

УДК 336.711

Феномен банков развития и их роль в решении общеэкономических проблем

Аннотация. В настоящей статье автор делает попытку агрегировать данные о феномене национальных банков развития в единую систему знаний. Так, предлагается определение банка развития исходя из его уникальной сущности, изученной с позиции исторического развития, а также различных фундаментальных подходов к проблеме участия государства в банковском секторе страны. Автором выявлены и обоснованы функции подобных финансовых институтов развития. Определены особая роль банков развития в экономическом и общественном укладе страны, их специфическое место в национальном банковском секторе. Систематизированы критерии классификации банков развития, на основании чего представлена их авторская таксономия. В результате сделан вывод о необходимости гармонизации противоположных теоретических взглядов и практических подходов к организации деятельности институтов развития на базе безусловного признания, с одной стороны, необходимости их существования, а с другой стороны, развития системы управления данными институтами, обеспечивающей преодоление известных факторов их неэффективного функционирования.

Ключевые слова: банк развития; «провалы» рынка; государственные банки.

Abstract. This article attempts to present aggregated data on national development bank in a systematic way. Thus, the author suggests a definition of a development bank based on its unique nature explained by its historical roots of existence, and fundamental approaches to government participation in national banking sector. The researcher identifies functions of development banks, their special role in socio-economic problem solving and national banking sector. Further, based on systemized criteria for development bank's classification the author suggests relevant taxonomy. On the basis of the performed analysis the researcher recommends to synthesize the existing theoretical and practical approaches to development bank's effectiveness and accept its potential drawbacks through searching for the ways of its improvement.

Key words: development bank; market failures; public banks.



Селявина Е. А.,

аспирантка кафедры «Банки и банковский менеджмент» Финансового университета, выпускница магистратуры Лондонской школы экономики и политических наук

✉ selyavinaliza@gmail.com

Что такое банк развития (далее – БР)? Общепризнанное понимание сущности БР отсутствует. Так, Латиноамериканская ассоциация финансовых институтов развития (*Latin American Association of Development Financing Institutions*) при определении участников ассоциации из-за отсутствия общепринятой дефиниции использует критерий самоидентификации [1, с. 17].

Исходя из развитых общих представлений о БР, мы считаем возможным предложить следующее определение, отразив в нем все существенные отличительные черты данного института: социально-значимую миссию, двойственный (банковский и некоммерческий) характер деятельности, контроль со стороны государства. Итак, **банк развития – это общественный некоммерческий кредитно-финансовый институт, в большинстве случаев контролируемый и фондируемый государством, в соответствии со специальным мандатом организующий и осуществляющий движение ссудного капитала для поддержки «банковских» проектов с целью достижения государственно значимых социально-экономических эффектов для развития страны, региона, сектора или конкретного сегмента рынка.**

При этом «банковские» проекты нацелены на положительный эффект в области развития (первый критерий – *developmental*), а также соответствуют кри-

териям банковского кредита — платности, возвратности и срочности (второй критерий — *banking*) [2].

БР, безусловно, является *особым феноменом современной банковской системы* ввиду своей уникальной экзистенциальной сущности.

Так, с одной стороны, БР является банком — институтом, выполняющим банковские и другие операции, а также подчиняющимся экономическим законам. В этой связи в рамках изучения феномена БР необходимо обратиться к *единой сущности банка*, отличающей его от других экономических институтов и не зависящей от его типа.

При этом деятельность банка, как известно, носит не только коммерческий, но и общественный характер. Однако БР в этом отношении представляет собой особый общественный институт, наделенный *специфическими функциями по отношению к обществу*. БР становятся так называемой *гибридной формой государственного участия в экономике* с особой миссией [3].

Только определив *сущность и функции субъекта*, можно оценить его *специфическую роль в общественном развитии*.

Для понимания *сущности БР* необходимо рассмотреть фундаментальные причины его существования с позиции исторического развития. Ответив на вопрос, для чего предназначен БР, мы тем самым определим круг задач, которые можно решать с его помощью.

Основания для создания БР варьируются от послевоенной реструктуризации экономики до финансирования инновационной деятельности [4]. По результатам анализа происхождения БР можно выделить следующие *предпосылки для их создания*.

Кредитование общенациональных или региональных программ *структурных экономических преобразований*, когда институты развития выполняют функцию «локомотива» развития и планируемых изменений:

- восстановление экономики после Второй мировой войны (распределение средств по плану Маршалла): Японский банк развития (*Japan Development Bank*)¹, Банк развития Германии (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*)², Корейский банк развития (*Korea Development Bank*) и др.;

¹ В 1951 г. для послевоенного восстановления экономики Японии был создан Японский банк развития. В 1999 г. на базе двух институтов развития — Японского банка развития и Корпорации развития Хоккайдо–Тохоку (*Hokkaido–Tohoku Development Finance Public Corporation*) был образован Банк развития Японии (*Development Bank of Japan*).

² Дословный перевод на русский язык: «Кредитный институт восстановления».

