями невозможна без плана по цифровизации внутренних процессов. Для обеспечения необходимой скорости вывода новых продуктов на рынок, ключевого фактора продуктовых инноваций, требуется создавать партнерства и обеспечить наличие нужных компетенций как в области технологий, так и в сфере работы с персоналом. При работе с инновациями в построении бизнес-модели важно сосредоточиться на увеличении небанковских источников дохода, развивая собственные экосистемы и партнерства [Megargel A. et al., 2017].

Центральный банк может способствовать этому процессу, продолжая создавать благоприятный климат для работы банков с инновациями и активно поддерживая финансовую инфраструктуру, в том числе такие нетрадиционные для банковской отрасли организации, как акселераторы, бизнес-инкубаторы и самостоятельные финтехкомпании.

БУДУЩЕЕ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Банковский сектор — это локомотив внедрения цифровых и технологических решений и поставщик кадров в другие отрасли. Ведущие банки, которые осуществляют цифровую трансформацию, будут способны расширить линейку предоставляемых продуктов и услуг в рамках собственной созданной экосистемы. Средние и малые банки станут сегментированными игроками вне экосистем ведущих банков. Небанковские игроки (телекоммуникационные и ИТ-компании) будут предоставлять все больше финансовых услуг и станут полноценными конкурентами традиционных банков [Mujinga M. et al., 2018]. Клиенты, в свою очередь, смогут получать в своем банке дополнительные услуги, связанные с телекоммуникациями, розничной торговлей, образованием, здравоохранением. Предложения будут персонализированными, а скорость банковских операций значительно вырастет (рис. 1).

Рисунок 1

Источник: составлено авторами на основе Программы развития цифровой экономики в РФ до 2035 года (<http://innclub.info/wp-content/uploads/2017/05/strategy.pdf>) / Source: compiled by the authors.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ В РОССИИ

Вследствие роста пруденциальных ограничений, а также изменения структуры конкуренции в отрасли с появлением финтехкомпаний, необанков и небанковских игроков рентабельность традиционных банковских услуг снижается и перед участниками рынка встает вопрос о поиске новых источников дохода. Основными направлениями могут стать новые цифровые банковские продукты и иные продукты, созданные в условиях коллаборации с ИТ-компаниями.

В России складываются благоприятные условия для цифровой трансформации банковской отрасли. С каждым годом растет количество клиентов, которые используют дистанционные каналы обслуживания. Согласно исследованию, проведенному в 2016 г. компанией McKinsey, количество клиентов в России, желающих обслуживаться с помощью иных каналов (мобильного и интернет-банка), отличных от традиционных, растет и составило 65 % в 2016 г. Этот уровень характерен и для стран Европы (60–70 %), но больше, чем в Северной Америке (55 %) [Аптекман А. и др., 2017]. Однако уровень проникновения дистанционного банковского обслуживания у нас все еще отстает от уровня распространения интернета, а значит, существует серьезный потенциал роста [Оганесян Т. К. и др., 2018]. Быстрой цифровизации в обслуживании клиентов банков России способствуют многие факторы, главным из которых является распространение интернет-связи.

В нашей стране уже получили распространение современные удобные мобильные и онлайн-приложения с широкими функциональными возможностями. Исследование компании McKinsey показало, что ведущие банки России при предоставлении клиенту мобильных приложений совершают в 1,5–2 раза больше операций, чем крупнейшие европейские банки. В зависимости от способа обслуживания 58 % клиентов используют дистанционный банкинг (из них 15 % пользуются только интернет-банком, 10 % — только мобильным банком и 32 % — обеими платформами) [Shaikh A. A. et al., 2019]. В России формирование банкинга происходит уже в эпоху цифровизации, подтверждением тому является ее вхождение в топ-5 ведущих стран Европы по уровню развития цифрового банкинга.

ПРОДУКТОВЫЕ ИННОВАЦИИ

Драйвером продуктовых инноваций в банковской отрасли являются такие технологические и цифровые тренды, как анализ больших массивов данных, машинное обучение, углубленная аналитика, искусственный интеллект, робоздвайзинг, а также блокчейн, позволяющий совершать операции без участия посредников и бэк-офиса. Именно на основе сквозных технологий создаются принципиально новые, в том числе банковские продукты, обладающие коммерческим потенциалом, сервисы, возможности и услуги, требовавшие ранее личного присутствия физических и юридических лиц в банке, а теперь перешедшие в онлайн-среду, кастомизированные предложения, скидки, инвестиционные услуги и чат-боты для помощи клиентам в подборе продуктов.

Основной мотивацией для выпуска продуктовых инноваций в банках является привлечение новых клиентов и удержание старых с помощью полного удовлетворения их потребностей. На открытие счета в банке и выпуск карты теперь требуется не больше недели, в некоторых банках — один день. Межбанковские переводы совершаются за считанные минуты. Такое ускорение процессов облегчило переход клиента из одного банка в другой, что сделало повышение лояльности клиентов одной из главных задач для банков.

Поэтому для привлечения и удержания клиентов банки выпускают принципиально новые цифровые продукты. Например, Тинькофф Банк запустил сервис ипотечного брокера, позволяющий подать онлайн-заявку на кредит и значительно сократить количество посещений банка, а также инвестиционный сервис, дающий возможность удаленно открыть брокерский счет и в режиме онлайн управлять своими активами¹. Банк «Открытие» внедрил функцию идентификации пользователя по фотографии при осуществлении денежных переводов, в основе которой — технологии машинного обучения. Биометрическая идентификация будет набирать популярность: она позволит не только идентифицировать клиента, но и удаленно заключать договор между потребителем и банком при открытии нового счета².

Большинство банков предоставляют персонализированные кешбэк-сервисы с функцией выбора покупок, а некоторые используют предиктивную аналитику для создания индивидуальных кастомизированных предложений. Например, банк ВТБ помимо финансовых аспектов учитывает возраст и стиль жизни клиента, а бонусная программа Сбербанка «Спасибо» умеет различать клиентов в зависимости от их интересов³. Персонализация помогает усилить эффект от использования программ лояльности. Отношения с клиентом развиваются: количество взаимодействий сокращается, но при этом они становятся более эффективными.

Коммуникация играет интегрирующую роль в обеспечении лояльности клиента. Помимо персонализации предложений банкам необходимо развивать омниканальность обслуживания. Она предполагает не просто коммуникацию с клиентом по различным каналам (мультиканальность), а интеграцию этих каналов в единую систему, что позволяет создавать более точную и информативную CRM-систему и затем использовать полученные данные для создания более персонализированного подхода. Например, после внедрения CRM-системы с использованием возможностей омниканальности в турецком DenizBank и получения сотрудниками фронт-офиса доступа к информации о действиях клиентов в других каналах удалось увеличить коэффициент удержания клиентов на 70 %, а доля кредитов, выданных благодаря методам предиктивной аналитики на основе полученных данных, составила 40 % от общего числа выданных кредитов [Anthony L. et al., 2017].

¹ Официальный сайт Тинькофф Банка. URL: <https://www.tinkoff.ru/loans/cash-loan/>.

² Официальный сайт Банка «Открытие». URL: <https://www.open.ru/about/press/42829>.

³ Официальный сайт ПАО «Сбербанк России». URL: <https://spasibosberbank.ru/>.

Для выпуска продуктовых инноваций необходимо постоянно генерировать новые идеи. Непрерывное отслеживание трендов и определение потребностей клиентов являются решающими факторами для выработки актуальных идей, обладающих коммерческим потенциалом. Кроме этого для развития продуктовых инноваций очень важна скорость запуска новых продуктов на рынок: чем быстрее банк выводит новые инновационные продукты на рынок, тем больше конкурентных преимуществ он приобретает.

Ускорить процесс вывода продуктов на рынок можно благодаря сотрудничеству с партнерами: создав стратегическое партнерство с ИТ-компанией, банк «Уралсиб» смог сократить средний цикл вывода продукта на рынок с 290 до 120 дней [Чайкина Е. В., 2018]. На российском рынке к цифровым банкам можно отнести Сбербанк Онлайн, Тинькофф Банк, Дойче Банк, финансовую группу «Открытие», в которую входит Рокетбанк — это один из первых российских виртуальных банков, Точка-банк для предпринимателей и др.

ПРОЦЕССНЫЕ ИННОВАЦИИ

Основная польза от цифровой трансформации для коммерческих банков состоит в сокращении издержек и ускорении операций. Как показывает исследование компании McKinsey, сквозная цифровизация ключевых процессов в традиционном банке, а именно продажи новых продуктов или сервисное обслуживание в отделениях, позволяет сократить их стоимость на 40–60 % [Аптекман А. и др., 2017].

Однако на российском рынке финансовых услуг существует разрыв между крупными банками и малыми и средними кредитными организациями. Последние существенно отстают от ведущих банков и финтехкомпаний по уровню развития цифровых компетенций. Крупнейшие банки, имеющие соответствующие кадры и амбициозных руководителей, осуществляют инвестирование в цифровые технологии и получают значительную выгоду от их применения благодаря эффекту масштаба. Запущенный банком «Открытие» сервис денежных переводов, идентификатором при осуществлении которых служит фотография, имеет целью создать принципиально новый подход к онлайн-переводам и предложить пользователям дополнительные ситуационные сценарии переводов [Blumberg S., Stüer C., 2016]. Так, внедрение банком ВТБ элементов искусственного интеллекта в свой ИТ-ландшафт позволило ему построить комплексную систему мониторинга критичных бизнес-процессов и ИТ-инфраструктуры [Андреева М., 2017].

Крупные игроки должны использовать свои ресурсы и компетенции для проведения полномасштабных цифровых трансформаций — это позволит им еще больше уйти в отрыв от конкурентов и закрепиться в качестве лидеров отрасли. Малые и средние кредитные организации, в свою очередь, для сохранения конкурентного преимущества должны найти свою нишу на рынке. Крупные инвестиции в сквозные цифровые технологии для них очень рискованны. Поэтому средним и малым банкам необходимо находить свою продуктовую нишу и развиваться в ней. Например, у Рокетбанка клиенты — в основном молодежь, и все его продукты и услуги направлены на этот сегмент потребителей.

Нехватка инвестиций на цифровизацию бизнес-процессов не должна останавливать малых игроков, которые хотели бы ее провести. Для этого можно сосредоточиться на иных вариантах развития ключевых технологических компетенций, таких как использование чужих платформ или аутсорсинга для отдельных функций. И крупные, и малые банки могут использовать такие сквозные технологии, как анализ больших данных для создания скоринговых моделей прогнозирования кредитных рисков. Крупные банки уже применяют новые подходы для работы с большими массивами данных на базе единой платформы (такой как *Data Lake*), чтобы использовать передовые аналитические методы и внешние источники информации, например от операторов мобильной связи [Murati A. et al., 2018].

Применение аналитических методов для углубленного анализа больших объемов данных позволит повысить точность расчетов, например кредитного скоринга, индивидуальных

предложений клиентам и для эффективного распределения ресурсов. Еще одним примером может служить метод оптимизации покрытия территории сетью отделений или банкоматов на основе динамического моделирования и анализа клиентских потоков.

ТРАНСФОРМАЦИЯ БИЗНЕС-МОДЕЛИ В БАНКОВСКОЙ ОТРАСЛИ

Основные направления трансформации бизнес-модели в банковской отрасли — это формирование собственной экосистемы, развитие партнерских отношений с другими компаниями, например с ИТ-компаниями, и создание принципиально новых направлений бизнеса на основе применения сквозных технологий, например блокчейн.

В настоящее время происходит переход от формата банка в виде отделений и дистанционного банковского обслуживания к финансовой экосистеме, обслуживающей как B2B, так и B2C-клиентов, что позволит усилить внимание к потребителю и его запросам, а также выстроить партнерские отношения с другими компаниями. Услуги партнеров будут способствовать удовлетворению всех повседневных потребностей клиентов, что для владельца экосистемы (рис. 2) позволит обслуживать их по принципу «одного окна». В связи с этим потребность в новых компетенциях может нести в себе как определенные риски, так и возможности получения определенной доли доходов партнеров владельцами экосистемы. Собственная экосистема также позволит банкам нарастить клиентскую базу и повысить лояльность. Например, Сбербанк, понимая, что одних начислений бонусов в программе «Спасибо» недостаточно для привлечения внимания клиентов и сохранения их заинтересованности, дополнил ее предложениями «Спасибо от Сбербанка. Путешествия», «Спасибо от Сбербанка. Онлайн» и «Спасибо от Сбербанка. Впечатления»⁴. Эти предложения создаются совместно с партнерами, придают всей программе уникальные черты и делают ее более удобной для разных категорий клиентов.

Рисунок 2

Экосистема в банковском секторе (на примере ПАО «Сбербанк России») / Ecosystem in the banking sector (on the example of Sberbank of Russia)

Источник: Годовой отчет ПАО «Сбербанк России» за 2017 г. (<https://2017.report-sberbank.ru/ru/performance-overview/best-customer-experience/business-ecosystem/>) / Source: Sberbank of Russia Annual Report for 2017.

Одним из наиболее важных направлений инновационного развития является организация коллаборации с ИТ-компаниями при разработке и внедрении инновационных решений, аутсорсинге инноваций и других формах сотрудничества.

Важными партнерами банков становятся компании и сети, собирающие информацию о пользователях и предоставляющие ее для оценки кредитоспособности, платежеспособности, проведения перекрестных продаж и иных форм продаж. Примеры результатов

⁴ Официальный сайт ПАО «Сбербанк России». URL: <https://www.sberbank.ru/ru/person/spasibo>.

такого сотрудничества уже есть — это скоринговые системы Альфа-банка, Тинькофф Банка, ОТП Банка и Хоум Кредит Банка.

Средние и мелкие банки с недостаточным объемом финансовых ресурсов для разработки собственной ИТ-системы могут выбрать альтернативные варианты решений, например перейти на аутсорсинг (от услуг по облачному хранению и обработке данных до применения методов углубленной аналитики и анализа больших массивов данных).

Банки с недостаточными цифровыми компетенциями могут сосредоточиться на предоставлении базовых услуг, таких как оказание бухгалтерских услуг и проведение транзакций. Такой сценарий развития может быть и при работе под чужим брендом (*White Label*), тогда стратегическое конкурентное преимущество банка будет определяться в существенном сокращении издержек. Этот вариант развития не предполагает высоких доходов и пока слабо интересует российские банки. Однако он может являться привлекательным для некоторых банков с точки зрения меньшего уровня риска. Такой сценарий развития деятельности может стать наиболее актуальным, при условии что финтехкомпания возьмут на себя функции ведения отношений с конечным пользователем [Ernst & Young, 2018].

Наконец, сильно изменить банковский сектор может блокчейн. Уже сейчас появляются новые бизнес-модели на основе этой технологии, например блокчейн-приложения для торговли различными активами с интеграцией криптовалют, системы платежей, включая платежи B2B и переводы денег P2P, биржи и платформы для торговли криптовалютой и активами, основанными на технологии блокчейн, а также блокчейн-платформы для перевода активов.

