

Оценка качества стратегических документов развития финансового рынка и его сегментов*

Данилов Юрий Алексеевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)

Ведущий научный сотрудник

Кандидат экономических наук

udanilov@rambler.ru

РЕФЕРАТ

В статье представлены результаты анализа качества 13 стратегических документов в области развития финансового сектора Российской Федерации и его отдельных отраслей, разработанных и принятых в течение 2001–2016 гг. В качестве критериев качества были использованы пять принципов стратегического планирования, закрепленных в Федеральном законе «О стратегическом планировании», и четыре фактора успешности программ реформирования финансового сектора в странах — конкурентах России на мировом финансовом рынке. На основании проведенного анализа были сделаны выводы о низком качестве процессов стратегического планирования финансового сектора Российской Федерации, указаны причинно-следственные связи между несоответствием различным критериям (невыполнение реалистичных в целом задач вследствие отсутствия ответственности), выявлены другие наиболее распространенные недостатки стратегических документов в данной области.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

финансовый рынок, развитие финансового сектора, стратегическое планирование, критерии качества, стратегические документы

Danilov Yu. A.

Assessment of Quality of Strategic Documents of Development of the Financial Market and Its Segments

Danilov Yury Alekseevich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Leading researcher

PhD in Economics

udanilov@rambler.ru

ABSTRACT

This article presents an analysis of the quality of the 13 strategic documents in the field of development of the financial sector of the Russian Federation and its branches, developed and adopted during 2001–2016. As the quality criteria have been used 5 principles of strategic planning, enshrined in the Federal Law «On the strategic planning» and 4 factors in the successful programs of reform of the financial sector in the countries — competitors of Russia in the global financial markets. Based on the analysis conclusions were drawn about the poor quality of the processes of strategic planning of the financial sector in the Russian Federation, given the cause-and-effect relationship between the disparity to different criteria (failure to realistic objectives as a whole because of the lack of responsibility), were made on the bottom of the analysis revealed other common disadvantages of strategic documents in this area.

* Статья написана на основе научно-исследовательской работы «Стратегическое планирование развития финансового рынка Российской Федерации», выполненной в РАНХиГС в рамках государственного задания 2016 г.

KEYWORDS

financial market, development of the financial sector, strategic planning, quality criteria, strategic documents

Введение

Субоптимальность российских стратегических документов, касающихся развития финансового рынка, достаточно очевидна, если исходить из результатов их реализации. Однако поиск причин этой субоптимальности — сложная нетривиальная задача, впервые поставленная в рамках настоящего исследования. Актуальность нахождения причин обострилась в условиях фактического признания Правительством РФ¹ провала наиболее амбициозной программы в данной области — программы формирования в России международного финансового центра (далее — МФЦ)² на фоне успеха реформ финансового сектора в странах-конкурентах России на глобальном финансовом рынке.

Для целей анализа стратегических документов по развитию финансового рынка Российской Федерации и его отдельных сегментов мы отобрали 13 стратегий, разработанных и принятых в период 2001–2016 гг., которые можно подразделить на 5 категорий:

- 1) стратегии развития финансового сектора в целом (5 документов)³;
- 2) стратегии развития финансового рынка (2 документа)⁴;
- 3) стратегии развития банковского сектора (3 документа)⁵;
- 4) стратегии развития страховой деятельности (3 документа)⁶;
- 5) стратегия развития пенсионной системы (1 документ)⁷.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 г. № 2085-р.

² Несмотря на то, что официальных комментариев о причинах отмены распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 г. № 2085-р распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012-р, которым был утвержден План мероприятий («Дорожная карта») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», не последовало, эти причины вполне очевидны. Так, в соответствии с указанным Планом мероприятий одним из главных целевых показателей было утверждено место Москвы в рейтинге Индекса глобальных финансовых центров (GlobalFinancialCentresIndex — GFCI) компании Z/YenGroup Limited. На 2014 г. было намечено вхождение Москвы в топ-40 данного рейтинга (расхождение с реальным рейтингом — 40 мест), на 2015 г. — в топ-25 (расхождение с реальным рейтингом — 53 места).

³ Раздел «Развитие финансового и банковского сектора» в Стратегии-2020 [1, с. 51–91]; «Основные направления развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов»; Концепция создания международного финансового центра в Российской Федерации и План мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации; План мероприятий («дорожная карта») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации».

⁴ Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 годы; Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года.

⁵ Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации 2001 года; Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года; Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года.

⁶ Концепция развития страхования в Российской Федерации; Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу; Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года.

⁷ Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации.

Критерии качества стратегических документов в области развития финансового сектора

Анализ качества этих стратегических документов велся на основании критериев качества, сформированных на основе двух источников:

- Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, ставшего, на наш взгляд, результатом кодификации лучших практик стратегического планирования;
- формализованных факторов успеха реформ финансового сектора в странах-конкурентах России на глобальном финансовом рынке в части качества государственных программ и эффективности их реализации.