- кардинальные экономические и политические преобразования в 90-е гг. XX в., направленные на формирование рыночной экономики в странах Центральной и Восточной Европы: Европейский банк реконструкции и развития (*European Bank for Reconstruction and Development*), Банк развития Болгарии (*Bulgarian Development Bank*) и др.;

- реализация *государственных проектов* развития инфраструктуры, создания новых рабочих мест, содействия модернизации и индустриализации национальной экономики или экономик группы стран, а также проектов, направленных на защиту окружающей среды, экономию энергоресурсов, повышение энергоэффективности, обеспечение устойчивого развития: Банк развития Южной Африки (*Development Bank of South Africa*), Национальный банк экономического и социального развития Бразилии (*Brazilian Development Bank*), Северный инвестиционный банк (*Nordic Investment Bank*).

По данным Всемирного банка [5], около половины существующих БР были созданы в период 1946–1989 гг., когда большое значение в активных операциях банков приобрело финансирование чрезвычайно возросших государственных бюджетов [6]. При этом около 40% современных БР появились в течение последних 25 лет, причем эти банки создавались как в развивающихся (Ангола, Индия, Мексика, Оман, Таиланд и др.), так и в развитых (Великобритания и др.) странах.

В рамках изучения сущности БР в ретроспективе особое значение имеет дискуссия о необходимости, масштабах и формах присутствия государства в экономике. В этом смысле БР, безусловно, соответствуют своему времени и отражают определенный этап эволюции взаимоотношений государства и экономики [7].

При этом, будучи особенно популярным инструментом в кризисные и посткризисные периоды, когда механизмы рыночной саморегуляции демонстрируют несостоятельность и требуется «видимая рука» для обеспечения экономического роста, БР становятся объектом критики во времена подъемов, когда государственное участие в экономических процессах страны требует более аккуратной настройки.

В процессе эволюции представлений о БР в XX в. позиция об их роли и необходимости существования менялась от четких доказательств в пользу БР в 1950-х гг. до заключения о БР как институте, создающем рыночные диспропорции (в период 1980–1990-х гг.). В этот период динамичное развитие частного сектора подняло волну приватизаций и ликвидаций государственных бан-

ков во многих развивающихся странах, привело к введению ограничений на ресурсы, доступные БР. В результате последовавших реформ многие БР переориентировали свою инвестиционную деятельность на направления, не обслуживаемые частным сектором.

Вплоть до мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. наблюдалась тенденция снижения значимости БР в традиционном понимании. Исследователями зафиксирован процесс преобразования «политических» БР в коммерческие или с частичным государственным участием [8, с. 12]. В последние годы участились случаи инициации приватизации БР. Например, серьезные структурные изменения произошли в Корейском банке развития, Банке развития Японии [9].

Однако ввиду серьезной экономической турбулентности и дальнейшей дестабилизации экономической ситуации не только в развивающихся странах, но и в развитых странах Европы, в США и др. БР в традиционном смысле вновь стали актуальны.

Существовавший ранее консенсус относительно необходимости ограничить возможности БР по использованию эффекта финансового рычага (леверидж), чтобы избежать рыночных диспропорций, пересмотрен.

Отмечается возобновление интереса к БР как к эффективному инструменту реализации антикризисной государственной политики, способному обеспечивать приемлемый уровень ликвидности банковской системы и абсорбировать системные риски в условиях кризиса.

В настоящее время БР действуют более чем в 65 странах мира, в том числе в странах, где, на первый взгляд, их сложно представить [5]. Ярким тому примером являются Банк развития Папуа-Новой Гвинеи (*National Development Bank of Papua New Guinea*), Банк развития Габона (*Banque Gabonaise de Développement*) и ряд других.

Подобные противоречивые и меняющиеся ситуационно тенденции в оценке необходимости создания и функционирования БР требуют рассмотрения фундаментальных оснований их деятельности, а также сопутствующих рисков.

Фундаментальные аргументы «за» и «против» государственного присутствия в экономике могут быть представлены двумя концепциями: теорией развития (*development theory*) и политической теорией (*political theory*).

Концепция устойчивого развития (*concept of sustainable development*) и теория агентских отношений (*agency theory*) дополнительно расширяют аргументационную базу, используемую при обсу-

ждении целесообразности государственного участия в экономическом развитии.

В соответствии с *теорией развития* для обеспечения экономического роста государственное вмешательство является необходимым. В поддержку существования БР экономическая теория предоставляет такие аргументы, как «провалы», или неэффективность, рынка (*market failures*), эффект масштаба (*economies of scale*), несоответствие между экономическими и социальными выгодами, а также нерасположенность частного сектора к риску (*risk aversion*).

Исходя из теории развития БР способствуют экономическому росту посредством инвестиций в стратегически важные долгосрочные проекты и нивелируют несовершенства рынка путем поддержки слаборазвитых отраслей, что часто приводит к положительным внешним эффектам – например, социальным выгодам [1, 10, 11, 12]. Долгосрочные кредиты БР позволяют преодолеть временные и пространственные границы накопления капитала обществом, обладают способностью антиципировать доход будущих периодов для экономических субъектов – участников воспроизводственного процесса.

В рамках верификации необходимости существования БР *социальная теория (social view)* усиливает аргументы теории развития [13], являясь, по сути, ее частью, так как отсутствие социально значимых инвестиций субстантивно и есть «провал рынка».