Применение блокчейна [Свон М., 2017] эффективно в двух областях: ведение записей и документации (регистрация новых данных, идентификация пользователей, smart-контракты) и транзакции (динамическая регистрация — обмен цифровых и физических активов на цифровой платформе, инфраструктура платежей, проверяемые данные). Компании банковского сектора сталкиваются с задачами по оптимизации транзакций, работе с данными и обеспечению безопасности, поэтому внедрение блокчейна может оказаться эффективной инновацией, которая позволит открыть новые возможности и создать уникальное коммерческое предложение.

МЕРОПРИЯТИЯ БАНКА РОССИИ ПО ЦИФРОВИЗАЦИИ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ

Долгое время препятствием для роста продаж банковских продуктов и услуг через интернет, не позволяющим в полной мере реализовать потенциал цифровых инноваций, были российские нормативно-правовые документы в отношении удаленной идентификации клиентов. Банкам запрещалось открывать счета и вклады без личного присутствия физического или юридического лица и обязательного предъявления удостоверения личности. В декабре 2017 г. президентом был подписан федеральный закон, позволяющий лицам, прошедшим авторизацию в единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) и в единой биометрической системе (ЕБС), открывать счета в банках, получать кредиты и делать переводы без обязательного личного присутствия [Ernst & Young, 2018].

Банк России на законодательном и институциональном уровнях создает почву для развития инноваций и вместе с участниками рынка прорабатывает соответствующие законодательные нормы, что позволит учитывать интересы обеих сторон. Так, в конце 2016 г. Банк России создал Ассоциацию «ФинТех», в которую вошли крупнейшие банки страны. Целью создания ассоциации явилась необходимость в совершенствовании норм российского законодательства и выработке наиболее эффективных решений по использованию сквозных технологий, таких как открытые сервисные интерфейсы (*open banking API*), блокчейн и удаленная идентификация [Petrova L. A. et al., 2020].

Банк России проводит активную работу по созданию благоприятной среды для цифровизации. В апреле 2018 г. начала действовать «регулятивная песочница» — это площадка, с помощью которой участники рынка смогут тестировать новые сквозные технологии и сервисы без риска нарушить законодательство, с последующим внесением изменений в него. В рамках реализации «Основных направлений развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг.» ЦБ проведет анализ и сформирует рекомендации для участников рынка по внедрению технологий RegTech для повышения эффективности выполнения регуляторных требований и управления рисками, а также подготовит предложения по применению технологий SupTech для более продуктивного выполнения надзорных и регуляторных функций. В рамках той же программы уже разрабатывается прототип маркетплейса, который объединит в себе платформы для осуществления финансовых сделок, витрины с информацией о финансовых продуктах и ботов для подбора продуктов потребителям [Petrova L. A. et al., 2020].

В настоящее время Ассоциация «ФинТех» совместно с Центральным банком и банками-участниками работает над созданием системы быстрых платежей, позволяющей осуществлять переводы по таким простым идентификаторам, как номер телефона или адрес электронной почты. В марте 2018 г. прошло успешное тестовое подключение банков-участников к прототипу системы с проведением транзакций, а в январе 2019 г. запустили ее рабочую версию. Также ведется работа над такими элементами финансовой инфраструктуры, как платформа для регистрации финансовых сделок, система передачи финансовых сообщений, сквозной идентификатор клиента, платформа для облачных сервисов и платформа на основе технологии распределенных реестров.

Центральный банк всеми средствами поддерживает развитие инноваций в финансовом секторе России и намерен придерживаться этого курса в будущем.

Быстрота изменений технологий требует от Банка России большей гибкости, а успех их внедрения зависит от степени его сотрудничества со всеми участниками рынка. Своевременные изменения норм российского законодательства обезопасят рынок и банки от угроз и будут способствовать развитию и внедрению технологических инноваций [Ермакова Е. П., Фролова Е. Е., 2019].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Успех инновационной трансформации банковского сектора будет зависеть от целого ряда факторов. Кредитным организациям следует пересмотреть свою стратегию и определить направления дальнейшего развития. Вероятнее всего, для ведущих банков — это полномасштабная цифровая трансформация с последующим преобразованием и созданием бизнес-процессов в виде экосистемы. Для иных банков, не имеющих достаточно инвестиций и компетенций, наиболее верным решением может стать предоставление базовых услуг под чужим брендом.

Внутри компаний необходимо создать благоприятный климат для работы с инновациями. Факторами успеха могут стать:

1. Наличие четкой стратегии и амбициозное целеполагание. Наиболее выигрышная программа по цифровой трансформации должна содержать следующие элементы: амбициозные цели, процесс создания и развития новых бизнес-моделей, расчет затрат на реализацию программы, мероприятия по цифровизации и определение рисков, возникающих в результате цифровой трансформации [Рузняев А. М., 2018]. Поэтому в стратегию следует включать план развития по трем типам инноваций: продуктовые, процессные и инновации в построении бизнес-модели.

2. Заключение партнерских соглашений. Развитие партнерских отношений с банками, финтехкомпаниями, небанковскими компаниями (телекоммуникационными и ИТ-компаниями) позволит дополнить существующие компетенции новыми для получения

конкурентного преимущества. Необходимо также активное сотрудничество с Центральным банком для содействия ему как регулятору в выработке благоприятных условий, способствующих развитию инноваций. Банкам следует внимательно следить и оценивать деятельность финтехкомпаний и стартапов на рынке, определять наиболее перспективные и приобретать их или создавать с ними стратегические партнерства.

3. Развитие цифровых компетенций. Для проведения программы цифровой трансформации требуются новые навыки, такие как поиск и сбор информации с использованием цифровых устройств, обработка большого объема неструктурированных данных, в том числе с использованием искусственного интеллекта. В рамках управления кадрами это поиск молодых талантливых специалистов, готовых осваивать цифровые технологии, а также уметь глубоко понимать потребности клиентов.

4. Трансформация корпоративной культуры компании. Культура эффективной работы с инновациями предполагает agile-подход к их разработке, поощрение кросс-функционального взаимодействия, обеспечение сотрудникам необходимой свободы действий — нематериальные факторы мотивации особенно важны для молодых перспективных специалистов [Gupta S. K., Bansal A., 2018; Moeckel C., 2018].

Таким образом, под цифровым банком можно понимать банк, большинство продуктов и услуг которого предоставляется в цифровой (электронной) форме. При этом его клиенты в рамках повседневной коммуникации с банком используют главным образом цифровые каналы. Инфраструктура подобного банка оптимизирована для цифровых взаимодействий в реальном времени, а внутренняя культура предполагает высокую скорость принятия решений и технологических изменений.

Список источников

- Абдрахманова Г. И., Вишневский К. О., Гохберг Л. М. и др. Что такое цифровая экономика? Тренды, компетенции, измерение: доклад к XX Апрель. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. 82 с.
- Андреева М. ВТБ24 переходит на искусственный интеллект / ComNews, 2017. URL: <https://www.comnews.ru/content/106565/2017-04-04/vtb24-perehodit-na-iskusstvennyy-intellekt>.
- Аптекман А., Калабин В., Клинов В. и др. Цифровая Россия: новая реальность. Digital McKinsey, 2017. 133 с.
- Ермакова Е. П., Фролова Е. Е. Правовое регулирование цифрового банкинга в России и зарубежных странах (Европейский союз, США, КНР) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 4. С. 606–625. URL: <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2019-46-606-625>.
- Курс на финтех: перспективы развития рынка в России / Ernst & Young, 2018.
- Оганесян Т. К. и др. Цифровая экономика: глобальные тренды и практика российского бизнеса / Отв. ред. Д. С. Медовников. М.: НИУ ВШЭ, 2018. 121 с.
- Рузняев А. М. Диджитализация российских банков как неизбежное требование цифровой экономики // Вектор экономики. 2018. № 5 (23). С. 61.
- Свон М. Блокчейн: Схема новой экономики / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2017. 234 с.
- Чайкина Е. В. Цифровая экономика: новые возможности для банков // Экономика и управление: теория и практика. 2018. Т. 4. № 4-1. С. 43–49.
- Anthony L., Yamit V. Building customer loyalty in digital banking: A study of bank staff's perspectives on the challenges of digital CRM and loyalty // International Journal of Bank Marketing. 2017. Vol. 35. Iss. 6. P. 858–877. URL: <https://doi.org/10.1108/IJBM-08-2016-0112>
- Blumberg S., Stüer C. Becoming a digital bank / McKinsey & Company, 2016. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/becoming-a-digital-bank>.
- Gupta S. K., Bansal A. Young Customer's Attitude towards Digital Banking with Special Reference to Public and Private Bank in Uttarakhand // The Journal of Indian Management & Strategy. 2018. No. 4. P. 23–27.
- Megargel A., Shankararaman V., Reddy S. K. Real-time inbound marketing: a use case for digital banking / Handbook of Blockchain, Digital Finance, and Inclusion. Academic Press, 2017. P. 311–328.
- Moeckel C. From user-centred design to security: building attacker personas for digital banking / Proceedings of the 10th Nordic Conference on Human-Computer Interaction, 2018. P. 892–897.
- Mujinga M., Eloff M. M., Kroeze J. H. System usability scale evaluation of online banking services: A South African study // South African Journal of Science. 2018. Vol. 114. No. 3/4. URL: <https://doi.org/10.17159/sajs.2018/20170065>.

Murati A., Skau O., Taraporevala Z. Disruption in European consumer finance: Lessons from Sweden / McKinsey & Company, 2018.

Petrova L. A., Kuznetsova T. E., Eremina S. A. et al. Digital Bank of the Future / Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference "Digital Economy and Finances" (ISPC-DEF 2020). Atlantis Press, 2020. URL: <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200423.013>.

Shaikh A. A., Karjaluoto H. Marketing and Mobile Financial Services: A Global Perspective on Digital Banking Consumer Behavior. Book Series: Rutledge Studies in Marketing, 2019.

Поступила в редакцию 30 января 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

References

Abdrakhmanova G.I., Vishnevsky K.O., Gohberg L.M. et al. (2019). What Is a Digital Economy? Trends, Competencies, Measurement. Report to XX Apr Int. Scientific C. on the Problems of Economic and Social Development. Moscow, April 9–12. Moscow: HSE Publ., 82 p. (In Russ.).

Anthony L., Yamit V. (2017). Building customer loyalty in digital banking: A study of bank staff's perspectives on the challenges of digital CRM and loyalty. *International Journal of Bank Marketing*, vol. 35, iss. 6, pp. 858–877. Available at: <https://doi.org/10.1108/IJBM-08-2016-0112>.

Andreeva M. (2017). VTB24 Switches to Artificial Intelligence. ComNews. (In Russ.) Available at: <https://www.comnews.ru/content/106565/2017-04-04/vtb24-perehodit-na-iskusstvennyy-intellekt>.

Aptekman A., Kalabin V., Klintsov V. et al. (2017). Digital Russia: New Reality. Digital McKinsey, 133 c.

Blumberg S., Stüer C. (2016). Becoming a digital bank. McKinsey & Company. Available at: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/becoming-a-digital-bank>.

Chaikina E.V. (2018). Digital Economy: New Opportunities for Banks. *Ekonomika i upravlenie: teoriya i praktika — Economics and Management: Theory and Practice*, vol. 4, no. 4-1, pp. 43–49 (In Russ.).

Ernst & Young (2018). Course on Fintech: Market Prospects in Russia (In Russ.).

Ermakova E.P., Frolova E.E. (2019). Legal Regulation of Digital Banking in Russia and Foreign Countries (European Union, USA, PRC). *Perm University Herald. Juridical Sciences*, iss. 4, pp. 606–625 (In Russ.).

Gupta S.K., Bansal A. (2018). Young Customer's Attitude towards Digital Banking with Special Reference to Public and Private Bank in Uttarakhand. *The Journal of Indian Management & Strategy*, no. 4, pp. 23–27.

Megargel A., Shankaraman V., Reddy S.K. (2017). Real-time inbound marketing: a use case for digital banking. In: Handbook of Blockchain, Digital Finance, and Inclusion. Academic Press, pp. 311–328.

Moeckel C. (2018). From user-centred design to security: building attacker personas for digital banking. In: Proceedings of the 10th Nordic Conference on Human-Computer Interaction, pp. 892–897.

Mujinga M., Eloff M.M., Kroeze J.H. (2018). System usability scale evaluation of online banking services: A South African study. *South African Journal of Science*, vol. 114, no. 3/4. Available at: <https://doi.org/10.17159/sajs.2018/20170065>.

Murati A., Skau O., Taraporevala Z. (2018). Disruption in European consumer finance: Lessons from Sweden. McKinsey & Company.

Oganesyan T.K. et al. (2018). Digital Economy: Global Trends and Practices of Russian Business. Moscow: HSE Publ., 121 p. (In Russ.).

Petrova L.A., Kuznetsova T.E., Eremina S.A. et al. (2020). Digital Bank of the Future / Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference "Digital Economy and Finances" (ISPC-DEF 2020). Atlantis Press. Available at: <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200423.013>.

Ruznyaev A.M. (2018). Digitalization of Russian Banks as a Necessary Requirement of Digital Economy. *Vektor ekonomiki — Vector of Economy*, no. 5 (23), pp. 61 (In Russ.).

Shaikh A.A., Karjaluoto H. (2019). Marketing and Mobile Financial Services: A Global Perspective on Digital Banking Consumer Behavior. Book Series: Rutledge Studies in Marketing.

Swan M. (2015). Blockchain: Blueprint for a New Economy. O'Reilly Media Publ.

Received 30.01.2020

Accepted for publication 17.06.2020

Макроэкономическая стабильность и микропруденциальное регулирование внешнего корпоративного долга России

Сергей Александрович Переход, аналитик ИК «Финам»;
аспирант НИУ «Высшая школа экономики», г. Москва
E-mail: s.perehod@gmail.com, ORCID 0000-0002-4606-1226

Аннотация

Статья посвящена исследованию рисков внешнего корпоративного долга России и инструментов нивелирования текущих шоков (санкций, глобальной рецессии из-за пандемии COVID-19, низких цен на нефть) для обеспечения макроэкономической стабильности. Проведена детальная декомпозиция долга и анализ вероятных уязвимостей, сделан вывод о наиболее значимом риске перекладывания корпоративных обязательств на государственные финансы.

На основе выборки динамики долга за 2006–2019 гг. (56 наблюдений) показано более активное наращивание заимствований государственными компаниями (в сравнении с частным сектором), введено понятие «опцион господдержки». Уточнено определение финансовой стабильности в контексте долговой устойчивости. На основании выявленных рисков сделан вывод о необходимости координации заемной политики госкомпаний на внешних рынках и предложены элементы стратегии снижения угроз для страны. Проведено сопоставление микро- и макропруденциальных подходов и особенности их применения в открытой экономике — экспортере сырья.