В соответствии со ст. 7 закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» сформулированы 12 принципов стратегического планирования. Документы стратегического планирования в области финансового сектора оценивались с точки зрения соответствия 5 принципам из 12 (преemptивности и непрерывности; ответственности участников; реалистичности; измеряемости целей; соответствия показателей целям), по которым такая оценка возможна.

В работе [2] было проведено исследование причин успешности программ развития и реформирования финансового сектора (включая программы по формированию МФЦ) в странах — конкурентах России на мировом финансовом рынке, в результате которого были выявлены семь факторов успеха, непосредственно связанные с качеством государства. На наш взгляд, среди этих факторов в качестве критериев качества документов стратегического планирования на финансовом рынке могут быть использованы следующие:

- обязательность выполнения стратегии или программы (с точки зрения целей);
- последовательность, постоянно идущий процесс реформ;
- формулирование целей и задач как перечня ситуаций (условий функционирования рынка), которые должны быть достигнуты (созданы) к определенному моменту;
- тесная взаимная увязка с планами и стратегиями социально-экономического развития страны в целом.

В результате нами была сформирована система из 9 критериев качества программ стратегического планирования в области финансового сектора.

Результаты анализа качества стратегических документов в области развития финансового сектора

Результаты анализа качества отобранных нами стратегических документов в области развития финансового сектора приведены в табл. 1.

Выводы из проведенного анализа

В ряде документов стратегического характера четко формулировались наиболее принципиальные проблемы, мешающие развитию, и соответствующие им подлинно стратегические цели и задачи, нацеленные на решение выявленных проблем. Вместе с тем результаты, представленные в табл. 1, свидетельствуют о наличии значительных проблем в области стратегического планирования финансового сектора.

Обращает на себя внимание тот факт, что большинство проанализированных документов соответствуют принципам реалистичности. Вместе с тем достижение

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Оценка стратегических документов в области развития

Краткое наименование документов (в скобках — год принятия)
Раздел «Развитие финансового и банковского сектора» в Стратегии-2020 (2013)
Основные направления развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ на период 2016–2018 годов (2016)
Концепция создания (и План мероприятий по созданию) МФЦ в РФ (2009)
План мероприятий («дорожная карта») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации» (2013)
Стратегия развития финансового рынка РФ на 2006–2008 годы (2006)
Стратегия развития финансового рынка РФ на период до 2020 года (2008)
Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации (2001)
Стратегия развития банковского сектора РФ на период до 2008 года (2005)
Стратегия развития банковского сектора РФ на период до 2015 года (2011)
Концепция развития страхования в РФ (2002)
Стратегия развития страховой деятельности в РФ на среднесрочную перспективу (2008)
Стратегия развития страховой деятельности в РФ до 2020 года (2013)
Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы РФ (2012)
Итого по всем стратегиям, количество соответствий критериям
Итого по всем стратегиям, % соответствия критериям

Условные обозначения:

критериев: 1 — преемственности и непрерывности; 2 — ответственности участников; 3 — зательность выполнения; 7 — последовательность и поступательность; 8 — ситуационность соответствий: «+» — соответствует; «-» — не соответствует; «?» — рано делать выводы или Примечание: * с формальной точки зрения соответствует, так как целью заявлено

заявленных целей — явление достаточно редкое. Отсюда можно сделать вывод о низкой дисциплине выполнения вполне выполнимых документов. Как представляется, совпадение нулевых суммарных значений по критериям «ответственность участников» и «обязательность выполнения» также не случайно — невыполнение стратегических планов развития финансового сектора в России прямо проистекает из отсутствия ответственности. Стратегиям в области финансового сектора России характерно отсутствие четкой взаимосвязи между ними (включая стратегии основных отраслей финансового сектора), с одной стороны, и стратегиями других государственных политик, включая Концепцию долгосрочного развития (КДР), Основные направления деятельности Правительства РФ (ОНДП), с другой стороны.