Важная роль БР также подчеркивается представителями концепции устойчивого развития (*sustainable development*³) [14], в соответствии с которой, помимо традиционного экономического роста, важнейшими компонентами являются социальный уровень развития наряду с экосистемой, обеспечивающие улучшение уровня жизни человека в пределах хозяйственной емкости биосферы. Подобная триединая система определяет потенциальную роль БР в достижении задач *устойчивого развития*.

Альтернативный подход к определению целесообразности государственного участия в экономике – *политическая теория* [15, 16]. Ее приверженцы утверждают, что государственные интервенции в экономике направлены на извлечение политической ренты – голосов избирателей и политической

³ Некоторые авторы подчеркивают некорректность перевода *sustainable development* как «устойчивое развитие». Этот вопрос находится вне рамок данного исследования.

популярности [13, с. 5] или преследуют оппортунистические цели накопления капиталов властными либо околоставными структурами и отдельными лицами, что приводит к непреднамеренным искажениям свободного рынка, ограничивает мобилизацию частного капитала через кредитно-финансовую систему, финансовые инновации и конкуренцию [17].

В дополнение к этому государственные банки предрасположены к бюрократии, проблемам агентских отношений и «провалам» корпоративного управления в большей степени, чем частные [18, с. 33]. В этой связи менеджмент БР потенциально подвержен субъективности в принятии инвестиционных решений, усиливаемой доминирующей редистрибутивной моделью экономики в России. Соответственно с точки зрения общества БР неэффективны в аллокации ресурсов, что негативно отражается на национальном экономическом росте и может привести к его замедлению.

Основная идея политической теории заключается в том, что путь к достижению экономического роста — это рынок, свободный от вмешательства государства. Очевидно, что в соответствии с подобным подходом институт БР представляется рудиментом современной банковской системы и неэффективным инструментом.

В этом же контексте БР рассматривает *теория агентских отношений*. Как пишут Т. Корнер и И. Шнабель, государственные банки могут страдать от агентских конфликтов «принципал–агент» двух видов: во-первых, между акционерами (политиками) и менеджерами банка и, во-вторых, между обществом (налогоплательщиками) и акционерами (политиками) [13, с. 4]. В то время как первый вид конфликта интересов ускоряется (акселерируется) гибкой бюджетной политикой и может привести к недобросовестному поведению менеджеров и ограничению их мотивации распределять средства эффективно, второй объясняется противоречиями между интересами общества (налогоплательщиков) и политическими интересами.

Именно второй вид конфликта интересов важен для целей нашего исследования, поскольку эффективный БР распределяет ресурсы в соответствии с миссией, соответствующей интересам общества, которые зачастую идут в разрез с интересами собственников. Решение данного конфликта в пользу акционеров (политиков) и приводит к низкой эффективности деятельности БР с точки зрения общества. В сущности, данная проблема и есть аргумент представителей политической теории «против» присутствия БР.

Необходимо подчеркнуть, что проблема конфликта интересов характерна также и для коммерческих структур. Мировой финансовый кризис 2008 г. показал, что зачастую бизнес-решения менеджмента коммерческих финансовых институтов также основаны на личных интересах, а не на принципах добросовестности и разумности, что, безусловно, негативно влияет на темпы и условия (среду) экономического роста.

Чтобы избежать бинарной логики, авторы некоторых исследований предлагают синергетические и симбиотические формы сосуществования рынка и государства в экономике [19]. При этом они основываются на тезисе о том, что исключительно социальные и экономические концепции развития исчерпали себя [20, с. 491].

Интеграция политической теории и теории развития может казаться сложновыполнимой задачей в связи с их разными эмпирическими рекомендациями. Но на практике попытки принять крайнюю точку зрения и выбрать исключительно один подход приводят к внутренним структурным нарушениям и несбалансированному развитию [21, с. 110].

Напротив, эклектическая позиция позволяет трактовать БР как *организационную инновацию* [2], недооцененный инструмент коммуникаций между государством и частным сектором, эффективный инструмент координации пространственного развития на национальном и региональном уровнях между подходами территориального менеджмента «сверху вниз» (*top-down*) и «снизу вверх» (*bottom-up*).

Таким образом, *выбор политической теории или теории развития в качестве единственно верной оказывается слишком упрощенным, односторонним подходом к организации процесса экономического развития, вступающим в противоречие с многофакторной экономической деятельностью*.

Мы считаем, что ошибочна гипотеза о том, будто рынок — инвариантно самоорганизующаяся система. Основываясь на аргументах теории развития, социальной теории и концепции устойчивого развития, регулирующая и координирующая роль государства на пути к переходу к социально ориентированной экономике кажется нам важной и необходимой.

При этом должны быть разработаны конкретные механизмы, инструменты и рычаги социально-экономических преобразований, задействованы соответствующие субъекты экономической деятельности, одним из которых является национальный БР.