Ключевые слова: внешний корпоративный долг, макропруденциальная политика, финансовая стабильность, риск-менеджмент

JEL: F34, H63, G32

Для цитирования: Переход С. А. Макроэкономическая стабильность и микропруденциальное регулирование внешнего корпоративного долга России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 102–113. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-102-113.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-102-113

Macroeconomic Stability and Microprudential Regulation of Russia's Foreign Corporate Debt

Sergey A. Perekhod^{1, 2}

E-mail: s.perehod@gmail.com, ORCID 0000-0002-4606-1226

¹ Finam, Moscow 127006, Russian Federation

² National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

Abstract

The article is devoted to the study of the risks of external corporate debt and instruments for leveling current shocks (sanctions, global recession due to the COVID-19 pandemic and low oil prices) for macroeconomic stability. A detailed decomposition has been carried out, and an analysis of probable vulnerabilities has been performed; a conclusion is drawn about the most important aspects, namely the redistribution of obligations on public finances. Based on a sample of debt dynamics

for 2006–2019 (56 observations), a more active increase in borrowing by state-owned companies is revealed (compared with the private sector), and the concept of “state support option” is introduced. The definition of financial stability in the context of debt sustainability is clarified. The strategy is based on issues related to threats to countries. The micro- and macroprudential approaches are compared with the features of their application in an open economy.

Keywords: external corporate debt, macroprudential policy, financial stability, risk management

JEL: F34, H63, G32

For citation: Perekhod S.A. Macroeconomic Stability and Microprudential Regulation of Russia's Foreign Corporate Debt. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 102–113 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-102-113.

ВВЕДЕНИЕ

Последствия кризиса 2008 г. сфокусировали внимание центральных банков на предупреждении системных шоков, а политика обеспечения финансовой стабильности стала мейнстримом. В последние годы Банк России достиг большого прогресса в этом направлении, однако, несмотря на повышение устойчивости экономики после санкций 2014–2015 гг., оздоровления банковского и государственного секторов, она остается уязвимой для внешних факторов. Фактическая приостановка экономической деятельности по всему миру в начале 2020 г. может повлечь цепную реакцию распространения системных рисков. Уже сейчас можно наблюдать кризис ликвидности на рынках США: снижение фондовых индексов с темпами периода Великой депрессии, рекордный отток капитала из биржевых фондов, обвал стоимости облигаций инвестиционного уровня, паника центральных банков — снижение ставок и очередной перезапуск программ безлимитного выкупа активов (QE). Все это косвенно предвещает новый глобальный кризис и вынуждает исследовать риски внешних корпоративных обязательств для финансовой стабильности России.

Для начала стоит уточнить определение финансовой стабильности, т. к. до сих пор в литературе нет консенсуса и формальное определение не устоялось. Принципиальные разногласия в том, можно ли детерминировать ее в количественных параметрах (амплитуда отклонения ВВП или снижение стоимости активов) или она связана с качественными факторами (например, с бесперебойностью рынка финансового посредничества). В ряде публикаций финансовая стабильность определяется через категорию «системный риск» [IMF, 2011] — риск дестабилизации всей отрасли из-за проблем одной компании. В первой интерпретации системный риск связан с риском ликвидности, который влечет за собой реализацию всех остальных. Во второй — является индикатором уровня устойчивости при распространении стресса на других агентов сектора.

В своем исследовании мы определяем финансовую стабильность в контексте долговой устойчивости как состояние платежеспособности компаний в периоды макроэкономических шоков, во время которых они обеспечены резервами или без существенного объема рефинансирования на финансовых рынках могут исполнять свои обязательства в ранее запланированные сроки. Соответственно, превентивные меры нацелены на недопущение массовых дефолтов и поддержание ликвидности долгового рынка.

Следующие за определением вопросы: почему Россия, являясь нетто-кредитором, накопила столь значительный долг? Через какие каналы долг усиливает шоки и какова специфика их влияния в малых открытых экономиках стран — экспортеров сырья? Какова эффективность различных пруденциальных мер и каковы их нежелательные эффекты? А также остались ли какие-либо уязвимости, учитывая адаптацию к санкциям и значительное сокращение внешних обязательств?

ОБЗОР ДИНАМИКИ ДОЛГА

Рассмотрим предпосылки формирования задолженности. Одновременное совпадение сырьевого цикла и роста инвестиционных потребностей внутри страны в начале 2000-х гг. вызвало массовый приток капитала. Переживший дефолт внутренний финансовый рынок не смог конкурировать с иностранным капиталом по уровню ставок, длительности и объему кредитования, а в период устойчивого укрепления рубля к доллару (до 2007 г.) внешнее кредитование стало еще дешевле. Дополнительно к этому в 2003 и 2006 гг. произошла либерализация валютного законодательства, в результате чего иностранные инвесторы получили свободный доступ на рынок РФ, а российские организации получили возможность беспрепятственного выхода на международные рынки.

В итоге до 2008 г. рост экономики сопровождался быстрым накоплением внешней задолженности, которое прервал мировой кризис, но уже с 2011 г. оно возобновилось и было остановлено новым кризисом. «Перелом» 2014 г. значительно увеличил стоимость заимствований: санкции ограничили сроки финансирования до 14 дней, доходы компаний снизились вместе с ценами на нефть, а кредитный риск вырос — суверенные рейтинги агентств S&P, Moody's (Ba1 — самый низкий) и Fitch стали спекулятивными, стоимость CDS 5Y Russia¹ в моменте возросла с 170 до более 600 б. п. Шоковый рост доходностей по еврооблигациям и кредитам иссяк за год, но в пиковые периоды они взлетали на 20–40 % [Омельченко А. Н., Хрусталева Е. Ю., 2016]. С 2016 г. на фоне роста глобальных рынков, повышенной склонности инвесторов к риску и восстановления экономики произошло снижение премий CDS до 59,7 б. п. и повышение рейтинга Fitch до «стабильного BBB» (самый высокий). В результате долг сократился на 285,5 млрд долл. США и соответствует уровню десятилетней давности (рис. 1) — 450 млрд долл., а резервы Банка России превысили его на 110,6 млрд долл.

Рисунок 1

**Динамика государственного и частного долга
за 2006–2020 г., млрд долл. США /
Dynamics of public and private debt in 2006–2020, billion US dollars**

Источник: расчеты автора по данным Банка России / Source: author's calculations based on data of the Bank of Russia.

¹ CDS (credit default swap) — финансовая операция страхования кредитного риска эмитента.

В ходе анализа были выявлены следующие риски, связанные с государственным и частным долгом.

Риск перекалывания долга на государственные резервы. Учитывая высокую роль государства в экономике, значительная часть долга является квазигосударственной. По данным банка России на начало 2020 г. 141,6 млрд долл. приходилось на госкомпании, а весь такой долг (вместе с долгом государственных органов) составил 225,5 млрд долл. Такую структуру обязательств необходимо учитывать при анализе устойчивости, ведь именно государство часто вынуждено страховать долги системообразующих предприятий из опасений перехода заложенных активов к иностранным кредиторам. Только благодаря господдержке в 2008 и 2014–2015 гг. удалось предотвратить дефолты госкорпораций.

Риски срока погашения. В структуре преобладает относительно долгосрочный долг (более пяти лет): из общей внешней задолженности 20,6 млрд долл. — долг до востребования, 59,3 млрд долл. необходимо выплатить в 2020 г., срок от одного года до двух лет — 55,44 млрд долл. и еще на 64,3 млрд долл. График выплат не определен. Проведенный анализ рынка еврооблигаций показал, что 245 эмиссий должны быть погашены до конца 2025 г. (87 %) и только 32 выпуска имеют срок погашения с 2026 до 2052 г.

Валютные риски. Выплаты по долгам во многом определяют и отток капитала из страны, а приток ограничен санкциями — под них попало около 50 % долга всех нефинансовых компаний и 15 % долга банков. Это стало причиной изменения его структуры из-за переориентации компаний на внутренний долговой рынок и увеличения доли рублевых заимствований до 71 %. За период между пиком объема долга во II кв. 2014 г. и III кв. 2019 г. структура долга изменилась в следующих долях: долларовая часть снизилась с 62,2 до 51,8 %, рублевая — с 24 до 23,4 %, доля долга в евро выросла с 11,6 до 21,8 %, доля других валют выросла с 2,1 до 3 %. Более статичным оказался рынок еврооблигаций — из всего объема (98,53 млрд долл.) долларовые долги составляют 79,16 %, рублевые — 4,28 %, евро — 10,33 %, другие валюты (CHF, CNY, GBP) составляют 6,23 %. Поскольку санкции запрещают взаимодействие с американскими и частично европейскими компаниями, структура долга может еще больше измениться, т. к. контрагенты опасаются вторичных санкций [Переход С. А., 2019].

Доля валютных заимствований существенно различается по отраслям. Она традиционно высока для экспортеров (более 70 % компаний): добыча полезных ископаемых, химия и нефтехимия, металлургия (рис. 2). С точки зрения таких компаний наличие долга в иностранной валюте достаточно рационально, т. к. возникает «естественное хеджирование». Однако исследования [Коротин В. Ю., Исламов Р. Т., 2014] показывают, что эффект от такого хеджирования довольно слабый и его возможности часто преувеличиваются.

Рисунок 2

**Крупнейшие эмитенты еврооблигаций, млрд долл. США /
Largest issuers of eurobonds, billion US dollars**

Источник: расчеты автора по данным cbonds.ru / Source: author's calculations according to cbonds.ru.

Риски концентрации долга. Они достаточно типичны для российского рынка и связаны со структурой экономики — есть очень крупные компании, активы которых превышают активы многих банков. Финансовые трудности в таких организациях усиливают волатильность на рынках и могут стать причиной снижения инвестиционной активности, а также вызвать кризис банковской системы и возникновение бюджетного дефицита.

Несмотря на рост долговой нагрузки после 2014–2015 гг. (из-за переоценки валютных пассивов), все секторы (кроме строительства и машиностроения) демонстрируют приемлемый уровень отношения процентных расходов к EBITDA даже в нефтегазовой отрасли, где долг в абсолютных значениях большой [Банк России, 2019]. В предыдущие годы кредитование крупных заемщиков быстро росло из-за замещения внешнего долга внутренним, после 2014 г. ситуация изменилась — кредитование росло медленно, компании получали высокую прибыль и увеличивали дивиденды.

В целом для России метрики долговой устойчивости находятся на комфортном уровне: коэффициент «Внешний долг/ВВП» — 29 % (выше 50 % — высокий риск), а «платежи по внешнему долгу/экспорт» — 22 % (выше 25 % — высокий риск), что по методологии МВФ оценивается как низкий и средний уровень риска соответственно. Объем международных резервов (562,4 млрд долл.) полностью покрывает весь долг (для сравнения: долг Турции, Чили, ЮАР, Индонезии превышает резервы в 3–5 раз) и импорт на 16 месяцев (при необходимом трехмесячном запасе). Экспортеры обеспечивают достаточный приток валюты — в 2019 г. профицит счета текущих операций достиг 70,6 млрд долл. (в 2020 г. возможен дефицит). В условиях низкого роста ВВП у бизнеса нет потребности в серьезном кредитовании. Отдельно стоит отметить политические риски для компаний: полное ограничение внешнего финансирования, вероятность заморозки активов из-за судебных процессов против «Газпрома» и по делу ЮКОСа, блокирование проекта «Северный поток-2», политические ковенанты, предусматривающие досрочное погашение обязательств, массовый отток капитала нерезидентов из ОФЗ (доля 33,2 %, или более 2,9 трлн руб.) и еврооблигаций (доля 54,5 %, или 22,3 млрд долл.) могут снизить устойчивость компаний.

ОПЦИОН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

Поведение компаний на долговом рынке зачастую происходит по следующему алгоритму: на повышательной фазе инвестиционного цикла они активно привлекают заемные средства, что в краткосрочном периоде повышает экономическую активность, однако в среднесрочном — долг увеличивает их уязвимость, и во время реализации стресса государство вынуждено тратить суверенные резервы на спасение их от дефолта. Согласно отчету Всемирного банка, российский кризис 2008 г. начался «как кризис частного сектора, спровоцированный чрезмерными заимствованиями частного сектора в условиях глубокого тройного шока: со стороны условий внешней торговли, оттока капитала и ужесточения условий внешних заимствований» [Всемирный банк, 2009, с. 13].

Чтобы исправить ситуацию, правительством был сформирован перечень из 295 системообразующих организаций, которые получили прямую господдержку в размере 735,3 млрд руб. (ВЭБ получил 175 млрд руб., АСВ — 200 млрд, ВТБ — 180 млрд, РСХБ — 45 млрд, РЖД — 50 млрд руб.). Банк России выдал субординированный кредит Сбербанку на 500 млрд руб., а всего кредитов без обеспечения банкам — 3,116 трлн руб.; ФНБ разместил в ВЭБе депозит в размере 267,4 млрд руб. и денежные средства на реструктуризацию банковских долгов (297,1 млрд руб.)². Крупнейшие компании (ТНК, «Русал», ЛУКОЙЛ, Х5, «Газпром», Evraz, «Роснефть» и «ВымпелКом») обратились к государству за

² Расчеты автора на основе официальных источников.

помощью в рефинансировании обязательств. Эта ситуация повторилась в 2014 г.: несбалансированность валютных активов и пассивов организаций, резкое снижение цен на нефть и ограничение доступа на иностранные рынки капитала вызвали огромный финансовый шок. Государство было вынуждено выделить 1 трлн руб. на докапитализацию 27 банков, а также страховать Внешэкономбанк от рекордных убытков в 1,2 трлн руб. за 2014–2017 гг. На основании проведенного анализа можно выдвинуть гипотезу, что системно значимые компании ведут более рискованную заемную политику, т. к. уверены в том, что их поддержат из-за принципа *too big to fail*.

Чтобы исследовать эффект «опциона господдержки», была собрана квартальная статистика динамики объема долгов с I кв. 2006 г. по III кв. 2019 г. Расчеты выявили изменение среднеквартального роста долга в зависимости от экономического цикла. Декомпозиция динамики обязательств показала, что частные компании более активно занимали лишь в коротком первом периоде, но сильнее сокращали во втором и четвертом. Госкомпании за счет нефинансового сектора наращивали долг даже в период кризиса, а после 2008 г. темпы роста значительно опережали динамику частного долга. Только санкции после 2014 г. смогли заставить госкомпании его сокращать (табл. 1).

Таблица 1

**Среднеквартальное изменение долга
по периодам роста и падения ВВП /
The average quarterly change
in debt for periods of growth and decline in GDP**

	Рост I кв. 2006 — III кв. 2008 гг.	Спад IV кв. 2008 — IV кв. 2009 гг.	Рост I кв. 2010 — IV кв. 2014 гг.	Спад I кв. 2015 — I кв. 2016 гг.	Рост II кв. 2016 — III кв. 2019 гг.
Периоды	1	2	3	4	5
Частные компании: темп роста, %	18,59	-2,0	0,19	-1,86	-0,11
Частные компании: накопленный долг за период, млн долл.	239 855	-31 620	10 863	-25 933	-4076
Госкомпании: темп роста, %	10,04	0,67	4,35	-0,8	-2,44
Госкомпании: накопленный долг за период, млн долл.	77 233	4384	117 564	-9374	-74 337

Источник: расчеты автора по данным Банка России / Source: author's calculations based on data of the Bank of Russia.

МИКРО- И МАКРОПРУДЕНЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

После определения финансовых деформаций необходимо решить, в какой момент и какой из инструментов должен быть введен/усилен либо ослаблен/отменен. Кризисы вынудили регулятора иметь в арсенале различные инструменты для сглаживания бизнес-циклов, укрепления устойчивости финансового сектора и обеспечения стабильности, снижения накопленных идиосинкратических рисков, нивелирования эффектов финансовых циклов на рост ВВП [IMF, 2019].