Необходимо также указать на значительное количество несоответствий между целевыми индикаторами и формулировками целей, из чего проистекает целый ряд проблем. Во-первых, невозможность сформулировать адекватные целевые индикаторы, одновременно отвечающие требованиям описания наиболее важных стратегических целей, и обладающие конкретной формой представления, позволяющей

финансового сектора критериям качества

Соответствие критериям качества									Сумма соответствий
Принципам ФЗ № 172					Мировому опыту				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
+	—	+	—	—	—	+	+	+	5 (56%)
+	—	+	—	—	?	+	—	—	3 (38%)
+	—	—	—	—	—	+	—	—	2 (22%)
+	—	—	+	+	—	—	—	—	3 (33%)
+	—	+	+	+	—	+	+	—	6 (67%)
+	—	—	+	+	—	+	+	—	5 (56%)
?	—	+	+	+	—	?	+	—	4 (57%)
+	—	+	—	—	—	—	+	—	3 (33%)
+	—	+	+	—	—	+	—	+	5 (56%)
+	—	+	—	—	—	—	—	—	2 (22%)
+	—	+	+	—	—	—	+	—	4 (44%)
+	—	+	—	—	—	—	+	—	3 (33%)
+	—	+	+	+	—	—	+	+	6 (67%)
12	0	10	7	5	0	6	8	3	—
100	0	77	54	38	0	50	62	23	—

реалистичности; 4 — измеряемости целей; 5 — соответствия показателей целям; 6 — обобщенности формулировок целей; 9 — тесная взаимная увязка со стратегиями более высокой иерархии; неприменимо.

именно достижение целевых показателей, но содержательные цели не сформулированы.

оценить достижение данного целевого индикатора. Во-вторых, возникает неполное соответствие между целями и задачами развития, с одной стороны, и направлениями мер реализации, с другой стороны. Последующая некорректная оценка выполнения стратегий по факту выполнения перечня мер усиливает неверные сигналы и лишь отдаляет достижение поставленных целей, т.е. снижает вероятность выполнения стратегий по факту достижения целей и целевых индикаторов. В-третьих, возникает абстрактность (неконкретность) целей и задач (постановка «вечных» задач, не имеющих прямого отношения к текущим конкретным проблемным ситуациям).

Кроме выявленных проблем посредством формального анализа качества стратегических программ по выбранным критериям необходимо также обратить внимание на другие наиболее распространенные недостатки стратегических документов в области развития финансового сектора и его отраслей:

- 1) отсутствие взаимосвязи между различными «отраслевыми» стратегиями развития сегментов финансового рынка;

- 2) недостаточный учет передового мирового опыта, устойчивое нежелание брать на себя обязательства по его внедрению. Несоответствие целей и задач российских стратегий развития финансового рынка и его отдельных сегментов теоретически обоснованным и рекомендуемым международными финансовыми организациями целям и задачам регулирования в рамках финансового сектора в целом или в рамках отдельного сегмента финансового рынка;
- 3) абсолютный приоритет тактическим мерам в ущерб мерам, направленным на решение стратегических задач и проблем. В ряде случаев такой приоритет наблюдается также в рамках целеполагания. Решения по развитию финансового рынка принимались исходя из относительно краткосрочных проблем, в значительной мере связанных с возникновением «узких мест»;
- 4) формулирование предельно неамбициозных целей, абсолютно реалистичных с точки зрения их достижимости, но не позволяющих реально продвинуться в развитии сегмента финансового рынка (характерно в основном для страховых стратегий).

Литература

1. Глухова М. Н., Данилов Ю. А., Карпетов А. Г., Новиков В. В., Новикова Е. В., Симачев Ю. В., Цыганков Д. Б., Яковлев А. А. Стратегии улучшения делового климата и повышения инвестиционной привлекательности в целях перехода к модели устойчивого роста // Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / Науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминов. Кн. 1. М. : Дело, 2013.
2. Данилов Ю. А. Опыт реформ финансовых рынков в странах — конкурентах России на глобальном рынке капитала. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. 164 с.: ил. (Научные труды / Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 171P).

References

1. Glukhova M. N., Danilov Yu. A., Karapetov A. G., Novikov V. V., Novikova E. V., Simachev Yu. V., Tsygankov D. B., Yakovlev A. A. *The strategy of improvement of business climate and increase in investment appeal for transition to model of steady growth* [Strategii uluchsheniya delovogo klimata i povysheniya investitsionnoi privlekatel'nosti v tselyakh perekhoda k modeli ustoichivogo rosta] // Strategy-2020: New model of growth — new social policy. The final report on results of expert work on urgent problems of social and economic strategy of Russia for the period till 2020 [Strategiya-2020: Novaya model' rosta — novaya sotsial'naya politika. Itogovyi doklad o rezul'tatakh ekspertnoi raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoi strategii Rossii na period do 2020 goda] / Scientific edition: V. A. Mau, Ya. I. Kuzminov. Book 1. M. : Business, 2013. (rus)
2. Danilov Yu. A. *Experience of reforms of the financial markets in the countries — competitors of Russia in the global capital market* [Opyt reform finansovykh rynkov v stranakh — konkurentakh Rossii na global'nom rynke kapitala]. M. : Publishing house of Gaidar Institute [Izd-vo In-ta Gaidara], 2016. 164 p.: il. (Scientific works / Institute of Economic Policy of E. T. Gaidar; № 171P). (rus)