Отвечая этому требованию, государство часто использует инструменты государственно-частно-

го партнерства (далее – ГЧП). ГЧП основано на катализе частных инвестиций в приоритетные сферы (путем предоставления гарантий и страхования рисков, помощи компаниям в привлечении ресурсов на международных рынках, поддержки фондов, осуществляющих долгосрочные инвестиции), что увеличивает масштаб воздействия БР на экономику («эффект рычага»). *Важнейшим субъектом подобных симбиотических взаимоотношений государства и бизнеса является национальный БР.* Он обеспечивает гармонизацию взаимодействия государства и частного сектора. По сути БР является экономическим институтом, возникшим эволюционно в результате объективной необходимости минимизации транзакционных издержек при проведении государством мероприятий, направленных на развитие экономики страны или группы стран.

В качестве доказательной базы можно привести, например, идеи теории транзакционных издержек, в соответствии с которой специализированные структуры управления в большей степени, чем неспециализированные, приспособлены к нуждам управления нестандартными транзакциями. При этом теория транзакционных издержек исходит из ограниченных рациональных способностей человека и рисков его оппортунистического поведения.

Таким образом, мы определили фундаментальные основания для создания БР, сконструировав рабочую гипотезу о его потенциальной эффективности. Кроме того, обозначены потенциальные ограничения этой эффективности.

Дальнейшее изучение сущности БР требует выявления его характеристик как элемента банковской системы, классифицировав их по *принципу общности для банков и специфичности для БР.*

Фундаментальная основа – кредитное дело является общим для банка любого типа. С этой точки зрения сущность БР отражается в структурных блоках, необходимых для деятельности любого банка и включающих в себя банковский капитал, совокупность специальных банковских операций (банковская деятельность), квалифицированный в области банковского дела персонал, а также банковскую инфраструктуру [22].

Таким образом, БР, как и любой банк, действует как производительный институт. Это означает, что, в отличие от собственных средств или государственного финансирования, банковский кредит, включая кредит БР, нельзя просто потратить – «денежные средства, полученные в банке, нужно возвратить с приращением к ссужаемым ресурсам», что является значительной производительной силой [23, с. 24].

Однако БР – не одно и то же, что коммерческий банк (далее – КБ) с государственным участием, выступающий объектом исследования большинства научных работ. БР имеет определенные особенности.

Во-первых, стратегической целью деятельности коммерческого банка является увеличение его стоимости как экономического субъекта, в то время как работа БР прежде всего соответствует *миссии* его создания. Как отражено в определении БР, миссия создания подобных институтов связана с развитием страны, региона, сектора или сегмента рынка.

С этой точки зрения БР, осуществляя адресное кредитование, в большей степени работает в сфере производства, нежели обмена и перераспределения капиталов, руководствуется мотивами неприемлемого характера и соответственно является общественным институтом *с большей мерой ответственности* за социально-экономические результаты деятельности, а также ее экологические последствия перед обществом.

В большинстве стран мира чистая прибыль БР в соответствии с их макроэкономическими задачами не распределяется между учредителями, а полностью идет на пополнение фондов развития и увеличение собственного капитала. Деятельность БР, как правило, должна соответствовать *принципу безубыточности.* Исходя из этого *бизнес-модель* БР существенным образом отличается от обычной. В кредитном портфеле БР чаще всего отсутствуют сегменты потребительского рынка и краткосрочного кредитования (краткосрочные кредиты в основном используются лишь в отрасли сельского хозяйства при выдаче сезонных ссуд). Как правило, используются такие инструменты, как льготное кредитование, субсидирование процентных ставок за кредит, причем чем менее развит национальный финансовый сектор, тем больше процентная разница.

При этом *отраслевое и территориальное распределение кредитов* БР отвечает не критериям рентабельности данного направления бизнеса, а потребностям национального развития, тем самым в полной мере реализуя назначение кредита как «ускорителя общественного развития и инструмента экономии общественных затрат» [24, с. 34].

Соответственно менеджментом БР используется иная модель управления ресурсами, обеспечивающая их долгосрочный характер и относительно невысокую стоимость. Фондирование активов осуществляется за счет подходящих по уровню ликвидности пассивных операций банка: государ-

ственных источников (докапитализация, государственные кредиты и гарантии, размещение пенсионных, налоговых и других государственных ресурсов на депозитных счетах БР и др.), выпуска долгосрочных ценных бумаг, долгосрочных кредитов международных финансовых институтов. Депозитные средства физических и юридических лиц в качестве источников фондирования чаще всего не используются. На практике зачастую можно наблюдать дисбаланс структурной ликвидности БР, что устраняется с помощью государственных инструментов ресурсной поддержки.

В этой связи, как правило, БР не конкурируют с КБ. Так, стратегическое кредо БР – быть комплементарным институтом по отношению к частному сектору, тем самым не вызывая диспропорций на рынке [25].

Правовая и регулятивная среда функционирования БР отлична от правовых основ деятельности коммерческих банков. Как правило, деятельность БР регулируется специальным законом, а не национальным банковским законодательством. БР неподотчетны центральному банку страны, соответственно не обязаны производить отчисления в фонд обязательных резервов, поддерживать нормативы достаточности капитала и ликвидности и т. д. Надзор за их деятельностью в большинстве стран осуществляют, как правило, министерство финансов или иной уполномоченный государственный орган.

В соответствии с указанной спецификой принято выделять три этапа становления национальных БР, которые они проходят, прежде чем становятся эффективным инструментом развития национальной экономики [26, с. 22].