Современная финансовая архитектура сочетает в себе микро- и макропруденциальные составляющие, которые в обоих случаях направлены на обеспечение стабильности, но способы ее достижения различаются, и они могут как синергетически дополнять друг друга, так и вступать в противоречие (табл. 2). Перечисленные инструменты используются с учетом состояния рыночной среды: переменные инструменты — в зависимости от фазы цикла или стрессовых факторов, постоянные — в любое время (нацелены на укрепление инфраструктуры) [Group of Thirty, 2010; Банк России, 2017а]. Особенность второго подхода состоит в том, что его применение растянуто во времени, поэтому применение постоянных инструментов следует планировать заблаговременно.

Таблица 2

**Сопоставление макро- и микропруденциальных подходов /
Comparison of macro- and microprudential approaches**

Аспект	Микропруденциальный подход		Макропруденциальный подход	
Тактическая цель	Снижение идиосинкратического риска		Предотвращение системных сбоев	
Стратегическая цель	Защита интересов кредиторов, инвесторов и вкладчиков		Минимизация сокращения ВВП	
Модель рисков	Специфические шоки		Общие и систематические шоки	
Макроэкономический фактор	Экзогенный		Эндогенный	
Взаимосвязанность и концентрация	Незначима		Значима	
Оценка перспектив	Акцент на внутреннем контроле и проверках		Вероятностный подход, основанный на оценках рисков и сценарном анализе	
Раскрытие информации	Отчеты по РСБУ и конфиденциальная информация для целей надзора		Публичное освещение результатов оценки финансовой устойчивости и сигналов раннего оповещения	
Калибровка регулирования	Подход «снизу вверх»: отслеживание рисков отдельных агентов		Подход «сверху вниз»: отслеживание дисбалансов во всем секторе	
Инструмент	Преимущество	Недостаток	Преимущество	Недостаток
Стресс-тестирование	Позволяет оценить достаточность капитала	Не учитывает распространение системного риска [Freixas X. et al., 2015]	Оценка системных рисков	Сложность моделирования эффектов финансового заражения
Нормативы	Ограничение кредитных рисков и формирование резервов на возможные потери	Исполнение требований де-факто не гарантирует устойчивость	Качественный рост риск-менеджмента компаний и анализ трансграничных взаимосвязей	Избыточное резервирование капитала снижает объемы кредитования
Ограничения активов и пассивов	«Тонкая настройка» баланса организации	Снижает эффективность бизнеса узкоспециализированных компаний	Потенциальное снижение влияния «пузырей» цен	Может привести к уходу из отрасли низкорентабельных компаний

Источник: составлено автором по работам [Дьячков Д. В., 2018; Екпу V., 2016] / Source: compiled by the author based on the works [Dyachkov D.V., 2018; Ecpu V., 2016].

Базовыми постоянными целями пруденциальной политики являются:

1) повышение устойчивости системно значимых компаний и снижение риска концентрации. Меры состоят из разнообразных динамических надбавок к коэффициентам риска и резервирования буферов капитала в зависимости от компаний, секторов, классов активов;

2) контроль уровней финансового рычага. Чрезмерный рост кредита может стать причиной роста финансовых пузырей из-за недостаточной пропорции пассивов к капиталу. Соотношение активов и пассивов определяет платежеспособность организации — зависимость от краткосрочного фондирования может вынудить к распродаже активов по нерыночным ценам. Надбавки позволяют сдерживать рост кредита во время подъема цикла и формируют запас ликвидных активов, что смягчает падение ВВП во время рецессии;

3) контроль уровня внешнего долга связан с необходимостью сглаживать процикличность притоков капитала и повышать устойчивость к резким оттокам. Меры снижения рисков включают ограничения к заемщикам (отношение кредита к стоимости обеспечения/доходу по кредитам), интервенции для ослабления валютного курса (делает внешние займы дороже) или ограничения притока капитала.

Указанные меры (табл. 3) оказывают двойственное влияние на рынок, создание резервов или валютных ограничений сглаживает эффекты шоков, но и увеличивает издержки и сокращает инвестиции, что приводит к уменьшению прибыли [Кадомцева С. В., Исразлян М. А., 2016]. В итоге имеем парадокс, заключающийся в противоречии между финансовой стабильностью и эффективностью работы капитала. Более того, наличие регулирования может создать впечатление устойчивости компаний к шокам, что приводит к более рискованному поведению агентов. В условиях шока пруденциальные меры могут оказаться неэффективными — инерционное накопление долга не замедляется в фазе спада, а из-за неспособности компенсировать совокупный спрос «закручивается» дефляционная спираль, что приводит к росту реального долга и долговой нагрузки заемщиков.

Таблица 3

**Классификация инструментов пруденциальной политики /
Classification of prudential policy instruments**

Инструмент	Повышение устойчивости сектора	Сглаживание цикла	Ограничение рычага	Источник инициативы
Регуляторный капитал				
Коэффициент левериджа (соотношение капитала и активов)	*		*	«Базель III»
Дифференцированные надбавки к нормативам достаточности капитала		*	*	
Контрциклический буфер капитала и дополнительные требования для системно значимых институтов (SIFI)		*	*	
Буфер консервации капитала	*		*	
Надбавка за системную значимость	*		*	Швейцария, Китай
«Условный» (<i>contingent</i>) капитал	*			США, Нидерланды
Ограничения на распределение прибыли для докапитализации банков	*	*	*	«Базель III»
Ликвидность				
Нормирование соотношения долгосрочных активов и пассивов	*		*	«Базель III»
Показатель краткосрочной ликвидности	*		*	
Нормирование покрытия ликвидности LCR (<i>Liquidity coverage ratio</i>)		*		Банк межд. расчетов (БМР)
Резервы на возможные потери				
Динамические резервы на возможные потери	*	*		Банк Испании
Лимитирование операций				
Норматив соотношения объема кредита и стоимости залога LTV (<i>Loan to value ratio</i>)		*		Гонконг, Южная Корея
Норматив соотношения процентных выплат и дохода заемщика LTI (<i>Loan to income</i>)		*		
Нормативы задолженности и дохода DTI (<i>Debt to income</i>)		*		
Изменяющиеся размеры маржи и дисконта для сделок РЕПО		*		БМР
Лимит вариационной маржи		*		
Лимит валютной позиции		*		Индия, Малайзия, Филиппины
Лимит кредитования в иностранной валюте		*		
Лимит риска концентрации (норматив H30)	*	*		БМР
Норматив стабильного фондирования (NSFR)		*		Китай, Корея, БМР
Норматив внешних заимствований		*		Банк Казахстана

Источник: составлено автором по работам [BIS, 2010; IMF, 2011; Банк России, 2011] / Source: compiled by the author based on the works [BIS, 2010; IMF, 2011; Bank of Russia, 2011].

Заблаговременное использование пруденциальных инструментов во время восходящей фазы кредитного цикла позволяет стимулировать экономику, не перегруженную долговым бременем, даже в условиях рецессии. Однако реализация пруденциальных мер может столкнуться со значительными ограничениями в малых открытых экономиках [Иванова Н. и др., 2019] и тем более сильно зависящих от экспорта сырья (подобно России) [Джагитян Э. П., 2017]. В литературе присутствует важная оговорка относительно таких стран: из-за свободного движения капитала регуляторы не могут одновременно устанавливать процентные ставки и курс валюты. «Невозможная троика» превращается в простую дилемму: валютный курс может стать преградой для установления внутренних процентных ставок, а попытки ужесточения денежной политики провоцируют приток капитала и еще большее укрепление курса национальной валюты. Аналогичный эффект в странах — экспортерах сырья: в периоды роста цен страна становится привлекательной для притока капитала (снижаются премии за риск, укрепляется валютный курс, происходит рост стоимости залогов, который оказывает влияние на предложение кредитов) [Банк России, 2017b]. В случае замедления экономики капитал «разворачивается» и накопленные дисбалансы уже не могут поддерживаться, возникает обратный порочный круг: желание инвесторов избавиться от плохих активов приводит к уменьшению их цены или дефолтам, что снижает ликвидность и капитал агентов. В итоге они сокращают свою деятельность, что еще сильнее влияет на цены активов, далее снижается совокупный спрос в экономике и провоцирует дефолты. Проблема обостряется тем, что при принятии индивидуальных решений ни банки, ни заемщики не учитывают экстерналий этих решений на макроуровне [Екри, 2016, р. 36]. Поэтому меры должны быть контрциклически сырьевым циклам. На данный момент подобные риски немного снизились из-за санкционных ограничений притока иностранного капитала и низких цен на нефть.

Инструменты реагирования на стресс носят реактивный характер, что позволяет сглаживать волатильность и распространение системных рисков. Реагирование на стресс предусматривает сдерживание эффектов финансового заражения через предоставление краткосрочной ликвидности (как правило, через РЕПО) или ослабление регуляторных требований для проблемных банков. Крайними мерами могут быть ограничения на «короткие продажи» или операции с деривативами, ограничения (или налоги) на движение капитала.

Применение части этих инструментов потребовалось и в начале 2020 г. на фоне распространения пандемии вируса COVID-19 и провала продления сделки ОПЕК+. В начале марта Банк России на 30 дней отложил покупку валюты и, более того, приступил к ее продаже в рамках бюджетного правила, увеличил лимит по операциям «валютный своп», до 30 сентября ввел регуляторные послабления, предоставил 1,5 трлн рублевой ликвидности на аукционах РЕПО.

НОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РИСК-СТРАТЕГИИ

Санкции после 2014 г. стимулировали ускорение принятия мер, повышающих устойчивость финансового сектора, и некоторые меры внедрялись бы и в их отсутствие, но более медленными темпами. Во-первых, Банк России вывел с рынка или докапитализировал через ФКБС финансово несостоятельные организации: из 923 банков осталось 436; во-вторых, проведен ряд мер по девальютизации экономики: снижение ключевой ставки и рефинансирование валютного долга на рублевый, снижение объема валютных кредитов и депозитов, продвижение рубля как расчетной валюты на пространстве ЕАЭС; в-третьих, применение бюджетного правила, которое предполагает покупку валюты в резервы ФНБ на доходы от продажи нефти при цене выше 40 долл. за баррель, что частично стабилизировало доходы бюджета и валютный курс. Вышеперечисленные меры в меньшей степени коснулись нефинансовых компаний в силу того, что Банк России не имеет

юридических полномочий по контролю за ними, потому важнейшим в этом плане видится превентивное снижение их рисков.

В мировой практике широкое применение имеют разнообразные *ограничения как на объемы (пороги долга), так и на инструменты внешнего финансирования*. С одной стороны, ограничения могут быть реализованы посредством надбавок к коэффициентам риска при их кредитовании национальными банками, с другой — это не мешает организациям занимать на внешних рынках. Для применения их в России первым этапом должна стать разработка единых критериев определения опасной черты долговой нагрузки, а возможными метриками могут быть норматив Н6 (норматив максимального риска на заемщика), долг компании к ВВП, совокупный долг/EBITDA или EBITDA/процентные расходы. На следующем этапе следует установить дифференцированные надбавки по отраслям. Дополнительно можно исследовать целесообразность законодательных ограничений заимствований для нефинансовых компаний.

Новыми элементами повышения эффективности управления внешним долгом могут стать:

Координация заемной политики. Для контроля активности на внешних рынках необходимо разработать стратегию совместного развития организаций. Для этого необходимо по аналогии с банками формализовать перечень системно значимых нефинансовых компаний. Регуляторами этой работы могут выступить Минфин и Минэкономразвития.

Продолжение курса на дедолларизацию долга и экономики. Санкции уже оказали влияние на рынок еврооблигаций, и компании все больше должны ориентироваться на рублевые займы. Если будет запрещено использование долларовых корреспондентских счетов, ликвидность активов снизится и создаст проблемы для погашения обязательств. В таком случае Банк России будет обязан из своих резервов поддерживать ликвидность. Для мягкой девальютации планомерно повышаются резервные требования по обязательствам в иностранной валюте: перед юрлицами-нерезидентами — 8 %, перед физлицами — 7 %. Также повышены коэффициенты риска по кредитам и облигациям в иностранной валюте для экспортеров до 110 %, а неэкспортеров — до 130 %. Обсуждается идея страхования валютных вкладов в части снижения предельного отклонения ставок от базовой доходности, сверх которого банки уплачивают дополнительные взносы. В связи с частичной переориентацией торговли на азиатские рынки можно диверсифицировать портфель займами в китайских юанях.

Развитие внутреннего долгового рынка предполагает кардинальные решения замещения наиболее дорогих зарубежных долгов отечественным капиталом. Однако существует несоответствие доступного предложения внутреннего финансирования (по своим срокам, стоимости, масштабам и уровню терпимости к риску) инвестиционным потребностям. Частично это можно решить, репатриировав капитал избыточных иностранных активов тех же госкомпаний. Уже сейчас происходит активное снижение процентных ставок российского денежного рынка, соответственно, снижается требуемая доходность и расходы на обслуживание при покупке облигаций. Также следует обратить внимание на ускоренное развитие инструментов, обеспечивающих трансформацию распыленных внутренних капиталов в концентрированные «длинные» займы. Речь идет о рынках долгосрочных корпоративных облигаций и синдицированных кредитов.

Долговое финансирование инвестиций. Рост долга без роста инвестиций может привести к «долговой пирамиде», когда экономика перейдет от производственной составляющей к обслуживанию долга, поэтому заемные средства должны направляться на инвестиции. Важным фактором является прозрачность и возможность оценки эффективности использования заемных средств.

Включение в методологию определения системно значимых банков критерия международной активности [Банк России, 2020, с. 4]. Банком России предложено дополнение

критериев определения системно значимых банков путем включения в них показателей привлечения средств от нерезидентов (вес 5 %) и их кредитования (5 %). В документе также предлагается применять дифференцированные надбавки за системную значимость и норматив концентрации кредитного риска H30, требования TLAC/MREL³, которые могут способствовать снижению затрат государства на спасение банков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Начало 2020 г. сопровождалось обвалом фондовых и сырьевых рынков, стремительным замедлением мировой экономики, что может предвещать новый глобальный кризис. Пока основной шок пришелся на финансовый сектор, но в условиях продолжительного периода низкого спроса на товары российского экспорта может произойти значительное сокращение ВВП. Несмотря на резкое понижение ключевых ставок центральными банками, спреды доходности по займам выросли, что затруднит возможности рефинансирования долга уже сейчас.

За последние годы долговая устойчивость России качественно улучшилась по сравнению с кризисами 1998, 2008 или 2015 гг., и сейчас мы как никогда подготовлены к подобным событиям. Тем не менее постоянное совершенствование концепции макропруденциализма и риск-менеджмента внутри организаций создаст предпосылки для упреждения новых системных шоков.