На *начальном* этапе банковский институт развития перераспределяет бюджетные средства в соответствующие отрасли экономики. На *втором* этапе БР переходит уже в большей степени к полноценному кредитованию национальной экономики за счет средств акционера (обычно государства) на условиях срочности, платности, возвратности. На *третьем* этапе такие банки расширяют спектр источников формирования своих пассивов и набор инструментов для решения задач устойчивого социально-экономического развития.

Важной частью исследования сущности банка является изучение его функций. В рамках данной работы *функции* требуют особого внимания ввиду их критического значения в определении эффективности БР.

Принято выделять три основные функции банков: аккумуляция средств, трансформация ресурсов

и регулирование денежного оборота [23]. БР *аккумулирует* денежные средства, *трансформирует* их в долгосрочные кредиты и инвестиции и *регулирует* платежный оборот, осуществляя платежные операции. При этом, аккумулируя ресурсы и трансформируя их в кредиты и инвестиции, БР является *посредником между государством и субъектами национальной экономики, имеющими особое социально-экономическое значение для страны*. Таким образом, БР *превращает* денежные средства налогоплательщиков и другие денежные накопления государства в *ссудный капитал* и *направляет* еще не функционирующий капитал общества на развитие *физического, человеческого и интеллектуального капиталов страны*, что, в сущности, обеспечивает возврат денежного капитала владельцу – налогоплательщику с приращением, обусловленным *экономическим ростом* и производством *общественных благ*.

Большинство БР успешно оказывают антициклическую антикризисную поддержку государству в периоды нарушения равновесия экономической системы [5]. Согласование функции обеспечения долгосрочного развития с краткосрочной функцией БР в части антициклического регулирования, связанной с чрезмерным повышением рисков, является сложной задачей. В рамках реализации данной функции капитал институтов должен регулироваться в соответствии с циклическими колебаниями экономики путем поддержки расширения и последующего сокращения баланса БР.

Хотя во время кризиса увеличение капитала как мера поддержки деятельности БР была одобрена правительствами некоторых стран мира, зачастую данная мера не сопровождается положением о механизме использования дополнительного капитала после нормализации экономической ситуации. При этом эффективная работа БР на протяжении всего экономического цикла способствует реализации проектов и мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого развития национальной экономики и предупреждение кризисных явлений.

В этой связи *функция антициклического регулирования нам кажется комплементарной* и может выступать лишь дополнительным обоснованием существования БР [1].

В некоторых случаях к функциям БР также относится *информационно-консультационная* деятельность, направленная на облегчение частному бизнесу действий в инвестиционной сфере в рамках ГЧП. На наш взгляд, функция активации и поддержки частных инициатив вытекает из сущности БР как общественного института и может рассматриваться как комплементарная.

Таким образом, функции БР следующие:

- аккумуляция денежного капитала общества;
- трансформация денежного капитала общества в ссудный капитал и его адресное перераспределение в целях развития физического, человеческого и интеллектуального капиталов страны, а также компенсация «провалов» рынка для устранения отраслевых, сегментарных и территориальных диспропорций экономического развития страны;
- осуществление платежных операций в национальных интересах;
- антициклическое антикризисное регулирование;
- поддержка и развитие частных инициатив в области решения общественных задач.

Все эти функции вытекают из сущности БР как общественного института. При этом особое значение для оценки эффективности деятельности БР имеет функция трансформации денежного капитала общества в ссудный капитал и его распределение в соответствии с миссией создания института. Распределение ссудного капитала БР в обязательном порядке должно соответствовать общественным интересам. Таким возникает симбиоз функции банка и функции государства, что объясняет феномен БР и демонстрирует его особую роль в национальной банковской системе в частности и в экономике страны в целом. На этой функции необходимо остановиться подробнее.

Экономисты выделяют несколько направлений деятельности БР, обуславливающих их эффективность как особого элемента банковской системы: кредитование долгосрочных высокочрезвычайных проектов при условии их недофинансирования рынком и социально-экономической значимости, а также преодоление рыночных «провалов». Оба направления реализуются БР в рамках выполнения функции трансформации денежного капитала общества в ссудный капитал и его адресного распределения.

Первое направление деятельности БР вполне объяснимо — долгосрочные кредитные ресурсы и инвестиции, безусловно, являются фактором экономического роста в развивающихся странах.

Второе функциональное направление деятельности БР — преодоление рыночных «провалов», на наш взгляд, недостаточно точно раскрыто в литературе с точки зрения специфики деятельности БР.

Так, например, А. Де Ла Торре и Ф. Изе [21] связывают несовершенство рынка с несколькими проблемами: конфликтом «агент–принципал» и асимметричностью информации. С точки зрения авторов, данные проблемы могут материализоваться на всех стадиях проектного цикла: в виде неблаго-

приятного выбора контракта (*adverse selection of a contract*), угрозы недобросовестности и уклонения от выполнения должностных обязанностей во время реализации контракта (*moral hazard and shirking*), фальсификации отчетности по окончании проекта (*false reporting*). Кроме того, устанавливаемые коммуникации могут страдать от неблагоприятных экстерналий⁴: проблемы «бесплатных» участников (*free riding*) и «провалов» координации (*coordination failures*). Подобная интерпретация «провалов» рынка⁵ не делает их уникальными для рыночных отношений. Напротив, эти же проблемы в полной мере характерны и для государственного сектора, а значит, могут быть диагностированы в практике деятельности БР.

В этой связи представляется корректным определять «провалы» рынка, в нивелировании которых участвуют БР, как неспособность рыночного механизма поддерживать необходимый уровень ресурсной обеспеченности определенных высокорисковых сегментов, секторов рынка, что соответственно порождает проблему несбалансированного развития отраслей экономики и территорий страны.

В соответствии с этой точкой зрения Х. Рудольф [25] подчеркивает проблему недофинансирования сегмента малого и среднего предпринимательства (далее — МСП) как типичный «провал» рынка и потенциальный объект для воздействия БР. В этом же контексте авторы [1, с. 12] выделяют сектор сельского хозяйства ввиду его подверженности асимметричности информации и агрегированным экономическим шокам, инновационные отрасли, где требуются масштабные инвестиции в условиях высоких рисков, и другие капиталоемкие отрасли с длительными сроками окупаемости проектов.

Кроме того, в последнее десятилетие особое значение приобретают кредитование программ развития регионов и проекты по повышению энергоэффективности, обеспечению устойчивого развития страны. Данные сегменты также можно считать «провалами» рынка, требующими участия БР.

Например, Министерство экономического развития Российской Федерации к основным направлениям деятельности институтов развития относит следующие [27]:

- экономическая и социальная инфраструктуры;
- инновационная сфера;

⁴ Экстерналии (внешние эффекты) — некомпенсируемые в условиях рынка воздействия (позитивные или негативные) одной стороны на другую.

⁵ Исчерпывающий обзор «провалов» рынка см. [11].

- содействие внешнеэкономической деятельности;
- поддержка малого и среднего бизнеса;
- устранение региональных дисбалансов (поддержка проектов транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, энергосбережения).

Таким образом, роль БР в нивелировании неэффективности рынка не сводится к традиционно цитируемым в экономической литературе «провалам» рынка (асимметричность информации, конфликт «принципал – агент» и т. д.), которые свойственны каждому экономическому субъекту и любой системе экономических отношений. В рамках обсуждения БР «провалы» рынка связаны с недостаточным уровнем ресурсной обеспеченности определенных высокорисковых рыночных сегментов, а значит, несбалансированным отраслевым, секторальным и пространственным развитием страны.

В соответствии с подобным подходом «провалы» рынка становятся *динамичной категорией, изменяющейся с течением времени и в зависимости от индивидуальных факторов*. Соответственно направления инвестиций БР могут быть представлены, с одной стороны, в виде стандартного перечня отраслей и секторов. С другой стороны, они зависят от уровня развития и других индивидуальных особенностей каждой территориальной единицы, что подчеркивает *роль БР в диагностике подобных особенностей и формировании оптимального кредитного портфеля в интересах общества*. Оптимальное распределение ресурсов во многом определяет эффективность деятельности БР.

Как писал В. Даймонд [7, с. ix], качественное исследование БР не может быть проведено в изоляции от анализа воздействий других институтов и факторов, детерминирующих экономический рост.

При этом общая теория государственных институтов развития пока не построена. В теории, насколько нам известно, отсутствуют работы, рассматривающие институты развития как единую систему и формирующие агрегированный подход к их изучению.

Для дальнейшего исследования БР требуется *создание концептуальной таксономии институтов развития в целом и БР в частности*, а также определение места БР в системе экономических отношений общества.

Наиболее общей классификацией институтов развития является деление на *финансовые и нефинансовые институты развития*.

К *нефинансовым институтам* относят организационные формы реализации проектов, инвестиций

и т. д. Наиболее распространенные из них – особые экономические зоны, технополисы, технопарки, бизнес-инкубаторы, научно-внедренческие инновационные центры и т. п. [28]. Нефинансовые институты развития чаще всего выступают как элементы инновационной инфраструктуры, способствующей созданию и развитию фирм, проявляющих интерес к «шумпетерианским» нововведениям⁶.

Финансовые институты развития (далее – ФИР) – это экономические субъекты, участвующие в аккумулировании, трансформации и перераспределении денежных ресурсов с целью обеспечения развития. К финансовым институтам развития относятся БР (агентства и корпорации развития), экспортно-импортные банки (экспортные и страховые агентства), фонды развития. *Ключевым национальным ФИР является банк развития*.

Все эффективные кредитно-финансовые институты страны, безусловно, играют определенную роль в обеспечении экономического роста, не являясь при этом институтами развития. Однако общественное развитие как позитивный внешний (побочный) эффект не является целью деятельности подобных организаций. В этой связи мы определяем их роль как *комплементарную* по отношению к институтам, миссия которых состоит в обеспечении развития страны, региона, сектора или сегмента рынка.

Среди ФИР наибольший вклад в развитие национальных экономик вносят БР. В качестве объекта нашего исследования именно они требуют построения подробной классификации (таксономии), которая может быть осуществлена по целому ряду признаков, характеризующих особенности организации их деятельности (см. *рисунок*):

- вид специализации;
- стратегические приоритеты, определяемые миссией создания;
- структура собственности;
- организационно-правовая форма;
- круг разрешенных активных операций;
- источники фондирования;
- масштаб деятельности (территория функционирования).