Список источников

- Всемирный банк в России. Доклад об экономике России / Всемирный банк, 2009. 32 с.
- Джагитян Э. П. Макропруденциальная политика в посткризисном банковском регулировании // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 11. С. 13–23. URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-11-13-23>.
- Дьячков Д. В. О взаимодействии макропруденциальной и микропруденциальной политик // Вестник евразийской науки. 2018. № 4. С. 1–10.
- Иванова Н., Андреев М., Синяков А. и др. Обзор конференции Банка России «Эффективность макропруденциальной политики: теория и практика» // Деньги и кредит. 2019. Т. 78. № 3. С. 89–121.
- Кадомцева С. В., Израелян М. А. Макропруденциальное регулирование и разработка системы раннего оповещения о потенциальном возникновении финансовой нестабильности в России // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2016. Т. 7. № 4. С. 7–27.
- Концепция макропруденциального стресс-тестирования / Банк России, 2017. 71 с.
- Коротин В. Ю., Исламов Р. Т. Риск-ориентированное планирование структуры долга нефтяной компании // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2014. № 12. С. 59–65.
- Обзор финансовой стабильности. II–III кварталы 2019 года. № 2 (15) / Банк России, 2019. 74 с.
- Об определении системно значимых кредитных организаций и подходов к их регулированию / Банк России, 2020. 30 с.
- Омельченко А. Н., Хрусталева Е. Ю. Оценка влияния санкций на стоимость финансирования предприятий в России // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 10 (457). С. 4–16.
- Переход С. А. Риски внешнего корпоративного долга российских компаний / Государственное управление и развитие России: национальные цели и институты. Сборник статей международной конференц-сессии РАНХиГС. 2019. Т. 1. С. 974–985. М.: ИД «Научная библиотека».
- Роль макропруденциальной политики в условиях корреляции сырьевых циклов с потоками капитала и финансовым циклом / Банк России, 2017. 21 с.
- Екпу V. Micro-prudential Vs Macro-prudential Approaches to Financial Regulation and Supervision / Conference Paper. WAIFEM, 2016. 58 p.

³ Инструменты *Total loss-absorbing capacity* (TLAC) обеспечивают способность поглощения убытков глобальных системно значимых банков на стадии урегулирования их несостоятельности посредством прекращения обязательств или конвертации требований по ним в обыкновенные акции. Стандарт *Minimum requirement for own funds and eligible liabilities* (MREL) содержит критерии для определения минимальных требований к собственным средствам и обязательствам.

- Freixas X., Laeven L., Peydro J. L. Systemic Risk, Crises, and Macroprudential Regulation. Massachusetts: The MIT Press, 2015. 472 p.
- Global Financial Stability Report. Lower for Longer / IMF, October 2019. 109 p.
- Enhancing Financial Stability and Resilience: Macroprudential Policy, Tools, and Systems for the Future / Group of Thirty, October 2010. 96 p.
- Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences / CGFS Paper № 38. BIS, 2010.
- Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences / IMF, 2011. 85 p.

Поступила в редакцию 7 апреля 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

References

- Bank of Russia (2017a). The Concept of Macroprudential Stress Testing. 71 p. (In Russ.).
- Bank of Russia (2017b). The Correlation of Commodity Cycles With Capital Flows and the Financial Cycle: the Role of Macroprudential Policy (In Russ.).
- Bank of Russia (2019). Financial stability Report for the second and third quarters of 2019. № 2 (15). pp. 75. (In Russ.).
- Bank of Russia (2020). On the Definition of Systemically Important Credit Organizations and Approaches to Their Regulation. 30 p. (In Russ.).
- BIS (2010). Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences. CGFS Paper № 38. 37 p.
- Dzhagityan E.P. (2017). Macroprudential Policy in Post-Crisis Banking Regulation. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 61, no. 11, pp. 13–23 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-11-13-23>.
- Diachkov D.V. (2018). On the Interaction of Macroprudential and Microprudential Policies. *Vestnik evraziiskoi nauki — The Eurasian Scientific Journal*, vol. 10, no. 4, pp. 1–10 (In Russ.).
- Ekpu V. (2016). Micro-prudential Vs Macro-prudential Approaches to Financial Regulation and Supervision. Conference Paper. WAIFEM, 58 p.
- Freixas X., Laeven L., Peydro J.L. (2015). Systemic Risk, Crises, and Macroprudential Regulation. Massachusetts: The MIT Press. 472 p.
- IMF (2011). Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences. 85 p.
- IMF (2019). Global Financial Stability Report. Lower for Longer. October. 109 p.
- Group of Thirty (2010). Enhancing Financial Stability and Resilience: Macroprudential Policy, Tools, and Systems for the Future, October, 96 p.
- Ivanova N., Andreev M., Sinyakov A. et al. (2019). Review of Bank of Russia Conference on 'Macroprudential Policy Effectiveness: Theory and Practice'. *Russian Journal of Money and Finance*, vol. 78, no. 3, pp. 89–121 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31477/rjmf.201903.89>.
- Kadomtseva S.V., Israelyan M.A. (2016). Macroprudential Regulation and Early Announced Development of the Potential Emergence of Financial Instability in Russia. *Nauchnye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta — Scientific Research of Faculty of Economics*. Electronic Journal, vol. 7, no. 4, pp. 7–27. (In Russ.).
- Korotin V.Yu., Islamov R.T. (2014). Risk-Oriented Planning of Debt Structures of an Oil Company. *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom — Problems of Economy and Management of the Oil and Gas Complex*, no. 12. pp. 59–65 (In Russ.).
- Omel'chenko A.N., Khrustalev E.Yu. (2016). Evaluation of Sanctions' Impact on the Cost of Financing for Russian Companies. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika — Economic Analysis: Theory and Practice*, no. 10, pp. 4–16 (In Russ.).
- Perekhod S.A. (2019). Risks of External Corporate Debt of Russian Companies In: Public Administration and Development of Russia: National Goals and Institutions. Collection of articles of the international conference session of the RANEPa, vol. 1, pp. 974–985. Moscow: Nauchnaya biblioteka Publ. (In Russ.).
- The World Bank (2009). The World Bank in Russia. Report on the Russian Economy. 32 p. (In Russ.).

Received 07.04.2020

Accepted for publication 17.06.2020

Управление по результатам в государственном секторе: возможности для Сирии

Наим Давид Хурмуз, специальный представитель по взаимодействию с Сирийской Арабской Республикой Совета по развитию внешней торговли и международных экономических отношений, г. Москва
E-mail: naamwel@yahoo.com, naeim.hurmuz@mail.ru

Аннотация

В условиях проведения государственно-правовой реформы в Сирии особую актуальность приобретает проблема повышения эффективности государственного управления и отдельных его элементов. Сложившаяся на данный момент система социальных стандартов и гарантий оказалась непригодной для условий рыночной экономики. Нарастающие проблемы в экономике: падение ВВП, сокращение доходов бюджета и рост его дефицита — усугубляют проблемы в социальной сфере и снижают доступ к государственным услугам. В связи с этим ограниченность бюджетных средств существенно уменьшила общественные фонды потребления, в результате определенные услуги стали почти недоступными в условиях низкой покупательной способности населения.

В статье обоснована необходимость модернизации системы управления в соответствии с требованиями демократического государства с социально ориентированной экономикой. Модернизация должна быть направлена прежде всего на внедрение бюджетирования и систем, способствующих повышению качества услуг, предоставляемых органами государственной власти. В ходе теоретического и методологического осмысления процессов совершенствования деятельности органов государственной власти Сирии и других государств, находящихся в аналогичных условиях, был сделан вывод об актуальности перехода от устаревших форм и методов управления к современному, где целеполагание и реализация задач по достижению целей осуществляются в каждом отдельном субъекте управления, а постановка целей ориентирована на четко определенный результат. Обосновано, что таким механизмом может быть внедрение бюджетирования и управления по результатам (*performance management*) в государственное управление.

Ключевые слова: управление по результатам, ориентация на результат, цели, органы государственного управления, государственная власть

JEL: H11, H50, P21

Для цитирования: Хурмуз Н. Д. Управление по результатам в государственном секторе: возможности для Сирии // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 3. С. 114–135. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-114-135.

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня наблюдается тенденция к обобщению целей органов публичного управления и, как следствие, возникает опасность отвлечения внимания на достижение промежуточных, частичных результатов, что приводит к «управлению ради управления», потере перспектив развития и затратам ресурсов. Такая ситуация проявляется в соперничестве, конфликтах между отдельными звеньями государственного управления, причем сохранение существования каждого из них выступает как самоцель, а главная цель, ради которой

была создана организация и осуществляется ее деятельность, отходит на второй план. Поэтому вопреки интересам государства возникают ситуации, при которых органы управления, созданные в соответствии с конкретной целью, начинают исходя из имеющегося состава кадров, материальных и финансовых ресурсов влиять на генеральную цель, модифицируя ее в соответствии с собственными возможностями и текущими интересами [Armstrong M., 2009]. Все эти факторы сформировали основу для переформатирования концепций государственного управления, поиска направлений положительных реформ на основе принципов управления по результатам (*performance management*) [Cohen S. et al., 2013].

Все это актуально и для Сирии, в которой сегодня реформирование публичного сектора является одной из ключевых задач, ведь от его прочности, гибкости и актуальности зависит качество функционирования демократического государства и степень удовлетворения интересов гражданского общества, а также конструктивность диалога между этими субъектами. Классическая бюрократическая модель государственного управления, сложившаяся в Сирии, не отвечает требованиям времени, ее структура и механизмы нуждаются в модернизации и трансформации. От выбора модели дальнейшего развития государственного управления будет зависеть логика проводимых реформ, поскольку современная наука государственного управления предлагает ряд методологически различающихся концепций, теорий и доктрин управления публичным сектором. Поэтому целью данного исследования является теоретическое обоснование возможностей повышения эффективности государственного управления за счет использования управления по результатам и выявление преимуществ его использования в Сирии.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Современная наука государственного управления предлагает широкий вариативный ряд концепций управления публичным сектором. Парадигма нового публичного менеджмента, которая зародилась в 80-х гг. XX в., а наиболее востребованной стала в конце XX — начале XXI в., является одной из самых популярных в теории и распространенных на практике моделей отказа от бюрократизма. Новый публичный менеджмент (*new public management*) возник на основе критики принципов и средств бюрократического подхода к государственному управлению. Последний долгое время считался классической системой организации публичного сектора с конца XIX в. до 70-х гг. XX в. Новое публичное управление имеет целью полную замену старой (бюрократической) модели государственного управления на новую, при этом разрабатывает собственный теоретический каркас, методологию и механизмы [Armstrong M., 2009].

Новый публичный менеджмент основывается на двух ключевых элементах — менеджизации и маркетингизации. В свою очередь эти элементы детализируются рядом механизмов, таких как изменение поведения и культуры государственного служащего (превращение его в государственного менеджера), структуры государственного аппарата и перераспределение обязанностей и ответственности в его пределах; введение конкурентных основ деятельности; направленность на эффективность и прибыльность; привлечение частных организаций к процессу предоставления государственных услуг; отношение к гражданину как к потребителю и пр. Данная парадигма государственного управления предусматривает введение рыночных механизмов в практику публичного сектора с целью повышения его эффективности, производительности и экономичности с помощью таких механизмов, как децентрализация, менеджмент и аудит исполнения, приватизация и аутсорсинг [Osborne S. P., 2010].

Целесообразным является разграничение последствий применения нового публичного управления в развитых странах и развивающихся через различные исходные условия. Развитые страны встретились со следующими проблемами: парадокс централизации

через децентрализацию, неуместность применения всего комплекса управленческих технологий в публичном секторе, этические вопросы (коррупция и отсутствие прозрачности). В развивающихся странах свой перечень проблем: нехватка ресурсов и управленческих мощностей, централизованное принятие решений, неосведомленность в рыночных операциях, невозможность контрактных соглашений из-за слабости нормативно-правовой базы, неготовность гражданского общества к инновационным переменам в организации государственного управления [Lin J.-S., Lee P.-Y., 2011]. Полагаем, что для государств с тяжелой социально-экономической ситуацией необходимо дополнить принципы нового публичного управления необходимостью децентрализации властных полномочий и прямой передачей бюджетных средств на локальный уровень для проведения точечных преобразований с целью решения конкретных проблем местных сообществ.

Можно согласиться с С. Заффроном и Д. Логаном в том, что преобразование государственного управленца в профессионального менеджера, установление горизонтальных коммуникационных связей и децентрализация, а также внедрение рыночных механизмов функционирования публичного сектора становятся залогом производительности государственного управления. Новый публичный менеджмент имеет как ряд сторонников, так и ряд оппонентов [Zaffron S., Logan D., 2011]. Тем не менее практика многих стран показывает положительные результаты реализации его принципов.

Согласно М. Рутгерсу новое публичное управление, которое предусматривает комплексную переоценку сути управленческого процесса (целей, задач, механизмов реализации) и представляет собой уникальную теоретическую модель постановки и решения проблем, полностью отрицает бюрократический подход к публичному сектору, сегодня находится в состоянии завершения этапа становления, что подтверждается появлением новых моделей [Rutgers M., 2010]. Новое публичное управление возникает в результате применения экономического подхода к анализу деятельности системы государственного управления. Введение рыночных механизмов организации системы государственного управления и менеджерской культуры обеспечивает его реализацию на практике.

М. Арнабольди и другие считают, что управление эффективностью — сложная задача, стоящая перед менеджерами государственных служб, решение которой ограничено неблагоприятными последствиями, связанными с некорректным использованием систем управления эффективностью в государственных органах, особенно с негативным влиянием на моральный дух персонала. Отсутствие готовых ответов на вопросы управления эффективностью делает эту задачу труднореализуемой, что предопределяет необходимость понимания критических аспектов внедрения систем управления эффективностью [Arnaboldi M. et al., 2015].

Аналогичного мнения придерживаются К. Фрайер, Дж. Энтони и С. Огден, которые считают, что во всем мире существуют общие проблемы, возникающие в системах управления эффективностью из-за конфликтов между различными группами интересов — между политиками и профессионалами, между фракциями и коалициями; из-за давления со стороны групп с особыми интересами, конфликта между центральными органами власти, которые хотят контроля, и департаментами / местными органами, которым нужна автономия. В своем исследовании авторы выделили три группы проблем при внедрении управления эффективностью в государственном секторе — технические, системные и организационные, обусловленные участием сотрудников в данном процессе. Технические проблемы касаются показателей и данных, их сбора, интерпретации и анализа. Это преимущественно «сложные» проблемы по обеспечению качества данных, выбора индикаторов, их корректного использования и анализа полученных результатов. Системные проблемы относятся к «общему процессу», то есть к интеграции систем управления эффективностью с существующими системами, а также к отсутствию стратегической направленности управления эффективностью. Третий класс проблем охватывает преимущественно «более мягкие» проблемы, связанные с людьми и их участием в системе управления

эффективностью: недостаточное вовлечение клиентов и сотрудников организации, включая недостаточную поддержку со стороны более высоких уровней руководства или лиц, принимающих решения [Fryer K. et al., 2009].

Осознавая несомненную важность надлежащего финансирования для обеспечения потребностей общества и территории, следует иметь в виду, что значение бюджета как инструмента управления государственным сектором в конечном счете зависит от того, каким образом осуществляется управление бюджетными средствами. То есть вопрос заключается в сочетании, во-первых, планирования и распределения бюджета, и во-вторых, эффективной и действенной реализации бюджетной программы. К сожалению, органами государственной и местной власти этот второй аспект управления в отношении эффективной реализации планов и программ часто игнорируется, что и приводит к ожидаемым последствиям — неэффективности, некомпетентности, расточительности и коррупции.

Для решения данных проблем необходимо обеспечение баланса между качественными и количественными показателями эффективности, долгосрочными и краткосрочными целями, контролем и свободой для инноваций. Каждая страна должна оценить свою собственную систему управления эффективностью, определить проблемные области и выбрать наиболее подходящее решение. К сожалению, многие государства и организации не имеют времени для объективного анализа ситуации или же вынуждены обходиться стандартными действиями, которые не решают их индивидуальных проблем. Одним из наиболее перспективных инструментов повышения эффективности государственного управления является бюджетирование. Бюджетирование предусматривает осуществление контроля за выполнением утвержденных бюджетов на предмет целевого, своевременного использования средств, а также за эффективностью проводимых мероприятий. Это в свою очередь приводит к повышению ответственности за результаты деятельности.

С этим согласны и Ж.-С. Лин, П.-Ю. Ли, считающие, что процесс управления эффективностью в государственном управлении сталкивается с рядом структурных проблем, поэтому современные организации государственного сектора должны обеспечивать динамическое управление эффективностью с характеристиками взаимной адаптации и самоорганизации [Lin J.-S., Lee P.-Y., 2011].

Несмотря на наличие проблем, возникающих в процессе внедрения управления по результатам в государственное управление, многие исследователи придерживаются мнения, что данный процесс способен существенно повысить эффективность государственного сектора. Так, А. Рис считает, что управление по результатам позволяет сравнивать эффективность работы государственных организаций во времени, между органами власти и аналогичными организациями в других местах, но необходимо шире использовать такие подходы, как эталонная конкуренция, альтернативные способы продвижения инноваций, направленных на сокращение расходов, поощрение лидерского потенциала и организационной культуры [Rhys A., 2014]. Я. Чжэн и другие предложили систему измерения эффективности и управления ею на основе методологии «3 Е», ориентированной на определение групп соответствующих заинтересованных сторон, обеспечение сбалансированности их конкретных интересов, которые могут быть независимыми, взаимодополняющими или противоречивыми [Zheng Y. et al., 2018]. При этом главными принципами управления с ориентацией на результаты должны быть:

1) фокусировка на результатах — она должна «пронизывать» все стратегии, процессы, организационную культуру и решения государственного управления;

2) соответствие информации, мероприятий, целей, приоритетов и деятельности государственного управления приоритетам и целям государства, интересам обеспечения благосостояния общества;

3) прозрачность и доступность для использования и понимания информации о деятельности, решениях, правилах и процессах;

- 4) согласованность целей, программ, деятельности и ресурсов с приоритетами государственной политики и ожидаемыми результатами;
- 5) поддержание практики управления с ориентацией на результаты, в том числе во время организационных изменений;
- 6) управление с ориентацией на результаты трансформирует саму систему государственного управления и процесс выработки политики;
- 7) использование бюджетирования в ходе бюджетного процесса.

Методология «управление по результатам» развила положение о том, что определение результатов приводит к знанию задач каждым исполнителем, а это в свою очередь повышает мотивационный потенциал работников и в итоге позволяет обеспечить достижение результатов всей организацией. Важным является также определение ключевых заинтересованных сторон и их интересов на каждом уровне в четырех аспектах: цель, операция, заинтересованная сторона, возможности [Zheng Y. et al., 2018]. Для раскрытия цели настоящего исследования целесообразно рассмотреть возможности использования управления по результатам в Сирии с учетом особенностей ее системы управления.

ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В СИРИИ

Экономическая рецессия, военный конфликт, политическая нестабильность, социальное недовольство, латентные и явные проблемы в международных отношениях заставляют правительство Сирии переосмыслить политику управления во многих векторах. Острейшими проблемами в экономике на данный момент являются: рост уровня безработицы, снижение ВВП, энергетический кризис, рост цен, сокращение производства, инфляция.

Ситуацию в социальной сфере Сирийской Республики можно охарактеризовать как крайне негативную и подверженную повышению рисков социально-экономических волнений и радикализации. На этом фоне экономические проблемы усугубляют существующие проблемы: падение ВВП наполовину (рис. 1) привело к тому, что доступ к государственным услугам для населения осложняется. Еще одним негативным моментом можно назвать сокращение государственного бюджета, рост его дефицита (рис. 2).

Рисунок 1

Источники: составлено автором по данным World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Центральное бюро статистики Сирии (<http://www.cbssyr.sy/Introduction.htm>).

Рисунок 2

Источники: составлено автором по данным World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Центральное бюро статистики Сирии (<http://www.cbssyr.sy/Introduction.htm>).

Как видно из рис. 1, расходы бюджета в 2015 г. составили 39,7 % от аналогичного показателя 2010 г., доходы же снизились еще больше и составили в 2015 г. всего 5,2 % от значения 2010 г. Таким образом, сегодня доходная часть бюджета Сирийской Республики составляет одну треть размера довоенных расходов и почти полностью финансируется за счет иностранной помощи.

В связи с этим значительно уменьшились текущие и капитальные расходы бюджета. Текущие расходы уменьшились в 2015 г. на 188 млрд сирийских фунтов, что составляет всего 41,6 % от значения 2010 г., а капитальные расходы сократились на 95 % за анализируемый период (рис. 3). Также можно отметить рост государственного долга Сирии (рис. 4).

За последние десятилетия XX в. Сирия достигла значительных успехов в социально-экономической жизни — в новом тысячелетии Сирия приступила к реформе административного управления, касающейся всех правительственных учреждений и органов. Все министерства провели тщательную и всестороннюю оценку своих внутренних процессов, процедур обслуживания, услуг и выработали направления необходимых изменений. Все предлагаемые изменения были изучены для обеспечения согласованности на внутренних, межминистерских уровнях, а также на уровне министров. Были сформулированы новые технологические требования электронного управления и электронного правительства. Новые структуры были утверждены в начале 2003 г. и какое-то время реализовывались на различных уровнях. Но данные начинания были приостановлены в связи с началом военного конфликта.

Все упомянутые направления достаточно перспективны и могут расцениваться как передовые решения в практике публичного управления. В то же время существующие проблемы и ограничения не позволяют обеспечить успешную реализацию всех мероприятий. Иерархическая структура правительственной бюрократии не дает ей возможности адаптироваться к философии общего управления изменениями на основе участия органов власти всех уровней посредством горизонтального принятия решений и управленческой коммуникации. Необходимо иметь четкие и конкретные цели, поддерживаемые надежными и обоснованными критериями для измерения производительности, которых нет в организациях государственного управления Сирии.

Рисунок 3

Источники: составлено автором по данным World Bank. Data and Development indicators <http://data.worldbank.org/indicator>; Центральное бюро статистики Сирии (<http://www.cbssyr.sy/Introduction.htm>).

Рисунок 4

Источники: составлено автором по данным World Bank. Data and Development indicators <http://data.worldbank.org/indicator>; Центральное бюро статистики Сирии (<http://www.cbssyr.sy/Introduction.htm>).

Ситуация усугубляется барьерами во внешних отношениях: проблемы с США и санкции. Таким образом, в системе государственного управления Сирии можно выделить следующие обстоятельства: политическая ангажированность государственной службы, большой численный состав государственного аппарата, большие бюджетные расходы на содержание публичного сектора [Brownlee B. J., 2015; Arab Reform Initiative, 2016].

Отсутствие четких стратегических приоритетов социально-экономической политики приводит к распылению средств и тотальному недофинансированию социальных учреждений. Поэтому приемы, способы, методы решения указанных проблем должны соответствовать сложности современной жизни, быть ориентированными на использование и функционирование в условиях неопределенности и большой динамичности современной ситуации. Решение этих задач невозможно без научного подхода к планированию и реализации деятельности органов государственного управления, ориентированной на результат. Не вызывает сомнений, что указанная проблема связана с организацией внутренней структуры органов управления, с рабочими процессами при оказании услуг населению на местном уровне.

ВЫВОДЫ И ДИСКУССИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ

В основе хронической неэффективности и неудовлетворительного уровня реализации тактических и стратегических планов, типичных для стран, аналогичных Сирии, лежит неэффективная организация управления деятельностью властных институтов. Действенным средством борьбы с этими проблемами, а также жизненно важным элементом организации деятельности в системе государственных институтов является концепция управления по результатам (*performance management*).

Концептуальной основой нового публичного управления являются положения теории агентских отношений и трансакционных издержек, теория общественного выбора в контексте экономической политики и пр. Кроме того, эти теории дают научный фундамент для становления нового публичного менеджмента на основе следующих ключевых положений: практика управления как способ организации управленческого процесса может быть задействована в любой управленческой сфере; поведение менеджера легко моделируется с помощью системы стимулов; менеджер действует более эффективно, если имеет возможность организовывать собственное рабочее пространство и процесс. Из теории агентских отношений в новом публичном менеджменте заимствованы принцип отношений «клиент-исполнитель» и идея аутсорсинга. Гражданин воспринимается равноценным субъектом. Он выступает заказчиком, может выбирать организации государственного сектора, которые предлагают выполнение государственно-управленческих функций, с учетом лучшего соответствия его индивидуальным требованиям и результатов предыдущего сотрудничества.

Точечные преобразования в публичном управлении на местном уровне способствуют повышению качества государственных услуг, ведь конкуренция формирует конкурентную среду, в которой за право обслуживать клиента надо бороться. Это ведет к минимизации и оптимизации бюджетных расходов на содержание государственного аппарата. Теория трансакционных издержек, направленная на уменьшение хозяйственных расходов, предлагает математические механизмы их сокращения, создает основы для усиления спецификации и мониторинга контрактов, заодно помогает установить границы контрактации, закрепив за публичными агентствами свойственные исключительно им функции. Теория общественных отношений дает новому публичному управлению основы для проведения «корпоратизации» и «приватизации» государственных предприятий, установления границ между политическими и управленческими функциями, а также между формированием стратегии развития и ее выполнением.

Управление по результатам сначала формирует информационные потребности, а затем устанавливает внутренние механизмы и стимулы для использования полученной информации в процессе принятия решений. Органы государственного управления должны предусматривать обеспечение социально гарантированных условий для нормального существования и развития человека, то есть определенного жизненного уровня. На них возложена ответственность за выполнение делегированных государством полномочий по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека как члена территориальной общины. Таким образом, организация жизнедеятельности территориальной общины является одной из основных функций органов государственной власти. Местные органы публичного управления должны стать действенным компонентом современных демократических преобразований в обществе.

При этом чем сложнее система управления, тем больше существует промежуточных целей, и достижение каждой из них — это шаг к главной цели. Для повышения эффективности деятельности органов публичного управления в процессе достижения поставленной цели необходимо использовать методологию ориентации на результат (*performance management*). Поскольку цель — это критерий оценки результатов, то в зависимости от типа цели, которой пытается достичь либо организация в целом, либо отдельное подразделение

или исполнитель, для оценки результативности применяются отдельные показатели или система показателей.

Эта концепция отличается от нашего понимания государственного управления, где уделяется больше внимания выполнению запланированных мероприятий, а не их результатам и их влиянию на достижение главной цели [Thomas K., 2007]. Преимущества этого подхода в том, что он сфокусирован на результатах, а не на мероприятиях. Процесс государственного управления становится более открытым, обеспечивается подотчетность, оцениваются достижения и действия, сосредотачивается внимание на стратегических целях, более эффективно используются средства, формируются лучшие стимулы для мотивации персонала и поощрения достижений [Pollitt C., Bouckaert G., 2011].

- По нашему мнению, для Сирии внедрение управления по результатам вызвано:
- стремлением усовершенствовать качество услуг, которые должны отвечать потребностям общества и приоритетам граждан;
 - желанием улучшить имидж правительства;
 - повышением потребностей и ожиданий заинтересованных сторон;
 - реакцией на финансовый, политический и социальный кризис в стране;
 - необходимостью составления отчетности о результатах;
 - попытками внедрить на государственном уровне общие индикаторы результатов деятельности;
 - необходимостью внедрения соглашений о результатах деятельности (*performance agreements*).

Управление по результатам должно сопровождаться другими реформами и нововведениями, в частности это: применение принципа внешней и внутренней подотчетности; использование информации для целей управления и совершенствования деятельности; децентрализация — делегирование полномочий ниже уровня управления, который отвечает за результаты, и предоставление ему полномочий гибко перераспределять ресурсы для лучших результатов; внимание к нуждам потребителей услуг; участие и партнерство; реформирование политики и процедур; поддерживающий механизм путем проведения тренингов, технической помощи, создания баз данных информации, методических пособий, сборников лучшей практики; изменения в организационной культуре — ценностях, установках и поведении персонала. Управление с ориентацией на результаты имеет следующие составляющие, которые представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Составляющие управления по результатам
для Сирийской Республики**

Блоки	Характеристика
1. Стратегическое планирование	<ul style="list-style-type: none">— планирование процесса, которое определяет миссию каждого органа публичного управления и устанавливает приоритеты, на которые будет направлена его деятельность— определение четких и измеримых задач (результатов) с помощью логико-структурных матриц— определение индикаторов для оценки прогресса в выполнении задач— установление количественных показателей (<i>targets</i>) для каждого индикатора (<i>indicator</i>) для измерения деятельности— привлечение общественности и определение потребностей общества— бюджетный процесс, предусматривающий выделение ресурсов на приоритеты. Бюджетный процесс тоже должен быть ориентирован на результаты. Финансирование должно базироваться не на объемах расходов за прошлый год, а на информации об эффективности и результативности мероприятий. Следует фокусироваться на конечных результатах, а не на потраченных ресурсах. В центре внимания должны быть общественные потребности. Бюджетный процесс должен быть связан с планированием

Блоки	Характеристика
2. Мониторинг и оценка (<i>measurement</i>)	<ul style="list-style-type: none"> — создание систем мониторинга деятельности для сбора информации о реальных результатах, включающих механизм сбора, проверки, организации и хранения данных — просмотр, анализ и отчет о результатах по достижению поставленных количественных индикаторов — оценка (измерение) (<i>measurement process</i>), которая поддерживает систему управления с ориентацией на результаты — механизм подотчетности
3. Использование мониторинговой информации для целей управления и совершенствования деятельности	<ul style="list-style-type: none"> — проведение оценки (<i>evaluation</i>) для получения дополнительной информации, которой нет в системе мониторинга деятельности — использование информации для целей внутренней подотчетности, обучения и процесса принятия решений, а также для отчетности перед другими заинтересованными сторонами и партнерами — использование информации для совершенствования деятельности

Источник: составлено автором.

Как видно из табл. 1, первый блок касается стратегического планирования, первый и второй блоки вместе составляют оценку деятельности (*performance measurement*). Оценка деятельности — это объективное определение уровня достижения каждым органом публичного управления установленных целей и показателей путем определения задач, индикаторов, мониторинга деятельности, анализа и отчетности. Она включает регулярные оценки результатов (конечных результатов — *outcomes*) и эффективности услуг и программ.