По виду специализации БР могут быть универсальными и специализированными, что зачастую отражается в наименовании института: экспортно-

⁶ Инновации, основанные на *принципах созидательного разрушения*, т.е. приводящие к возникновению новых продуктов, услуг, рынков в условиях вытеснения их устаревших форм и осуществления новаторских комбинаций располагаемых ресурсов.



Таксономия БР

Источник: составлено автором.

импортные и ипотечные БР, БР МСП и микрофинансирования, инвестиционные БР индустриального развития, БР поддержки сельского хозяйства и ряд других.

В зависимости от специфики мандата деятельности БР распределяет ссудный капитал по направлениям, определяемым стратегическими приоритетами. При этом преимущественно все БР имеют стратегическую цель обеспечения устойчивого экономического роста страны, в рамках чего определяются секторальные, отраслевые и пространственные приоритеты банка.

Как отмечалось, по структуре собственности и организационно-правовой форме БР преимущественно государственные и некоммерческие. Однако в некоторых случаях собственниками БР могут быть юридические и физические лица страны или иностранных государств: в качестве примера мож-

но привести Банк развития Сингапура (*Development Bank of Singapore*), Индийский банк промышленного развития (*Industrial Development Bank of India*).

По кругу разрешенных операций БР может инвестировать в проекты непосредственно или предоставлять финансовые ресурсы банкам первого уровня.

Кроме того, по источникам фондирования БР делятся на так называемые банки «первого уровня» и банки «второго уровня». БР «первого уровня» имеют право использовать все виды источников привлеченных средств, в том числе счета и депозиты частного сектора. Таким образом, в проведении пассивных операций эти банки де-факто могут выступать на «одном поле» с коммерческими банками. БР «второго уровня» не имеют такой возможности. Их ресурсы могут формироваться только на основе бюджетных трансфертов и счетов, счетов

внебюджетных фондов, счетов государственных предприятий и организаций, займов зарубежных институтов, а также эмиссии собственных долговых обязательств. В настоящее время доминируют БР «второго уровня», причем их доля увеличивается. Сужение сферы деятельности БР «первого уровня» связано с попыткой монетарных властей избежать нежелательной прямой конкуренции БР с коммерческими банками. Во многих развивающихся странах основными источниками привлеченных средств БР являются остатки на счетах и депозитах государственных предприятий, целевых бюджетных фондов, а также дотации и систематические взносы в уставный фонд со стороны правительств. Правда, последний источник теряет свою значимость. Кроме того, до недавнего времени в ряде стран широко применялись принудительные инвестиции части средств корпоративного сектора в обязательства БР⁷. Важную роль также играют займы международных финансовых организаций. Самостоятельное привлечение БР средств на рынке ценных бумаг также набирает силу. При этом оно постепенно замещает сокращающееся государственное финансирование. БР развитых стран — например, Банк развития Германии (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) в большей степени ориентирован на привлечение средств на рынках ценных бумаг. Этому способствуют высокие кредитные рейтинги данных институтов, позволяющие им привлекать средства на финансовом рынке на весьма выгодных условиях.

Согласно критерию *территориального масштаба деятельности* существующие БР можно разделить на международные (глобальные), субрегиональные, национальные, региональные и локальные.

Международные (глобальные) БР работают во всех регионах мира. Они составляют одно из важнейших звеньев мировой кредитно-финансовой системы и являются основным источником необходимой финансовой и технической помощи для развивающихся, в основном беднейших, стран мира. Примером могут служить институты развития, входящие в Группу Всемирного банка (*World Bank Group*).

Субрегиональные БР подобно международным обеспечивают доступность значительных объемов долгосрочного кредитования на льготных условиях на территории стран определенного субрегиона. В числе крупнейших региональных международных банков развития можно назвать Азиатский

банк развития (*Asian Development Bank*), Африканский банк развития (*African Development Bank Group*), Межамериканский банк развития (*Inter-American Development Bank*), Исламский банк развития (*Islamic Development Bank*).

БР национального масштаба являются, как правило, инструментом реализации экономической политики государства и отражают определенный этап эволюции методов государственного воздействия на экономику. Национальные ФИР проводят финансирование приоритетных проектов, обеспечивающих развитие национальной экономики, и представляют собой эффективный инструмент реализации стратегии развития и социально-экономической политики государства. Это верно как для стран с развитой экономикой (Германия, Япония, Франция, Канада и др.), так и для развивающихся экономик (Китай, Индия, Бразилия и др.).

В России также функционирует ряд ФИР, среди которых особое место занимает Внешэкономбанк, деятельность которого регулируется федеральным законом «О банке развития» от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ и Меморандумом о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», утвержденном распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 1007-р.

В соответствии с данными документами в 2007 г. Внешэкономбанк (ВЭБ) был реорганизован в национальный БР, который функционирует «в целях обеспечения повышения конкурентоспособности российской экономики, ее диверсификации и стимулирования притока инвестиций». Кроме того, ВЭБ участвует в реализации антикризисных мер и является агентом Правительства по управлению государственным долгом, внешними финансовыми активами, средствами пенсионных накоплений, осуществляет функции по предоставлению и исполнению государственных гарантий.

Итак, представленная развернутая классификация БР, с нашей точки зрения, позволяет говорить о гетерогенности объекта исследования. Поэтому в процессе оценки эффективности их деятельности необходимо учитывать специфику каждого ФИР с учетом миссии его создания и конкретного вклада в решение задач среднесрочного и долгосрочного развития страны. В противном случае заключения о целесообразности вмешательства государства в систему экономического развития будут ошибочны, как это зачастую и происходит на практике: многие сторонники и критики БР игнорируют несопоставимость целей и форм их функционирования и ведут спор о разных предметах.

⁷ Например, Бразилия и Колумбия, где в пассивы БР автоматически перечисляется часть собираемых налогов определенного вида.

Кроме внутренней классификации БР, необходимо также провести *внешнюю границу* между ними и прочими государственными и коммерческими организациями. В каком-то смысле все экономические субъекты (государство, коммерческие компании, домохозяйства) влияют на экономический рост, либо формируя спрос на национальный продукт, либо создавая и перераспределяя его. Но это не делает их автоматически институтами развития. Последние отличаются от всех остальных участников процесса общественного воспроизводства спецификой целей, сосредоточенных исключительно на обеспечении устойчивого экономического роста, в то время как интересы остальных субъектов могут быть иными (решение текущих политических задач, получение прибыли, быстрый рост потребления), несмотря на возможные будущие эффекты. В том числе ИП не могут преследовать коммерческие цели в силу низкой и отрицательной нормы доходности реализуемых проектов.

Эффективность деятельности БР остается одним из ключевых вопросов будущих научных исследований. Они должны помочь исключению необходимости постоянной докапитализации подобных институтов или, как минимум, для ее обоснования с точки зрения альтернативного использования государственных средств.

Литература

- Levy-Yeyati E., Micco A. and Panizza U. (2004). Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks, Working Paper 517. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Kane J. (1975). Development Banking. Lexington, United States: Lexington Books.
- Musacchio A. and Lazzarini S. (2012). Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance. Harvard Business School Working Paper 12–108.
- Bruck N. (1998). The role of development banks in the Twenty-First Century, *Journal of Emerging Markets* 3: 39–67.
- De Luna-Martínez J. and Vicente, C.L. (2012). Global Survey of Development Banks, Policy and Research Series 5969. Washington, DC: World Bank.
- Трахтенберг И. А. Денежное обращение и кредит при капитализме (монография). М.: Изд-во АН СССР, 1962. 780 с.
- Diamond W. (1957). Development banks. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
- Емельянов Ю. С. Банки развития и государство в современной архитектуре мирового развития // *Экономические науки*. 2009. 5 (54). С. 11–18.
- Стратегическое управление в зарубежных финансовых институтах развития / под ред. В. Д. Андрианова. М.: Консалтбанкир, 2012. 271 с.
- Gerschenkron A. (1962). Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stiglitz J. (1994). The Role Of The State In Financial Markets, in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development* (1993). Washington, DC: The World Bank.
- Andrianova S., Demetriades P. and Shortland A. (2009). Is Government Ownership of Banks Really Harmful to Growth. CEDI Discussion Paper Series 09–05. Centre for Economic Development and Institutions (CEDI): Brunel University.
- Körner T. and Schnabel, I. (2010) Public Ownership of Banks and Economic Growth – The Role of Heterogeneity. Working Paper 41. Series of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods.
- Pezzey J. (1992). Sustainable development concepts: An economic analysis. Washington, D.C: World Bank.
- Schleifer A. (1998). State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4): 133–50.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F. and Shleifer A. (2002). Government Ownership of Banks, *The Journal of Finance* 57 (1): 265–301.
- Hart O., Shleifer A. and Vishny, R. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1127–61.
- Schmit, M., Gheeraert, L., Denuit, T. and Warny, C. (2011). Public Financial Institutions in Europe. Brussels: European Association of Public Banks.
- Stiglitz J. (2013). Globalization and the economic role of the state in the new millennium, *Industrial and Corporate Change*, 12 (1): 3–26.
- Morgan K. (1997). The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, *Regional Studies*, 31 (5): 491–503.
- De La Torre A. and Ize A. (2010). Regulatory Reform: Integrating Paradigms, *International Finance*, (1): 109–39.
- Банковское дело: учебник / под ред. О. И. Лаврушина. 9-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2011. 768 с.
- Лаврушин О. И. Кредит и экономический рост // *Банковское дело*. 2010. № 1. С. 24–27.
- Роль кредита и модернизация деятельности банков развития в сфере кредитования: монография / под ред. О. И. Лаврушина. М.: КНОРУС, 2012. 272 с.
- Rudolph H. (2009). State Financial Institutions: Mandates, Governance, and Beyond, Policy and Research Series 51419. Washington, DC: World Bank.
- Зверева А. В. Международный опыт деятельности банков развития: дис. ... канд. экон. наук: специальность 08.00.14 М., 2006.
- Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс] / URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 31.03.2015).
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).
- Acharya V. (2011). Guaranteed to fail Fannie Mae, Freddie Mac, and the debacle of mortgage finance. Princeton, NJ.; Woodstock: Princeton University Press.