Немаловажным мероприятием внедрения управления по результатам является использование бюджетирования. Модель бюджетирования финансовой деятельности органов государственного управления предлагаем свести к следующему.

1. Составление бюджетов с учетом определенных факторов (экономического развития, социальных потребностей общества, национальных интересов и т. д.).

2. Аккумуляция финансовых ресурсов в бюджеты соответствующих уровней.

3. Исполнение бюджетов включает: осуществление капитальных инвестиций государства; осуществление государственных закупок; управление денежными средствами, находящимися в распоряжении государства; осуществление государственных заимствований, управление государственным долгом; предоставление государственных гарантий и кредитов; риск-менеджмент и финансовый менеджмент государственных проектов и программ.

4. Отображение всех операций, проводимых с бюджетными средствами и другими финансовыми ресурсами государства.

5. Проведение внутреннего аудита и контроля в течение времени выполнения бюджетов.

6. Получение результатов исполнения бюджета — социальные услуги, общественные блага, эффекты от реализации государственных программ, все, что в конечном счете будет способствовать социально-экономическому развитию.

7. Осуществление государственного контроля (имеется в виду независимый внешний государственный финансовый контроль), одной из целей которого является оценка эффекта, который был достигнут по результатам выполнения бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что главными предпосылками внедрения управления по результатам в Сирии являются: поддержка со стороны руководства, определение миссии правительства и базовая способность государственного управления к обработке информации. Для внедрения управления по результатам необходимо создать организационные стимулы и вписать этот подход в организационную культуру. Основным направлением внедрения является бюджетирование, ориентированное на определение потребностей общества, которые государство может удовлетворить, формулировку

конкретных целей посредством выработки бюджетной политики, выбор методов, принципов составления бюджета, непосредственное составление бюджета и организационное обеспечение бюджетного процесса. Центральные подразделения органов государственного управления, которые отвечают за внедрение данного подхода, должны быть активными и эффективными лидерами при установлении критериев оценки и осуществления мониторинга деятельности. Оценка деятельности должна быть связана с периодической оценкой программ и политик. В центре внимания управления по результатам должны быть потребности граждан, удовлетворение которых должно сопровождаться мониторингом деятельности. В процессе контроля выясняется, какие результаты реализации деятельности достигнуты по плану, а какие — случайно. Важной частью процесса контроля является принятие решений по его результатам с целью проведения соответствующих мероприятий.

Именно такой подход позволяет каждому органу государственной власти, каждому работнику определить собственный уникальный вклад в дело достижения целей учреждения, налаживание конструктивных связей между личными, локальными и общими задачами. Таким образом, ключевой целью управления по результатам является поиск таких инструментов и средств управленческого воздействия, которые позволяют обеспечить максимизацию эффективности деятельности государственного управления. Такая система управления позволит государственным, региональным и местным субъектам публичного управления локализовать системные усилия на достижении целей реформы (децентрализации), обеспечив достаточные масштабы финансового и организационного потенциала органов государственной власти.

Список источников

- Armstrong M. *Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-based Guide to Delivering High Performance*. UK: Kogan Page, 2009. 400 p.
- Arnaboldi M., Lapsley I., Steccolini I. *Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. Financial Accountability & Management* // 2015. Vol. 31. Iss. 1. P. 1–22 (Special Issue on Performance Management in Public Services). URL: <https://doi.org/10.1111/faam.12049>.
- Brownlee B. J. The Revolution 'from Below' and Its Misinterpretation 'from Above'. The Case of Syria's Neglected Civil Society // *Syria Studies*. 2015. Vol. 7. No. 1. P. 31–59.
- Cohen S., Eimicke W., Heikkilä T. *The Effective Public Manager: Achieving Success in Government Organizations*. 5th ed. John Wiley & Sons, 2013. 352 p.
- Decentralization and the Future of the Syrian State. Arab Reform Initiative, 2016. 38 p.
- Fryer K., Antony J., Ogden S. *Performance management in the public sector* // *International Journal of Public Sector Management*. 2009. Vol. 22. Iss. 6. P. 478–498.
- Lin J.-S., Lee P.-Y. *Performance Management in Public Organizations: A Complexity Perspective* // *International Public Management Review*. 2011. Vol. 12. No. 2. P. 81–96.
- Osborne S. P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. NY: Routledge, 2010. 431 p.
- Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3rd ed. Oxford University Press, 2011. 347 p.
- Rhys A. *Performance Management and Public Service Improvement. Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery* // Public Policy Institute for Wales. January 2014. Report no. 3. URL: <http://ppi.wales.gov.uk/files/2014/04/Performance-Management-and-Public-Service-Improvement.pdf>.
- Rutgers M. *Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology*. American Society for Public Administration, 2010. 45 p.
- Thomas K. *Integrated Results-based Management — the Malaysian Experience* / *The Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results*. 2nd ed. Washington, DC: Sage, 2007.
- Zaffron S., Logan D. *The Three Laws of Performance: Rewriting the Future of Your Organization and Your Life*. Wiley, 2011. 256 p.
- Zheng Y., Wang W., Liu W. et al. *A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model* // *Journal of the Operational Research Society*. 2018. URL: <https://doi.org/10.1080/01605682.2018.1448247>.

Поступила в редакцию 28 февраля 2020 г.

Принята к публикации 17 июня 2020 г.

Performance Management in the Public Sector: Opportunities for Syria

Naeim David Hurmuz, Special Representative of the Russian Trade and Economic Development Council for interaction with the Syrian Arab Republic, Moscow 123610, Russian Federation
E-mail: naamwel@yahoo.com, naeim.hurmuz@mail.ru

Abstract

The relevance of the article is due to the fact that in the context of the state and legal reform in Syria, the problem of improving the efficiency of public administration and its individual elements is becoming particularly relevant. The current system of social standards and guarantees has proved itself unsuitable for the conditions of a market economy. Growing problems in the economy – a drop in GDP, a decrease in budget revenues and an increase in budget deficit – exacerbate social problems and reduce access to public services. In this connection, the limited budget funds have significantly reduced public consumption funds and, as a result, certain services have become almost inaccessible under low household purchasing power.

The article substantiates the need for modernization in the management system that would meet the requirements of a democratic state with a socially oriented economy. Modernization should be aimed primarily at the introduction of budgeting and systems that contribute to the improvement of services provided by public authorities. Theoretical and methodological understanding of the improvement processes in the activities of the state authorities of Syria, as well as other states that are in similar conditions, has led to the conclusion on the relevance of the transition from obsolete forms and methods of management to modern ones, where the goal setting and implementation of tasks to achieve the goals are carried out within each individual management entity, and goal setting is focused on a clearly defined result. It is proved that such a mechanism can be the introduction of budgeting and performance management in public administration.

Keywords: performance management, focus on results, goals, local governments, state power

JEL: H11, H50, P21

For citation: Hurmuz N.D. Performance Management in the Public Sector: Opportunities for Syria. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 114–135. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-3-114-135.

INTRODUCTION

Today, there is a tendency to generalize the goals of public administration bodies, and, as a result, there is the danger of activities being organized for the purpose of achieving intermediate, partial results, which leads to “management for the sake of management”, a loss of development prospects, and resource costs. Such a situation is manifested in rivalry and conflicts between the individual parts of government, preserved existence of each of them acting as an end in itself, and the main goal for which the organization has been created and its activities are carried out fades into the background. Therefore, contrary to the interests of the state, situations arise in which governing bodies created with a specific goal in mind begin to influence the general goal based on the existing staff or material and financial resources, modifying it in accordance with their own capabilities and current interests [Armstrong M., 2009]. All these factors have formed the basis for reformatting the concepts of public administration and searching for directions of positive reforms based on the principles of performance management [Cohen S. et al., 2013].

All this is also relevant for Syria, where public sector reform is one of the key tasks, since the quality of the functioning of a democratic state and the satisfaction of civil society's interests, as well as the constructiveness of the dialogue between these entities, depend on the strength, flexibility and relevance of the former. The classic bureaucratic model of government that has developed in Syria does not meet the needs of the times, its structure and mechanisms requiring modernization and transformation. The logic of the reforms will be determined by the choice of a model for further development of public administration, since modern science of public administration offers a wide, varied range of methodologically different concepts, theories and doctrines of public sector management. The content and direction of future reforms will depend on the choice of one of them for the scientific foundation of practical transformations, and therefore the purpose of the study is a theoretical justification of the possibilities of increasing the efficiency of public administration through the use of performance management, and the identification of the advantages of its use in Syria.

PROBLEM STATEMENT AND LITERATURE REVIEW

The modern science of public administration offers a wide varying range of methodologically different concepts, theories and doctrines of public sector management. The content and direction of future reforms will depend on the choice of one of them for the scientific foundation of practical transformations. The paradigm of new public management a model of rejection of bureaucracy among the ones most popular in theory and widespread in practice, having originated in the 1980s and having become the most popular in the late 20th – early 21st centuries. New public management is a scientific paradigm that arose from the criticism of the principles and means of the bureaucratic approach to public administration. The latter was long considered the classical system of organizing the public sector, from the end of the 19th century to the 70s of the 20th century. New public administration aims to completely replace the old (bureaucratic) model of government with a new one while developing its own theoretical framework, methodology and mechanisms [Armstrong M., 2009].

New public management is based on two key elements: management and marketing. In turn, these elements are detailed by a number of mechanisms: changes in the behavior and culture of a public servant (turning them into a state manager), the structure of a public institution and the nature of communication within the organization, and the structure of the state apparatus and the redistribution of duties and responsibilities within it; the introduction of a competitive business framework; focus on efficiency and profitability; involvement of private organizations in the process of providing public services; regular audit of the performance of public administration functions at various levels; minimization of expenses;

decentralized budget; citizens being treated as consumers etc. New public management is a public administration paradigm that provides for the introduction of market mechanisms into the practice of the public sector in order to increase its efficiency, productivity and economy through mechanisms such as decentralization, management and audit of performance; managerialism; privatization and outsourcing [Osborne S. P., 2010].

It is advisable to distinguish between the consequences of the principles of new public administration in developed countries and developing countries, through differing initial conditions. Developed countries are faced with the following problems: the paradox of centralization through decentralization; inappropriateness of applying the whole complex of managerial technologies in the public sector; and ethical issues (corruption and a real lack of transparency). In developing countries, the list of problems is as follows: lack of resources and managerial capacities; centralized decision-making; lack of knowledge in market operations; the impossibility of contractual agreements due to the weakness of the regulatory framework; the fallacy of blindly transferring the principles of governance of developed states; and the unpreparedness of civil society for innovative principles of public administration [Lin J.-S., Lee P.-Y., 2011]. We believe that, for states where the socioeconomic situation is difficult, it is necessary to supplement the principles of new public administration with the need for decentralization of power and direct transfer of budgetary funds to the local level for targeted transformations in order to solve the specific problem of local communities.

We can agree with Steve Zaffron and Dave Logan that the transformation of a state manager into a professional manager, the establishment of horizontal communication links and decentralization, and the introduction of market mechanisms for the functioning of the public sector become the key to the productivity of public administration. New public management has both a number of supporters and a number of opponents [Zaffron S., Logan D., 2011]. Nevertheless, the practice of many countries shows positive results in the implementation of its principles.

According to Mark R. Rutgers, new public administration, which provides for a comprehensive reassessment of the essence of the managerial process (goals, objectives, implementation mechanisms etc.), is a unique theoretical model with the formulation and solution of problems, completely denies the bureaucratic approach to the public sector (rejecting the previous paradigm), is in the state of the completion stage today, and can be confirmed by the appearance of new models [Rutgers M., 2010].

New public administration arises as a result of applying the economic approach to the analysis of activities in the public administration system. Introduction of market mechanisms for the organization of public administration and managerial culture ensures its implementation in practice. Michela Arnaboldi and others believe that performance management is a difficult task faced by public service managers, the fulfilment of which is limited by serious adverse consequences associated with the improper use of performance management systems in government bodies, especially with a negative impact on staff morale. The lack of ready-made answers to the questions of performance management makes this task difficult to implement, which necessitates the understanding of the critical aspects of implementing performance management systems [Arnaboldi M. et al., 2015].

A similar opinion is shared by Karen Fryer, Jiju Anthony and Susan Ogden, who believe that there are common problems throughout the world that arise in performance management systems, caused by conflicts between different interest groups, be it between politicians and professionals, or between factions and coalitions; by pressure from groups with special interests; and by conflict between central authorities that want control and departments / local authorities that need autonomy. In their study, the authors identified three groups of problems in the implementation of performance management in the public sector: technical, systemic and organizational, deriving from the participation of employees in this process.

Technical problems relate to indicators and data as well as their collection, interpretation and analysis. These are mainly “complex” problems — in particular, data quality, choice of indicators, their use and analysis of the results. Systemic problems relate to the “general process” — that is, to the integration of performance management systems with existing systems, and the lack of a strategic focus that encourages a short-term approach to the cost of performance management. The third class of problems mainly covers the “milder” issues associated with people and their participation in the performance management system: insufficient customer involvement and organization-wide involvement, including little support from higher levels of management or decision-makers [Fryer K. et al., 2009].

In recognizing the undeniable importance of adequate funding in meeting the needs of society and the territory, it should be borne in mind that the relevance of the budget as an instrument of the public administration sector, ultimately, depends on how budget funds are used and managed. That is, this is a question of a combination of, firstly, budget planning and distribution and, secondly, effective and efficient implementation of the budget program. Unfortunately, the second aspect of governance in terms of effective implementation of plans and programs is often ignored by state and local authorities, which leads to the expected consequences, namely inefficiency, incompetence, wastefulness and corruption.

To solve these problems, it is necessary to strike a balance between qualitative and quantitative performance indicators, long-term and short-term goals, control and freedom for innovation, and internal and external contributions. Each country should evaluate its own performance management system, identify problem areas and choose the most appropriate solution. Unfortunately, many states and organizations do not have the time for objective analysis of the situation or are forced to resort to a standard solution which does not solve their individual problems. One of the most promising tools for improving the efficiency of public administration is budgeting. Budgeting provides for monitoring the implementation of approved budgets for the targeted, timely use of funds, as well as for the effectiveness of the measures taken. This, in turn, leads to increased responsibility for performance.

Jie-Shin Lin and Po-Yu Lee concur with the above and believe that the process of performance management in public administration is faced with a number of structural problems, and therefore modern public sector organizations should provide dynamic performance management with the characteristics of mutual adaptation and self-organization [Lin J.-S., Lee P.-Y., 2011].

Despite the problems that arise in the implementation of performance management in public administration, many researchers are of the opinion that this process can bring good results and significantly increase the efficiency of the public sector. For instance, Andrews Rhys believes that performance management allows one to compare the effectiveness of the work of state organizations across time, between authorities and similar organizations in other places, but it is necessary to make wider use of such approaches as yardstick competition, alternative ways to promote innovation aimed at reducing costs, business process reengineering, large-scale restructuring, and promotion of leadership potential and organizational culture [Rhys, 2014].

Yi Zheng and others proposed a system for measuring and managing effectiveness based on the “3 E’s” methodology, focused on identifying groups of relevant stakeholders—both internal and external—and ensuring a balance of their specific interests, which can be independent, complementary or contradictory.

In this case, the main principles of results-based management should be:

- 1) focus on results “permeating” all strategies, processes, organizational culture and public administration decisions;
- 2) information, goals, priorities and activities of public administration corresponding to the priorities and goals of the state, the interests of welfare in society being insured;

- 3) transparent information about activities, decisions, rules and processes, accessible for use and understanding;
- 4) goals, programs, activities and resources aligned with priorities and expected results;
- 5) decisions and processes accompanied by timely, reliable and substantive information.
- 6) results-based management transforming the very system of public administration, its management, and the process of policymaking;
- 7) budgeting provides targeted and efficient use of budget funds.

The methodology of “management by results” has developed the position that the definition of results leads to knowledge of the tasks of each executor, and this, in turn, increases the motivational potential of employees, allowing one, on this basis, to truly ensure the achievement of results by the whole organization. It is the inclusion of each employee in the process of ensuring the realization of results that is the defining achievement of the approach. It is also important to identify key stakeholders and their interests at each level, considering them from four points of view: goal, operation, stakeholder, and opportunities [Zheng Y. et al., 2018]. To disclose the purpose of the present study, it is helpful to consider the possibility of using performance management in Syria taking into account the characteristics of its management system.

POSSIBILITIES OF USING PERFORMANCE MANAGEMENT IN SYRIA

The economic recession, military conflict, political instability and social discontent as well as latent and obvious problems in international relations are forcing the Syrian government to rethink the management policy along many vectors. The most acute problems in the economy at the moment are rising unemployment, GDP decline, energy crisis, price increase, output reduction, inflation, and others.

The situation in the social sphere of the Syrian Republic can be described as extremely negative and subject to increased risks of socioeconomic unrest and radicalization. Against this background, economic problems exacerbate the existing problems: a drop in GDP by half (Fig. 1) has made access to public services more difficult.

Figure 1

Expenditures, revenues and state budget deficit in Syria, billion Syrian pounds

Sources: compiled by the author based on World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Syria Central Bureau of Statistics (<http://www.cbssy.sy/Introduction.htm>).

A reduction in the state budget and an increase in its deficit can be called another negative point (Fig. 2). As we can see, budget expenditures in 2015 amounted to 39.7% of the same indicator in 2010, while revenues decreased even more and amounted to only 5.2% of the 2010 value in 2015. Thus, today the budget revenues in the Syrian Republic account for one third of the size of pre-war expenses and are almost entirely funded by foreign aid.

Figure 2

Sources: compiled by the author based on World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Syria Central Bureau of Statistics (<http://www.cbssy.sy/Introduction.htm>).

In this regard, the current and capital budget expenditures have decreased significantly. Current expenses declined by 188 billion Syrian pounds in 2015, which is only 41.6% of the 2010 indicator, while capital expenditures decreased by 95% over the analyzed period (Fig. 3). Growth of Syrian government debt is also to be noted (Fig. 4). The data presented in Figure 4 show a significant increase in government debt since 2010.

Over the past decades of the 20th century, Syria has achieved significant successes in its socioeconomic life—in the new millennium, Syria has embarked on a reform of administrative management relating to all government agencies and bodies. All ministries have conducted a thorough and comprehensive assessment of their internal processes, service procedures and services themselves, and have worked out the directions for the necessary changes. All the proposed changes have been studied to ensure coherence among the internal, interministerial and ministerial levels. New technology requirements for e-governance and e-government have been formulated. New structures were approved in early 2003, and were implemented at various levels for some time. However, these undertakings have been suspended in connection with the outbreak of military conflict.

All the declared directions are quite promising and can be regarded as an advanced solution in the practice of public administration; at the same time there are problems and limitations that prevent a successful implementation of all measures. For instance, the implementation of a management system based on results and changes requires serious and continuous functional activities that do not correspond to the nature of the civil servant. The hierarchical structure of the government bureaucracy does not allow it to adapt to the philosophy of general change management, based on the participation of authorities through horizontal decision-making and managerial communication. It is necessary to have clear and specific goals and objectives supported by reliable and well-founded criteria for measuring productivity, which are not present in Syrian government organizations.

Figure 3

Sources: compiled by the author based on World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Syria Central Bureau of Statistics (<http://www.cbssy.sy/Introduction.htm>).

Figure 4

Sources: compiled by the author based on World Bank. Data and Development indicators (<http://data.worldbank.org/indicator>); Syria Central Bureau of Statistics (<http://www.cbssy.sy/Introduction.htm>).

The situation is exacerbated by barriers in foreign relations, such as problems with the United States and sanctions. Thus, in the Syrian government, the following circumstances have formed: political commitment of public service; a large number of government officials; and large public sector spending [Brownlee, 2015; Arab Reform Initiative, 2016].

The lack of clear strategic priorities for socioeconomic policies leads to the dispersal of funds and total underfunding of social institutions. Therefore, the techniques and methods of solving these problems should correspond to the complexity of modern life and be oriented on the use and functioning in conditions of uncertainty and high dynamism of the current situation. A solution to these problems is impossible without a scientific approach to planning and implementing the activities of public administration, focused on the result. There is no doubt that this problem is associated with the organization of the internal structure of governing bodies and with work processes in the provision of services to the population at the local level.

CONCLUSIONS AND DISCUSSION ON RESULTS

The basis of chronic inefficiency and the unsatisfactory level of implementation of tactical and strategic plans typical of countries similar to Syria lies in the ineffective organization of governing institution management. An effective means of combating these problems, as well as a vital element in organizing activities in the system of state institutions, is the concept of performance management.

The conceptual basis of new public administration are the theory of agent relations and transaction costs; the theory of public choice in the context of economic policy etc. In addition, these theories provide the scientific foundation for the formation of new public management, taking from it the following key points:

- Management practice as a way of organizing the management process can be involved in any management field.
- The manager's behavior is easily modeled using an incentive system.
- The manager acts more efficiently if they are able to organize their own workspace and process.

The theory of agent relations borrows in new public management the principle of client-agent relations and the idea of outsourcing. A citizen is perceived as an equivalent subject. They act as a customer and can choose public sector organizations which offer the implementation of public administration functions, better compliance with individual requirements and the results of previous cooperation.

Point transformations in public administration at the local level contribute to improving the quality of public services because competition creates an environment in which one has to fight for the right to serve the client. This leads to minimization and optimization of budget expenditures on the maintenance of the state apparatus. The transaction cost theory, aimed at reducing business expenses, offers mathematical mechanisms for their reduction and creates the basis for strengthening specifications and monitoring contracts, at the same time helping to establish the boundaries of contracting through securing exclusive appropriate functions for public agencies. The public relations theory grants new public administration the basis for the corporatization and privatization of state enterprises, establishing a boundary between political and managerial functions as well as between the formation of a development strategy and its implementation.

Performance management first forms information needs, and then establishes internal mechanisms and incentives for using the information received in the decision-making process. Organizing the life of a territorial community is one of the main functions of state authorities.

Government bodies should ensure the provision of socially guaranteed conditions for normal existence and development of a person—that is, a certain standard of living. They are responsible for fulfilling the powers delegated by the state in creating appropriate and sufficient conditions to ensure a decent life and free development of a person as a member of a territorial community. Local public authorities should be an effective component of modern democratic transformations in society, and thus the list of their tasks and responsibilities in this area is important and diverse.

Moreover, the more complex the management system, the more intermediate goals exist, and the achievement of each of them is a step toward the main goal. In order to increase the effectiveness of public administration in the process of achieving this goal, it is necessary to use the methodology of results orientation, performance management, which emphasizes the need for a clear orientation of the organization's activities to measure the results planned and achieved in the work process. Since the goal is a criterion for evaluating results, depending on the type of goal used either by the organization as a whole or by a separate unit or executor, individual indicators or a system of indicators are used to evaluate performance.

This concept differs from our understanding of public administration, where more attention is paid to the implementation of planned activities, not always keeping in mind the result and impact of this event [Thomas K., 2007]. The advantages of this approach are that it focuses on results rather than activities; public administration is becoming more open; accountability is ensured; achievements and actions are evaluated; strategic goals are in focus; funds are used more effectively; and the best incentives are formed for staff motivation and celebration of achievements [Pollitt C., Bouckaert G., 2011].

In our opinion, for Syria, the implementation of performance management is caused by:

- the desire to improve the quality of services that should meet the needs of society and the priorities of citizens;
- the desire to improve the image of the government;
- an increase in the needs and expectations of stakeholders;
- a reaction to the financial, political and social crisis in the country;
- the need for reporting on results;
- the application of business planning models;
- attempts to introduce general performance indicators at the state level.
- the need for implementation of performance agreements.

Results-based management has the following components, presented in Table 1.

Table 1

Components of performance management for the Syrian State

Blocks	Characteristics
1. Strategic planning	<ul style="list-style-type: none"> — Process planning, which determines the mission of each public administration body and sets priorities for activities to be directed at; — definition of clear and measurable problems (results) using logical structural matrices; — identifying indicators to measure progress in task completion; — establishment of quantitative indicators (targets) for each indicator for activity measurement; — public involvement and identification of the society's needs; — budgetary process involving the allocation of resources to priorities. The budget process should also be results-oriented. Financing should not be based on the amount of expenditures for the past year, but rather on information on the effectiveness and efficiency of measures. It should focus on the end results, not the resources spent. Social needs should be in the spotlight. The budget process should be related to planning.
2. Monitoring and evaluation	<ul style="list-style-type: none"> — Creation of activity monitoring systems to collect information on real results, including a mechanism for collecting, checking, organizing and storing data; — review, analysis and report on the results of achieving the set quantitative indicators; — assessment (measurement process), which supports a management system with a focus on results; — accountability mechanism.
3. The use of monitoring information for the management and improvement of activities	<ul style="list-style-type: none"> — Conducting an assessment (evaluation) to obtain additional information that is not available in the activity monitoring system; — use of information for internal accountability, training and decision-making, as well as for reporting to other interested parties and partners; — using information to improve performance.

Source: compiled by the author.

As can be seen from Table 1, the first block deals with strategic planning, the first and second blocks together comprising performance measurement. Performance assessment (performance measurement) is an objective determination of the level of achievement of established goals and indicators by each public administration body through defining objectives, indicators, monitoring activities, analysis and reporting. Performance measurement

includes regular evaluation of results (outcomes) and the effectiveness of services and programs.

1. An important implementation measure is the use of budgeting. We propose reducing the budgeting model of financial activities of government bodies to the following: Given certain factors (economic development, social needs of society, national interests etc.), budgets are drawn up.

2. Financial resources are accumulated in the budgets of the corresponding levels.

3. There is a budget execution, which includes:

- the implementation of capital investments of the state;
- the implementation of public procurement;
- management of funds held by the state;
- the implementation of government borrowing and public debt management;
- the provision of state guarantees and loans;
- risk management and financial management of government projects and programs.

4. There is a display of all operations conducted with budget funds and other financial resources of the state.

5. Internal audit and control are conducted during the implementation of budgets.

6. The results of budget execution are obtained: social services, public goods, effects from the implementation of state programs etc.—all that will, ultimately, contribute to socio-economic development.

7. State control is implemented (implying independent, external state financial control), one of its goals being the assessment of the effect that was achieved by the results of the budget.

CONCLUSION

Summarizing the above, we can conclude that the main prerequisites for the implementation of performance management in Syria are support from the management, mission definition, and basic ability of government to process information. For the implementation of performance management, it is necessary to create organizational incentives for its application and to fit this approach into the organizational culture. The main direction of implementation is budgeting, aimed at determining the needs of society that the state can satisfy, formulating specific goals by developing a budget policy, and choosing methods and principles for budgeting, budget preparation and budget process organization. The central units of government that are responsible for implementing the approach should be active and effective leaders in establishing the criteria for evaluating and monitoring activities. Performance measurement should be linked to periodic evaluation of programs and policies. Performance management should focus on the needs of consumers, customers, and citizens in the process of monitoring activities. The control process reveals what results of activity implementation have been achieved by chance rather than according to the plan. An important part of the control process is the decision-making on its results with the objective of carrying out appropriate activities.

The above is the approach that allows each public authority and each employee to determine their own unique contribution to the achievement of the goals of the institution as well as the establishment of constructive links between personal, local and general tasks. Thus, the key goal of performance management is to search for tools and means of managerial influence that allow the effectiveness of public administration to be maximized. In turn, “management by results” is a management system that should be built on the basis of a certain way of thinking and behavior, focused on achieving the expected results. Such a management system will allow state, regional and local public administration entities to localize systemic efforts on the achievement of the decentralization reform’s goals, ensuring an adequate scale of financial and organizational capacity.

References

- Armstrong M. (2009). *Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-based Guide to Delivering High Performance*. UK: Kogan Page, 400 p.
- Arnaboldi M., Lapsley I., Steccolini I. (2015). Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability & Management*, vol. 31, iss. 1, pp. 1–22 (Special Issue on Performance Management in Public Services). Available at: <https://doi.org/10.1111/faam.12049>.
- Brownlee B.J. (2015). The Revolution “From Below” and Its Misinterpretation “from Above”. The Case of Syria's Neglected Civil Society. *Syria Studies*, vol. 7, no. 1, pp. 31–59.
- Cohen S., Eimicke W., Heikkila T. (2013). *The Effective Public Manager: Achieving Success in Government Organizations*, 5th ed. John Wiley & Sons, 352 p.
- Arab Reform Initiative (2016). *Decentralization and the Future of the Syrian State*, 38 p.
- Fryer K., Antony J., Ogden S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 22, iss. 6, pp. 478–498.
- Lin J.-S., Lee P.-Y. (2011). Performance management in public organizations: A complexity perspective. *International Public Management Review*, vol. 12, no. 2, pp. 81–96.
- Osborne S. P. (ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. N.Y.: Routledge, 431 p.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 347 p.
- Rhys A. (2014). *Performance Management and Public Service Improvement Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery*. Public Policy Institute for Wales. Report no. 3. Available at: <http://ppi.w.org.uk/files/2014/04/Performance-Management-and-Public-Service-Improvement.pdf>.
- Rutgers M. (2010). Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology. *American Society for Public Administration*, 45 p.
- Thomas K. (2007). Integrated Results-based Management — the Malaysian Experience, in *The Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results*. 2nd ed. Washington, DC: Sage.
- Zaffron S., Logan D. (2011). *Performance Management: The Three Laws of Performance: Rewriting the Future of Your Organization and Your Life*. Wiley, 256 p.
- Zheng Y., Wang W., Liu W. et al. (2018). A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model. *Journal of the Operational Research Society*. Available at: <https://doi.org/10.1080/01605682.2018.1448247>.

Received 28.02.2020

Accepted for publication 17.06.2020

Уважаемые читатели и авторы!

Подписку на «Финансовый журнал» вы можете оформить в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс **42068**.

Доставку любого номера журнала первого и второго полугодия 2020 г. вы можете заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте **www.arpk.org**. Телефон для справок (499) 152-04-90.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров

Ведущий редактор Т. М. Захарова

Корректор И. П. Белова

Дизайн и верстка А. С. Лухин

Редактор английского текста А. С. Нечаева

Адрес редакции:

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

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Подписано в печать 22.06.2020. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 1457-20

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».

410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88, литер У.

Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru