

Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

№ **6** (40)
ноябрь-декабрь
2017

Главный редактор

В. С. Назаров

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

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

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

Тел./факс: (495) 699-74-14

E-mail: mail@nifi.ru

Сайт: www.nifi.ru

ISSN 2075-1990

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

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

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

Адрес редакции:

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

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.nifi.ru

Все статьи рецензируются.

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

Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

© Научно-исследовательский финансовый институт, 2017

© Financial Research Institute, 2017

Редакционный совет

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

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

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

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

Колычев В. В., заместитель Министра
финансов Российской Федерации

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

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

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

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

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

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

Редакционная коллегия

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

Богачева О. В., руководитель Центра
бюджетной политики НИФИ,
кандидат экономических наук

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

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

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

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

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

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

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

Котликофф Л., профессор Бостонского
университета (США)

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

Омельяновский В. В., заведующий
Лабораторией оценки технологий
в здравоохранении Института прикладных
экономических исследований РАНХиГС,
руководитель Центра финансов
здравоохранения НИФИ, доктор
медицинских наук, профессор

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

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

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

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

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

Financial Journal

ISSN 2075-1990

Scientific periodical

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

№ **6**(40)
November-December
2017

Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief

Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

Founder and Publisher – Financial Research Institute

Address: Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation

Tel./Fax: +7 (495) 6997414

E-mail: mail@nifi.ru

Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:

Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation

Phone: + 7 (495) 6997683

E-mail: finjournal@gmail.com

Website: www.nifi.ru

Editorial Advisory Board

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

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

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

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

V. Kolychev, Deputy Finance Minister of the
Russian Federation

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

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

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

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

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

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

Editorial Board

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

O. Bogacheva, Head of the Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute, PhD (Economics)

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

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

E. Gurvich, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, Head of the Center of the Budgetary Analysis and Forecasting, Financial Research Institute, PhD (Physics and Mathematics)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Содержание

Государственные финансы. Межбюджетные отношения

В. В. Бухарский, Е. Ю. Ветрова, А. М. Лавров

Корреляционный анализ долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации в 2005–2016 гг. 9

А. Д. Андряков

Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. 25

Финансирование «зеленой» экономики

А. А. Бокарев, И. А. Яковлев, Л. С. Кабир

«Зеленые» инвестиции в России: поиск приоритетных направлений 40

Финансовая система. Налоговая политика

Р. С. Леухин, А. Л. Суслина

Прогрессивность налогов на труд в России: текущая ситуация и оценка последствий возможных вариантов реформы НДФЛ 50

Эффективность государственных расходов

А. И. Вотинов, И. П. Станкевич

VAR-подход к оценке эффективности мер фискального стимулирования экономики 64

М. Р. Зембатов

Анализ факторов риска поставщика при заключении государственных контрактов 75

Финансы социальной сферы

Ю. М. Горлин, Е. Е. Гришина, В. Ю. Ляшок, В. В. Федоров

Повышение пенсионного возраста: опыт зарубежных стран и оценка эффектов для России 85

М. Н. Кириллова, О. Ф. Селиверстова

Анализ мер социальной поддержки многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми 98

А. В. Мацкевич, В. В. Романова

Применение подушевых нормативов при финансировании образовательных учреждений 110

Сельскохозяйственное страхование

К. С. Прошин, А. М. Шайкин

Базовые подходы к введению в Российской Федерации индексного сельскохозяйственного страхования 121

Contents

Government Finance. Intergovernmental Fiscal Relations

- V. V. Bukharsky, E. Y. Vetrova, A. M. Lavrov**
Correlation Analysis of the Debt Burden on the Budgets
of the Russian Federation Subjects in 2005–2016 9
- A. D. Andryakov**
Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016 25

Financing Green Economy

- A. A. Bokarev, I. A. Yakovlev, L. S. Kabir**
Green Investments in Russia: Searching for Priority Directions 40

Financial System. Tax Policy

- R. S. Leukhin, A. L. Suslina**
Labour Taxes Progressivity in Russia: Ways to Reform
Personal Income Tax 50

Efficiency of Government Expenditure

- A. I. Votinov, I. P. Stankevich**
VAR Approach to Efficiency Evaluation of Fiscal Economy
Encouragement Measures 64
- M. R. Zembatov**
The Analysis of Risk Factors of the Supplier at the Conclusion
of Government Contract 75

Social Sphere Finance

- Y. M. Gorlin, E. E. Grishina, V. Y. Lyashok, V. V. Fedorov**
Increase in Retirement Age: Experience of Foreign Countries
and the Assessment of the Effects for Russia 85
- M. N. Kirillova, O. F. Seliverstova**
Analysis of Social Support Measures for Large Families, Poor Families
and Single-parent Families with Children 98
- A. V. Matskevich, V. V. Romanova**
Application of Per Capita Standards for Financing
of Educational Institutions 110

Agricultural Insurance

- K. S. Proshin, A. M. Shaykin**
Basic Approaches to Implementing Index-based Crop Insurance
in the Russian Federation 121

В. В. Бухарский, Е. Ю. Ветрова, А. М. Лавров

Корреляционный анализ долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации в 2005–2016 гг.

Аннотация

В 2005–2016 гг. существенно возросли объем государственного долга и долговая нагрузка на бюджеты субъектов РФ. При этом субъекты РФ демонстрировали качественно различные тенденции в динамике государственного долга. В статье представлены результаты корреляционного анализа объективных факторов, которые могли оказывать влияние на эти тенденции. Устойчивого и значимого влияния этих факторов не выявлено, что дает основания сформулировать гипотезу об определяющем влиянии субъективных (политических) факторов и, соответственно, о необходимости повышения ответственности региональных органов власти за проводимую ими долговую политику.

Ключевые слова:

государственный долг субъектов РФ, долговая нагрузка, бюджеты субъектов РФ, структура государственного долга, динамика государственного долга, корреляционный анализ

JEL: H61, H63, H72

Как показывают многочисленные исследования, большинство стран сталкиваются с рисками проведения субнациональными властями нерациональной и недостаточно ответственной долговой политики, которая в дальнейшем может оказывать негативное влияние на общую сбалансированность бюджетной системы и экономический рост [1; 2]. В 2005–2015 гг. произошло существенное увеличение объема государственного долга субъектов РФ (табл. 1). В 2011–2015 гг. объем государственного долга субъектов РФ в среднем за год возрастал на 18,5 %, а долговая нагрузка на бюджеты субъектов РФ¹ ежегодно увеличивалась на 2,5 процентных пункта, превысив в 2015 г. уровень 2005 г. в два раза.

Таблица 1

Объем государственного долга субъектов РФ и муниципального долга в 2005–2016 гг.

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Объем консолидированного (государственного и муниципального) долга субъектов РФ, млрд руб., в том числе:	478,0	1265,8	1387,3	1596,8	2026,3	2402,8	2660,7	2717,5
объем государственного долга субъектов РФ, млрд руб.	361,7	1096,0	1171,8	1351,4	1737,5	2089,5	2318,6	2353,2
объем муниципального долга субъектов РФ, млрд руб.	116,4	169,8	215,5	245,3	288,9	313,2	342,1	364,3
Долговая нагрузка (государственного долга) на бюджеты субъектов РФ, %	18,5	27,8	25,1	26,1	33,0	35,4	36,5	33,8

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

¹ В настоящей статье под долговой нагрузкой на бюджеты субъектов РФ (также — долговая нагрузка) понимается отношение государственного долга субъектов РФ к налоговым и неналоговым доходам бюджетов субъектов РФ.

В большинстве исследований эти тенденции объяснялись стагнацией доходов и ростом расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы [3; 4]. В то же время следует обратить внимание на тот факт, что в 2005–2010 гг. государственный долг субъектов РФ рос даже еще более высокими темпами (в среднем за год на 24,9 %), а долговая нагрузка возросла в 1,5 раза.

Одновременно ухудшилась структура государственного долга субъектов РФ (табл. 2).

Таблица 2

Структура государственного долга бюджетов субъектов РФ в 2005–2016 гг., %

Вид долговых обязательств	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Бюджетные кредиты	13,7	31,0	35,8	31,5	27,1	31,0	34,9	42,1
Коммерческие кредиты	24,1	21,2	25,6	32,4	39,8	42,5	41,6	34,4
Ценные бумаги	37,5	37,2	29,3	27,8	25,9	21,2	18,7	19,4
Государственные гарантии	24,0	10,6	9,3	8,2	7,2	5,3	4,4	3,8

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

По сравнению с 2005 г. в два раза снизилась доля наиболее прозрачного и рыночно ориентированного инструмента заимствований — ценных бумаг, причем это падение пришлось на период после 2010 г. Резко выросла доля бюджетных кредитов из федерального бюджета, которые начиная с 2014 г. стали предоставляться для замещения банковских кредитов. В сложившейся ситуации возрастают риски возникновения «мягких» бюджетных ограничений, то есть возможности для перекладывания на федеральный бюджет ответственности за последствия проводимой региональными властями долговой политики [5; 6]. Это отражает необходимость создания в России институциональных условий для развития реальной децентрализации бюджетной системы с повышением ответственности региональных и местных органов власти за результаты проводимой ими бюджетной политики [7]. Данная система институциональных правил должна включать в себя механизмы стимулирования региональных властей к повышению качества управления региональными финансами, в частности, к наращиванию собственных доходов бюджетов субъектов РФ, поскольку ряд исследований показывает, что система стимулов в рамках межбюджетных отношений РФ является недостаточно эффективной [8; 9].

Долговая нагрузка на бюджеты субъектов РФ характеризуется значительными различиями, в том числе в ряде случаев (отмечены курсивом) с превышением установленных Бюджетным кодексом РФ ограничений² (табл. 3).

Прежде всего необходимо отметить, что 23 субъекта РФ, несмотря на объективно сложные общие для всех регионов условия, проводят ответственную долговую политику, сохраняя долговую нагрузку на достаточно «безопасном» уровне — менее 40 %, в том числе девять субъектов РФ (включая дотационные) — на уровне менее 10 %.

Таблица 3

Группировка субъектов Российской Федерации по долговой нагрузке на бюджеты в 2016 г.

№ группы	Долговая нагрузка, %	Субъекты РФ (в порядке увеличения долговой нагрузки)
1	Менее 25 % (низкая долговая нагрузка)	Сахалинская обл. (0 %), г. Севастополь (0 %), Тюменская обл. (1,8 %), г. Санкт-Петербург (3 %), г. Москва (3,5 %), Алтайский край (4,4 %), Ленинградская обл. (6,2 %), Приморский край (8,7 %), Ханты-Мансийский автономный округ (9,2 %), Владимирская обл. (10,1 %), Камчатский край (16,5 %), Республика Крым (17,5 %), Иркутская обл. (17,7 %), Республика Башкортостан (18,5 %), Пермский край (23,5 %) (всего 15)

² Без учета временных положений о возможности превышения установленных Бюджетным кодексом ограничений на объем полученных бюджетных кредитов.

Долговая нагрузка на бюджеты субъектов Российской Федерации

№ группы	Долговая нагрузка, %	Субъекты РФ (в порядке увеличения долговой нагрузки)
2	От 25 до 50 % (долговая нагрузка ниже средней)	Московская обл. (25,6 %), Ямало-Ненецкий автономный округ (25,9 %), Челябинская обл. (26,4 %), Тульская обл. (30,3 %), Курская обл. (30,5 %), Ненецкий автономный округ (31,7 %), Ростовская обл. (33,6 %), Республика Адыгея (36,4 %), Республика Саха (Якутия) (40,1 %), Мурманская обл. (40,7 %), Свердловская обл. (42 %), Липецкая обл. (43,6 %), Республика Бурятия (43,8 %), Новосибирская обл. (47,6 %), Республика Татарстан (48,7 %), Оренбургская обл. (49 %) (всего 16)
3	От 50 до 75 % (средняя долговая нагрузка)	Республика Алтай (51,5 %), Чеченская Республика (53,1 %), Самарская обл. (55,2 %), Хабаровский край (55,4 %), Чувашская Республика (55,6 %), Брянская обл. (55,6 %), Томская обл. (55,9 %), Воронежская обл. (56,6 %), Красноярский край (58,9 %), Магаданская обл. (60 %), Тамбовская обл. (61 %), Республика Тыва (62,4 %), Республика Дагестан (62,4 %), Ульяновская обл. (62,6 %), Тверская обл. (66 %), Новгородская обл. (68,5 %), Пензенская обл. (69,1 %), Нижегородская обл. (69,1 %), Вологодская обл. (71,3 %), Ставропольский край (71,8 %), Калининградская обл. (73,2 %) (всего 21)
4	От 75 до 90 % (долговая нагрузка выше средней)	Кемеровская обл. (75,9 %), Чукотский автономный округ (76,3 %), Ярославская обл. (76,5 %), Республика Ингушетия (76,5 %), Республика Коми (78,4 %), Омская обл. (80 %), Рязанская обл. (81,8 %), Кабардино-Балкарская Республика (84,3 %), Калужская обл. (84,5 %), Карачаево-Черкесская Республика (86,5 %), Амурская обл. (86,8 %), Курганская обл. (87,3 %), Краснодарский край (88,2 %), Ивановская обл. (88,8 %), Саратовская обл. (89,6 %) (всего 15)
5	Более 90 % (высокая долговая нагрузка)	Архангельская обл. (90,3 %), Волгоградская обл. (90,5 %), Белгородская обл. (91,1 %), Республика Северная Осетия — Алания (91,1 %), Забайкальский край (91,7 %), Орловская обл. (94,6 %), Кировская обл. (94,7 %), Республика Калмыкия (94,7 %), Удмуртская Республика (95,6 %), Псковская обл. (98,5 %), Еврейская автономная обл. (100,6 %), Республика Марий Эл (100,9 %), Смоленская обл. (113 %), Республика Карелия (115,1 %), Астраханская обл. (135,4 %), Костромская обл. (143,3 %), Республика Хакасия (145,5 %), Республика Мордовия (176 %) (всего 18)

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

В то же время 18 субъектов РФ с уровнем долговой нагрузки более 90 % фактически находятся в состоянии долгового кризиса, для преодоления которого необходимы взвешенные меры со стороны федерального центра. Ключевой вопрос, от ответа на который зависит выработка таких мер, заключается в том, в какой степени этот кризис обусловлен объективными факторами, а в какой является следствием проводимой региональными властями политики.

В целом полученные значения коэффициентов корреляции между долговой нагрузкой на бюджеты субъектов РФ и параметрами, отражающими факторы, которые потенциально могут влиять на долговую политику региональных властей, свидетельствуют об отсутствии статистически значимых и устойчивых взаимосвязей (табл. 4).

Таблица 4

Значения коэффициентов корреляции между отдельными параметрами и долговой нагрузкой на бюджеты субъектов РФ

Параметр	2006	2010	2012	2016
ВРП на душу населения к среднему по РФ	0,131	-0,242	-0,342	-0,271*
Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ	-0,223	-0,280	-0,362	-0,313
Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом индекса бюджетных расходов (ИБР)	-0,260	-0,161	-0,294	-0,449
Доля межбюджетных трансфертов (МБТ) в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ	0,377	0,223	0,396	0,243
Доля дотаций в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ	0,420	0,070	0,201	0,163
Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ	0,213	0,026	0,175	0,129
Доля дотаций на сбалансированность в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ	0,699	0,160	0,124	0,203

Параметр	2006	2010	2012	2016
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ	-0,058	-0,169	-0,245	-0,224
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР	-0,281	0,022	-0,081	-0,418

Примечание: * ввиду того, что данные по показателю «ВРП на душу населения» за 2016 г. не опубликованы, для анализа в таблице использовалась отчетность по показателю за 2015 г.

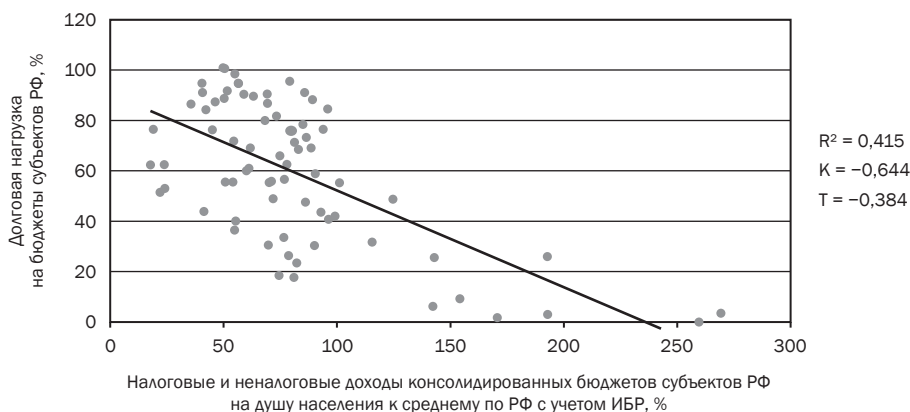
Источник: расчеты авторов по данным Минфина России и Росстата.

По данным на 2016 г. наибольшая корреляционная зависимость имела место между уровнем долговой нагрузки и параметрами, характеризующими уровень бюджетной обеспеченности (налоговые и неналоговые доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения с учетом и без учета Индекса бюджетных расходов — ИБР): субъекты РФ с более высокой бюджетной обеспеченностью в среднем имели меньший уровень долговой нагрузки и наоборот. Кроме того, выявлена слабо выраженная положительная зависимость между долговой нагрузкой и долей межбюджетных трансфертов. Однако во всех этих случаях, во-первых, значения коэффициентов корреляции невелики и не подтверждают статистически значимую зависимость и, во-вторых, неустойчивы — вплоть до практически полного отсутствия корреляции в отдельные годы.

Для более наглядного представления степени взаимосвязанности изученных параметров представим полученные результаты в графической форме с исключением в каждом случае субъектов Федерации, в наибольшей степени отклоняющихся от среднего тренда (рис. 1–3)³.

Рисунок 1

Корреляция между налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР, и долговой нагрузкой на бюджеты субъектов РФ в 2016 г. (без учета 12 субъектов РФ)⁴

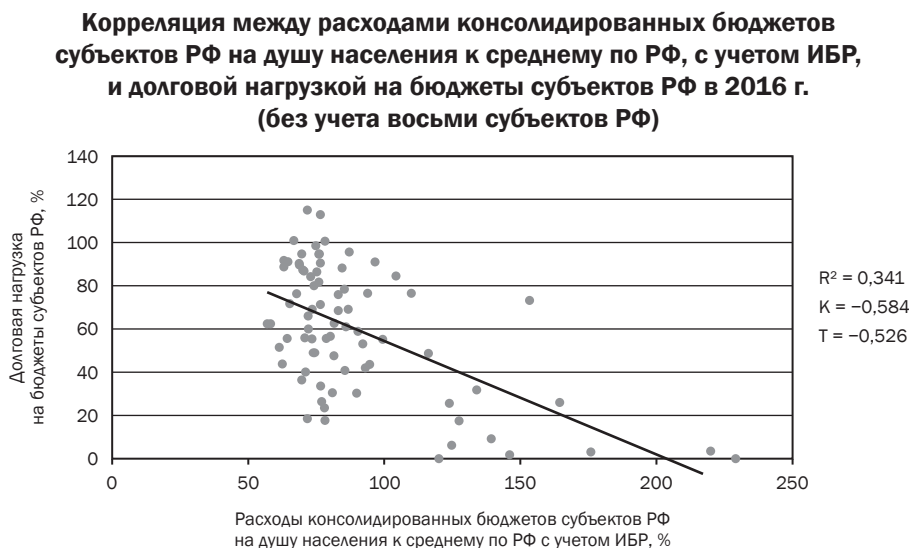


Источник: расчеты авторов по данным Минфина России.

³ Прямая линия проведена исходя из максимального приближения к точкам пересечения показателя долговой нагрузки и исследуемого фактора, параметр R^2 характеризует долю тех изменений долговой нагрузки, которые зависят от исследуемого фактора (максимальное значение равно 1,00, минимальное — 0), K является значением коэффициента корреляции, показатель T характеризует изменение долговой нагрузки при изменении параметра, характеризующего соответствующий фактор, на 1 процентный пункт.

⁴ Здесь и далее из анализа исключаются субъекты РФ, которые имеют самые большие отклонения от средних значений (на основе визуального анализа диаграммы распределения).

Рисунок 2



Источник: расчеты авторов по данным Минфина России.

Рисунок 3



Источник: расчеты авторов по данным Минфина России.

Как следует из проведенного анализа, даже при исключении наиболее «уникальных» регионов рассмотренные факторы объясняют не более 30–40 % различий в долговой нагрузке при значениях коэффициентов корреляции на уровне 0,55–0,65, что не позволяет определить соответствующие параметры в качестве значимых внешних условий, влияющих на уровень долговой нагрузки.

В то же время примененный подход позволяет определять «средний сопоставимый» (при равных внешних условиях) уровень долговой нагрузки и выявлять субъекты РФ с наибольшими уровнями его превышения, требующие более углубленного анализа и особого внимания со стороны Минфина России (табл. 5).

Таблица 5

**Субъекты РФ с наибольшими превышениями
долговой нагрузки «среднего относительного»
уровня в 2016 г.**

Параметр (фактор)	Субъекты РФ с наибольшими превышениями долговой нагрузки среднего сопоставимого уровня, исключенные из корреля- ционного анализа	Субъекты РФ с наибольшими превышениями долговой нагрузки среднего сопоставимого уровня (в порядке снижения отклонения)
Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР	Республика Мордовия, Республика Хакасия, Костромская обл., Астраханская обл., Смоленская обл., Республика Карелия	Удмуртская Республика, Белгородская обл., Калужская обл., Краснодарский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Псковская обл., Волгоградская обл., Еврейская автономная обл., Республика Марий Эл, Ярославская обл.
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР	Республика Мордовия, Республика Хакасия, Костромская обл., Астраханская обл.	Калининградская обл., Смоленская обл., Республика Карелия, Белгородская обл., Калужская обл., Удмуртская Республика, Республика Ингушетия, Еврейская автономная обл., Псковская обл., Республика Калмыкия, Орловская обл.
Доля МБТ в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ	Республика Мордовия, Республика Хакасия, Костромская обл., Астраханская обл.	Смоленская обл., Республика Коми, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Ярославская обл., Республика Карелия, Амурская обл., Волгоградская обл., Архангельская обл., Саратовская обл.

Источник: расчеты авторов по данным Минфина России.

Анализ взаимосвязей между динамикой соответствующих параметров и долговой нагрузкой позволяет сделать вывод о существенном ослаблении влияния рассматриваемых параметров на изменение долговой нагрузки в 2010–2016 гг. по сравнению с 2005–2010 гг. (табл. 6).

Таблица 6

**Значения коэффициентов корреляции между изменением
отдельных параметров и изменением долговой нагрузки
на бюджеты субъектов РФ**

Показатель	2005–2010	2010–2012	2012–2016*
Индекс физического объема ВРП (п. п. к базовому году)	–0,109	–0,037	–0,152
Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ (соотношение показателей за период)	–0,674	–0,217	0,001
Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР (соотношение показателей за период)	–0,680	–0,162	–0,005
Динамика доли МБТ в доходах консолидированных бюджетов РФ (разница долей за период)	0,362	0,228	0,087
Динамика доли дотаций в доходах консолидированных бюджетов РФ (разница долей за период)	0,278	–0,138	0,010
Динамика доли дотаций на выравнивание в доходах консолидированных бюджетов РФ (разница долей за период)	–0,088	–0,138	–0,029
Динамика доли дотаций на сбалансированность в доходах консолидированных бюджетов РФ (разница долей за период)	0,516	–0,051	0,026
Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ (соотношение показателей за период)	–0,646	0,019	0,047

Показатель	2005–2010	2010–2012	2012–2016*
Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР (соотношение показателей за период)	–0,670	0,167	0,003

*Примечание: * ввиду того, что данные по показателю «Индекс физического объема ВРП» за 2016 г. не опубликованы, для анализа в таблице использовались отчетные данные за 2012–2015 гг.*

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

Как и следовало ожидать, в 2005–2010 гг. относительный рост (снижение) бюджетной обеспеченности субъектов РФ (как до, так и после распределения межбюджетных трансфертов) приводил к относительному снижению (росту) долговой нагрузки. Однако для 2010–2012 гг. и 2012–2016 гг. аналогичных взаимосвязей не выявлено, что позволяет сформулировать гипотезу о существенном увеличении влияния на долговую политику субъектов РФ политически обусловленных (субъективных) факторов.

Общий вывод об отсутствии значимых статистических взаимосвязей между параметрами, характеризующими объективные различия между субъектами РФ, и уровнем долговой нагрузки, подтверждается данными по конкретным субъектам РФ с близкими значениями объективно обусловленных бюджетных параметров и качественно различными параметрами долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ и ее динамики (табл. 7).

Таблица 7

Примеры субъектов РФ с сопоставимыми бюджетными параметрами и различными параметрами долговой нагрузки

Субъекты РФ (по снижению индекса налогового потенциала)	Индекс налогового потенциала субъекта РФ, 2015 г.	Доля дотаций в доходах консолиди- рованных бюджетов субъектов РФ в 2015 г., %	Долговая нагрузка в 2015 г., %	Изменение долговой нагрузки в 2005–2015 гг., п. п.
Хабаровский край	1,24	7,70	55,62	2,21
Амурская обл.	1,11	6,99	95,36	84,27
Иркутская обл.	1,06	5,44	25,31	7,13
Томская обл.	0,96	7,91	56,87	35,88
Пермский край	0,86	3,78	24,21	23,30
Новгородская обл.	0,85	3,05	79,50	60,32
Тульская обл.	0,78	3,02	33,27	9,94
Белгородская обл.	0,78	3,19	96,66	68,38
Краснодарский край	0,73	4,47	98,59	91,32
Калининградская обл.	0,71	4,39	75,57	61,72
Смоленская обл.	0,66	7,26	121,39	109,93
Рязанская обл.	0,65	6,36	92,81	72,71
Владимирская обл.	0,60	7,82	11,57	4,81
Ростовская обл.	0,58	7,64	42,64	37,81
Алтайский край	0,48	18,48	5,91	–30,95
Тамбовская обл.	0,47	18,89	57,15	43,03
Республика Калмыкия	0,33	30,07	95,05	66,29
Кабардино-Балкарская Республика	0,33	28,64	66,92	–51,49

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

Корреляционный анализ структуры государственного долга субъектов РФ выявил слабо выраженную, но устойчивую положительную зависимость между долей ценных бумаг

в общем объеме государственного долга субъектов РФ и налоговыми и неналоговыми доходами бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения и отрицательную зависимость между долей ценных бумаг и долей межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов РФ (табл. 8).

Таблица 8

**Коэффициенты корреляции между отдельными параметрами
и показателями структуры государственного долга субъектов РФ**

Показатель	Доля коммер- ческих кредитов	Доля ценных бумаг	Доля бюджетных кредитов	Доля государст- венных гарантий
2016 г.				
ВРП на душу населения к среднему по РФ*	-0,235	0,279	-0,339	0,207
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ	-0,254	0,279	-0,182	0,222
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР	-0,293	0,480	-0,403	0,224
Доля МБТ в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,019	-0,421	0,462	-0,105
Доля дотаций в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,035	-0,384	0,434	-0,085
Доля дотаций на выравнивание в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,023	-0,367	0,442	-0,085
Доля дотаций на сбалансированность в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,065	-0,223	0,153	-0,041
2012 г.				
ВРП на душу населения к среднему по РФ	-0,125	0,116	-0,218	0,025
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ	-0,189	0,100	-0,180	0,086
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР	-0,164	0,433	-0,249	0,097
Доля МБТ в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,058	-0,427	0,442	-0,017
Доля дотаций в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,128	-0,344	0,443	-0,023
Доля дотаций на выравнивание в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,052	-0,321	0,378	-0,071
Доля дотаций на сбалансированность в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,247	-0,126	0,276	0,146
2010 г.				
ВРП на душу населения к среднему по РФ	-0,270	0,304	0,064	0,097
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ	-0,300	0,135	-0,199	-0,016
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР	-0,111	0,482	-0,316	0,078
Доля МБТ в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,014	-0,429	0,463	-0,050
Доля дотаций в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,062	-0,357	0,408	-0,053
Доля дотаций на выравнивание в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,027	-0,329	0,381	-0,112
Доля дотаций на сбалансированность в доходах консолидированных бюджетов РФ	-0,117	-0,135	0,128	0,191
2006 г.				
ВРП на душу населения к среднему по РФ	-0,018	0,252	-0,083	-0,037
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ	-0,218	0,164	-0,013	-0,165
Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения к среднему по РФ, с учетом ИБР	-0,256	0,301	0,099	-0,109
Доля МБТ в доходах консолидированных бюджетов РФ	0,356	-0,407	-0,026	0,115

Показатель	Доля коммерческих кредитов	Доля ценных бумаг	Доля бюджетных кредитов	Доля государственных гарантий
Доля дотаций в доходах консолидированных бюджетов РФ	0,373	-0,379	-0,030	0,065
Доля дотаций на выравнивание в доходах консолидированных бюджетов РФ	0,323	-0,336	-0,034	0,072
Доля дотаций на сбалансированность в доходах консолидированных бюджетов РФ	0,247	-0,156	0,008	0,098

Примечание: * ввиду того, что данные по показателю «ВРП на душу населения» за 2016 г. не опубликованы, для анализа в таблице использовалась отчетность по показателю за 2015 г.

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

Одновременно начиная с 2010 г. выявлена слабо выраженная положительная взаимозависимость между долей бюджетных кредитов в общем объеме государственного долга субъектов РФ и долей межбюджетных трансфертов (в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Таким образом, корреляционный анализ в целом подтверждает достаточно очевидную закономерность, согласно которой более финансово обеспеченные и «самодостаточные» субъекты РФ имеют возможности для формирования более качественной структуры государственного долга. Несмотря на то что, как и в предыдущих случаях, выявленные статистические зависимости являются лишь самыми общими тенденциями, методы корреляционного анализа позволяют получить дополнительную информацию по определению субъектов РФ с наибольшими отклонениями от средних трендов.

Поскольку гипотеза о существенном влиянии на объем и структуру государственного долга субъектов РФ объективных параметров статистически не подтверждена, следует рассмотреть взаимосвязи между долговой нагрузкой и «субъективными» (политически обусловленными) параметрами.

Наиболее очевидным из них является ежегодно формируемый Минфином России рейтинг субъектов РФ по качеству управления региональными финансами, однако его использование для целей настоящего исследования было бы возможным только в случае определения специального рейтинга, не включающего данные о долговой нагрузке субъектов РФ.

Сопоставление субъектов РФ по рейтингу открытости бюджетных данных [10] и уровню долговой нагрузки свидетельствует о наличии определенной взаимосвязи между этими показателями (табл. 9).

Таблица 9

**Группы субъектов РФ по бюджетной открытости
и долговой нагрузке в 2016 г.**

Открытость бюджета (доля от максимального уровня), %	Субъекты РФ (в порядке снижения открытости бюджета, максимальное значение — 100 %)	Среднее значение долговой нагрузки в 2016 г., %
Более 70 % (высокая)	Оренбургская обл. (89,2 %), Краснодарский край (84,4 %), Красноярский край (83,5 %), Московская обл. (80,1 %), Омская обл. (79 %), Республика Адыгея (77,6 %), Мурманская обл. (77,3 %), Ставропольский край (76,1 %), Саратовская обл. (75,6 %), Ханты-Мансийский автономный округ (73,3 %), Новгородская обл. (72,2 %), Республика Алтай (71,3 %) (всего 12)	55,8
От 60 до 70 % (выше среднего)	Иркутская обл. (69,6 %), Тамбовская обл. (68,8 %), Сахалинская обл. (68,8 %), Чувашская Республика (66,8 %), Республика Башкортостан (65,6 %), Владимирская обл. (65,3 %), Вологодская обл. (63,4 %), Пензенская обл. (61,9 %), Кабардино-Балкарская Республика (61,4 %), Ямало-Ненецкий автономный округ (60,8 %), Удмуртская Республика (60,5 %) (всего 11)	46,3

Открытость бюджета (доля от максимального уровня), %	Субъекты РФ (в порядке снижения открытости бюджета, максимальное значение — 100 %)	Среднее значение долговой нагрузки в 2016 г., %
От 40 до 60 % (средняя)	Ивановская обл. (58,5 %), Курская обл. (58,5 %), Республика Бурятия (56,3 %), Тульская обл. (55,7 %), Ульяновская обл. (55,7 %), Республика Коми (53,4 %), Тверская обл. (53,1 %), Брянская обл. (52,3 %), Алтайский край (52,3 %), г. Санкт-Петербург (51,7 %), Ленинградская обл. (51,1 %), Нижегородская обл. (50,6 %), г. Москва (50 %), Республика Карелия (49,4 %), Воронежская обл. (48,7 %), Республика Татарстан (47,2 %), Астраханская обл. (46 %), Новосибирская обл. (46 %), Ненецкий автономный округ (46 %), Приморский край (45,5 %), Волгоградская обл. (45,2 %), Амурская обл. (44,9 %), Калужская обл. (43,8 %), Томская обл. (43,8 %), Пермский край (43 %), Костромская обл. (42,6 %), Свердловская обл. (42 %), Архангельская обл. (40,3 %) (всего 28)	57,2
От 20 до 40 % (ниже среднего)	Ростовская обл. (39,2 %), Хабаровский край (38,8 %), Белгородская обл. (33,8 %), Тюменская обл. (33,5 %), Кировская обл. (33 %), Республика Калмыкия (31 %), Магаданская обл. (31 %), Челябинская обл. (30,1 %), Чеченская Республика (29,8 %), Липецкая обл. (28,7 %), Ярославская обл. (28,7 %), Карачаево-Черкесская Республика (28,1 %), Рязанская обл. (27,3 %), Забайкальский край (27 %), г. Севастополь (26,2 %), Республика Мордовия (25,3 %), Смоленская обл. (25 %), Республика Саха (Якутия) (24,4 %), Кемеровская обл. (23,6 %), Республика Крым (21,4 %), Курганская обл. (20,7 %), Камчатский край (20,5 %) (всего 22)	64,4
Менее 20 % (низкая)	Калининградская обл. (19,9 %), Чукотский автономный округ (19 %), Самарская обл. (18,8 %), Республика Марий Эл (18,2 %), Республика Хакасия (18,2 %), Орловская обл. (16,9 %), Еврейская автономная обл. (16,2 %), Республика Тыва (14,2 %), Псковская обл. (13,1 %), Республика Дагестан (11,6 %), Республика Ингушетия (8,8 %), Республика Северная Осетия — Алания (8,2 %) (всего 12)	86,4

Источник: составлено авторами по данным Минфина России и НИФИ.

В то же время по всей совокупности субъектов РФ данная взаимосвязь не является статистически значимой, проявляясь только в группе субъектов РФ с уровнем открытости бюджетных данных выше среднего (но не максимальным), объясняя для нее 33 % различий в уровне долговой нагрузки (табл. 10).

Таблица 10

Параметры взаимосвязи между рейтингом открытости бюджетных данных и долговой нагрузкой субъектов РФ в 2016 г.

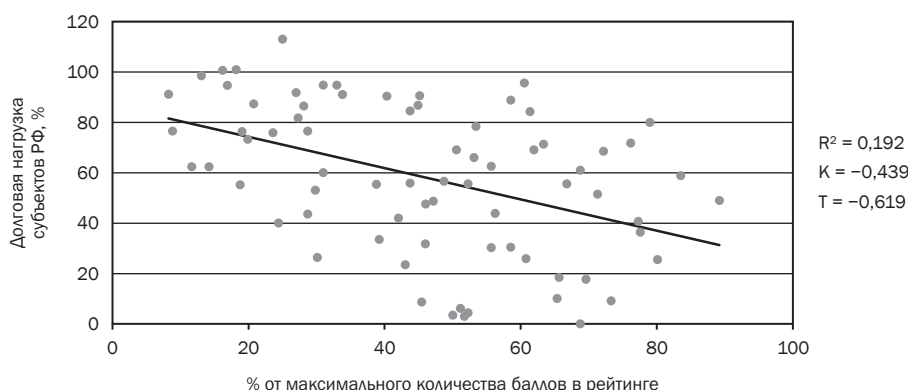
	R ²	K	T
Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ	0,080	-0,283	-0,494
Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (без учета 11 субъектов РФ)	0,192	-0,439	-0,619
Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных выше 70 %)	0,016	0,128	0,604
Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных от 60 до 70 %)	0,334	-0,587	-5,607
Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных от 40 до 60 %)	0,065	-0,254	-1,881
Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных от 20 до 40 %)	0,006	-0,078	-0,623
Зависимость между рейтингом открытости бюджетных данных (долей от максимального балла) и долговой нагрузкой субъектов РФ (группа регионов с открытостью бюджетных данных менее 20 %)	0,019	0,138	0,842

Источник: составлено авторами по данным Минфина России и НИФИ.

При исключении 11 субъектов РФ с наибольшими отклонениями от среднего тренда различия в рейтинге открытости объясняют 19,2 % различий в долговой нагрузке с коэффициентом корреляции $-0,439$ (рис. 4).

Рисунок 4

Корреляция между показателями рейтинга открытости бюджетных данных и долговой нагрузкой на бюджеты субъектов РФ в 2016 г. (без учета 11 субъектов РФ)



Источник: расчеты авторов по данным Минфина России и НИФИ.

В ходе анализа зависимости долговой нагрузки субъектов РФ и уровня открытости бюджетных данных также удалось выявить субъекты РФ, наиболее отклоняющиеся от общего тренда, на управлении долгом которых политический фактор, вероятно, сказывается в большей степени (табл. 11).

Таблица 11

Субъекты РФ с максимальными отклонениями долговой нагрузки от «среднего относительного» уровня открытости бюджетных данных в 2016 г.

Отклонение долговой нагрузки от «средней относительной» открытости бюджетных данных	Субъекты РФ (в порядке снижения отклонения)
Относительно повышенный уровень (более чем на 50 %)	Омская обл., Республика Карелия, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Ставропольский край, Ивановская обл., Кабардино-Балкарская Республика, Красноярский край, Новгородская обл., Смоленская обл., Оренбургская обл., Волгоградская обл., Вологодская обл.
Относительно пониженный уровень (более чем на 50 %)	Сахалинская обл., Тюменская обл., г. Санкт-Петербург, г. Москва, Алтайский край, Ленинградская обл., Приморский край, Владимирская обл., Ханты-Мансийский автономный округ, Камчатский край, Челябинская обл., Пермский край, Республика Башкортостан, Иркутская обл.

Источник: составлено авторами по данным Минфина России и НИФИ.

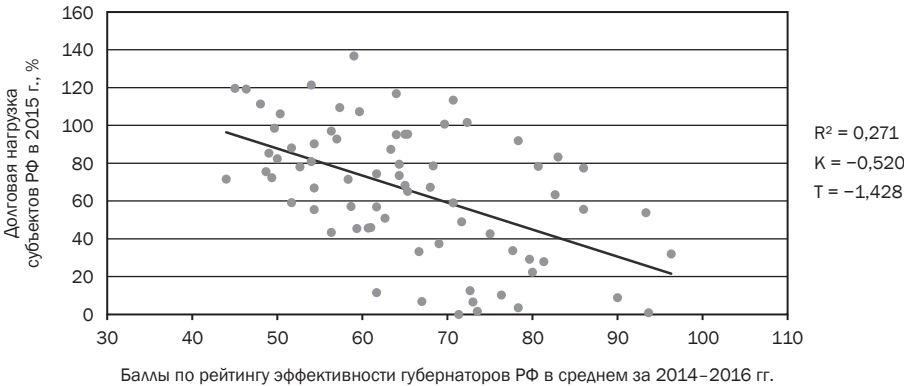
Другим возможным подходом исследования значимости политического фактора является сопоставление субъектов РФ по рейтингу эффективности губернаторов [11] и уровню долговой нагрузки. Данный рейтинг составляется Фондом развития гражданского общества (ФoРГО) на основе пяти интегральных оценок, не учитывающих уровень долговой нагрузки субъектов РФ, что позволяет использовать его в качестве независимого факторного параметра.

Сопоставление двух указанных показателей свидетельствует о наличии между ними слабо выраженной обратной взаимосвязи — по всей совокупности субъектов РФ значение

коэффициента корреляции $-0,237$, в случае исключения наиболее отклоняющихся субъектов РФ $-0,520$ (рис. 5).

Рисунок 5

Зависимость между долговой нагрузкой субъектов РФ (на 2015 г.) и баллами по рейтингу эффективности губернаторов (в среднем за 2014–2016 гг.), без учета 12 субъектов РФ



Источник: составлено авторами по данным Минфина России и ФоРГО.

Таким образом, для субъектов РФ с более «эффективными», согласно рейтингу, главами в целом характерна менее высокая долговая нагрузка и наоборот, однако даже при исключении наиболее отклоняющихся от среднего тренда субъектов РФ различия в рейтинге объясняют менее 30 % различий долговой нагрузки.

Как и в предыдущих случаях, примененная методика позволяет выявить субъекты РФ с наибольшими отклонениями долговой нагрузки от среднего тренда (табл. 12).

Таблица 12

Субъекты РФ с максимальными отклонениями долговой нагрузки (в 2015 г.) от «среднего относительного» уровня рейтинга эффективности губернаторов, в среднем за 2014–2016 гг.

Отклонение долговой нагрузки от «среднего относительного» уровня	Субъекты РФ (в порядке снижения отклонения)
Относительно повышенный уровень (более чем на 50 %)	Магаданская обл., Республика Татарстан, Волгоградская обл., Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Костромская обл., Саратовская обл., Республика Дагестан, Республика Хакасия, Псковская обл., Воронежская обл., Хабаровский край
Относительно пониженный уровень (более чем на 50 %)	Сахалинская обл., Тюменская обл., Алтайский край, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Владимирская обл., Ленинградская обл., Приморский край, Пермский край, г. Москва, Курская обл., Иркутская обл., Республика Башкортостан

Источник: расчеты авторов по данным Минфина России и ФоРГО.

Эти данные позволяют сформулировать гипотезу, согласно которой главы субъектов РФ первой группы в меньшей, а второй группы — в большей степени использовали свой политический потенциал для сдерживания роста долговой нагрузки⁵.

⁵ Очевидным исключением является Республика Татарстан, в которой относительно высокий уровень долговой нагрузки (оказавшийся тем не менее недостаточным для попадания в число исключенных субъектов РФ) обусловлен бюджетными кредитами на подготовку и проведение международных мероприятий.

Агентством политических и экономических коммуникаций (АПЭК) с 2012 г. также рассчитывается рейтинг влияния глав субъектов РФ [12]. Экспертный опрос, на результатах которого основан рейтинг наиболее влиятельных губернаторов в России, проводится методом закрытого анкетирования, в котором участвуют политологи, политтехнологи, медиа-эксперты, журналисты.

Сопоставление данного рейтинга и долговой нагрузки субъектов РФ дает сходные с предыдущим случаем результаты, что, вероятно, отражает взаимозависимость между различными рейтингами (табл. 13, рис. 6–7).

Таблица 13

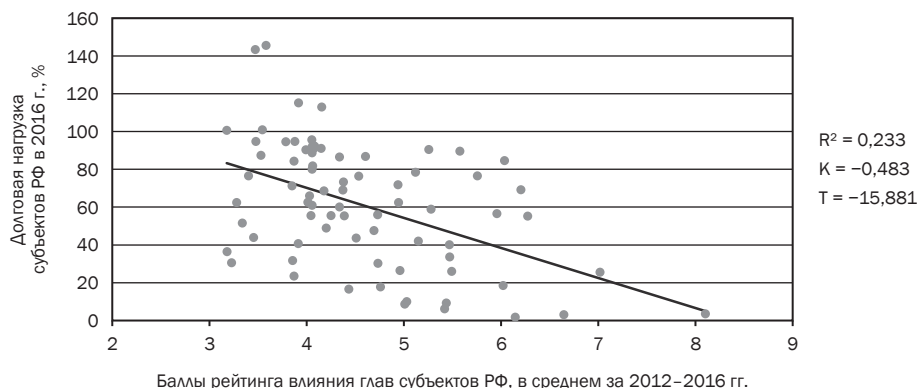
Показатели зависимости рейтинга влияния глав субъектов РФ и долговой нагрузки субъектов РФ в 2012–2016 гг.

Исследуемые параметры	R ²	K	T
Зависимость между баллами рейтинга влияния глав субъектов РФ (в среднем за 2012–2016 гг.) и долговой нагрузкой субъектов РФ в 2016 г. (вся совокупность регионов)	0,096	–0,310	–10,139
Зависимость между баллами рейтинга влияния глав субъектов РФ (в среднем за 2012–2016 гг.) и долговой нагрузкой субъектов РФ в 2016 г. (без учета 12 субъектов РФ с наибольшими отклонениями от среднего тренда)	0,233	–0,483	–15,881
Зависимость между баллами рейтинга влияния глав субъектов РФ (в среднем за 2012–2016 гг.) и изменением долговой нагрузки субъектов РФ за 2012–2016 гг. (вся совокупность регионов)	0,094	–0,307	–6,542
Зависимость между баллами рейтинга влияния глав субъектов РФ (в среднем за 2012–2016 гг.) и изменением долговой нагрузки субъектов РФ за 2012–2016 гг. (без учета десяти субъектов РФ с наибольшими отклонениями от среднего тренда)	0,188	–0,434	–7,389
Зависимость между изменением баллов рейтинга влияния глав субъектов РФ за 2012–2016 гг. и долговой нагрузкой субъектов РФ в 2016 г. (вся совокупность регионов)	0,007	–0,056	–0,003
Зависимость между изменением баллов рейтинга влияния глав субъектов РФ за 2012–2016 гг. и изменением долговой нагрузки субъектов РФ за 2012–2016 гг. (вся совокупность регионов)	0,003	–0,051	–0,898

Источник: составлено авторами по данным Минфина России и АПЭК.

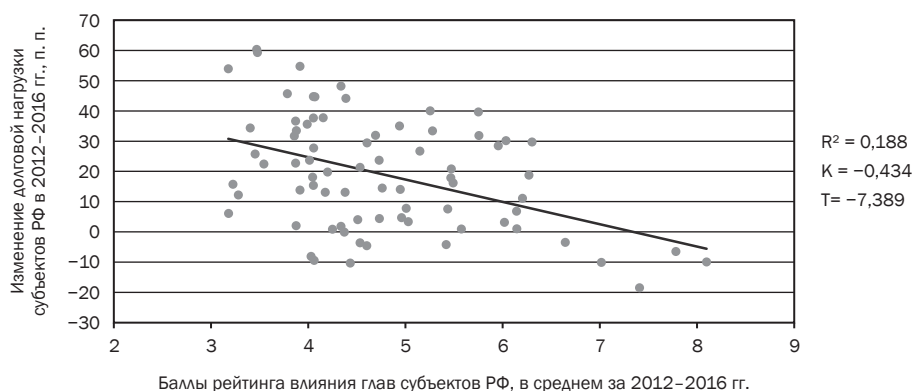
Рисунок 6

Зависимость между долговой нагрузкой субъектов РФ (в 2016 г.) и баллами по рейтингу влияния глав (в среднем за 2012–2016 гг.), без учета 12 субъектов РФ



Источник: составлено авторами по данным Минфина России и АПЭК.

**Зависимость между изменением долговой нагрузки
субъектов РФ (за 2012–2016 гг.) и баллами по рейтингу влияния глав
(в среднем за 2012–2016 гг.), без учета десяти субъектов РФ**



Источник: составлено авторами по данным Минфина России и АПЭК.

При этом зависимости между изменением рейтинга влияния глав субъектов РФ и долговой нагрузкой не выявлено.

Таким образом, проведенный корреляционный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Ни один из рассмотренных объективных (экономически и финансово обусловленных) и субъективных (политически обусловленных) факторов по отдельности не оказывает четко выраженного и существенного влияния на уровень, динамику и структуру долговой нагрузки субъектов РФ.

При этом выявлена слабо выраженная отрицательная зависимость между степенью финансовой самостоятельности субъектов РФ (высокой бюджетной обеспеченности, низкой зависимости от межбюджетных трансфертов), открытостью региональных бюджетов и рейтингами эффективности (влияния) глав субъектов РФ, с одной стороны, и уровнем долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ, с другой. Это дает основания для использования более сложных методов регрессионного анализа, позволяющих оценить совокупное влияние этих и других возможных факторов на долговую политику субъектов РФ.

Влияние объективно обусловленных факторов в 2010–2016 гг. по сравнению с 2005–2010 гг. является менее выраженным, что, вероятно, отражает рост значимости политического влияния на долговую политику субъектов РФ.

Построение корреляционных зависимостей позволяет выделить субъекты РФ с относительно более высоким, чем это обусловлено теми или иными факторами, уровнем долговой нагрузки, состояние бюджетов и долговая политика которых должны быть проанализированы более детально.

Исходя из этого, меры по преодолению долгового кризиса в субъектах РФ не должны подрывать финансовую дисциплину, создавая преференции для регионов, проводивших менее ответственную долговую политику. В частности, планируемая реструктуризация задолженности субъектов РФ перед федеральным бюджетом должна быть обусловлена соблюдением субъектами РФ контролируемых количественных индикаторов программ оздоровления региональных финансов. В дальнейшем, по мере снятия остроты долгового кризиса, целесообразно на законодательном уровне расширить бюджетные полномочия субъектов РФ с низким уровнем долговой нагрузки и ограничить их в отношении субъектов с высоким уровнем долговой нагрузки.

Библиография

1. De Mello L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis // World Development. Vol. 28 (2). 2000. P. 365–380.
2. Blanchard O., Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia // IMF Staff Papers. 2001. Vol. 48. P. 171–179.
3. Табах А. В., Андреева Д. А. Долговые стратегии российских регионов // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 79–93.
4. Мильчаков М. В. Региональные бюджеты: формирование государственного долга и финансирование расходов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3 (31). С. 66–78.
5. Oates W. Towards a Second Generation Theory of Fiscal Federalism // International Tax and Public Finance. 2005. Vol. 12, № 4. P. 349–374.
6. Weingast B. R. Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives // Journal of Urban Economics. 2009. Vol. 65. № 3. P. 279–293.
7. Лавров А. М., Домбровский Е. А. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы // Финансы. 2016. № 5. С. 16–27.
8. Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9–21.
9. Михайлова А. А. Межбюджетные трансферты как механизм стимулирования роста экономики регионов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 49–56.
10. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных / Научно-исследовательский финансовый институт при Министерстве финансов Российской Федерации. URL: <http://www.nifi.ru/ru/rating>.
11. Рейтинг эффективности губернаторов / Фонд развития гражданского общества. URL: <http://civilfund.ru/mat>.
12. Рейтинг влияния глав субъектов РФ / Агентство политических и экономических коммуникаций. URL: <http://www.apecom.ru/projects>.

Авторы



Бухарский Владислав Витальевич, магистрант кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова
(e-mail: vladbukharsky@yandex.ru)



Ветрова Евгения Юрьевна, доцент кафедры финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ
(e-mail: vetrova54@mail.ru)



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

V. V. Bukharsky, E. Y. Vetrova, A. M. Lavrov

Correlation Analysis of the Debt Burden on the Budgets of the Russian Federation Subjects in 2005–2016

Abstract

In 2005–2016 the public debt and the debt burden on the budgets of the Russian Federation subjects have increased significantly. At the same time, the trends demonstrated by the subjects of the Russian Federation in the public debt dynamics have been qualitatively different. With correlation analysis results as a basis the article states that none of the objective factors have shown a significant and stable influence on the trends above, thus formulating a hypothesis of subjective (political) factors as those having a decisive impact. Hence the need for greater responsibility of regional authorities in debt policy matters.

Keywords:

public debt of the Russian Federation subjects, debt burden, budgets of the Russian Federation subjects, structure of public debt, dynamics of public debt, correlation analysis

JEL: H61, H63, H72

Authors' affiliation:

Bukharsky Vladislav V. (e-mail: vladbukharsky@yandex.ru), Lomonosov Moscow State University, Moscow 119991, Russian Federation

Vetrova Evgeniya Y. (e-mail: vetrova54@mail.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

Lavrov Alexey M. (e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

References

1. De Mello L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 2000, vol. 28 (2), pp. 365–380.
2. Blanchard O., Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia. *IMF Staff Papers*, 2001, vol. 48, pp. 171–179.
3. Tabakh A., Andreeva D. Debt Strategies of Russian Regions. *Voprosy Ekonomiki*, 2015, vol. 10, pp. 79–93.
4. Milchakov M. Budgets of Russian Regions: Government Debt Accumulation and Public Spending. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2016, vol. 3 (31), pp. 66–78.
5. Oates W. Towards a Second Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 2005, vol. 12, no. 4, pp. 349–374.
6. Weingast B. R. Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 2009, vol. 65, no. 3, pp. 279–293.
7. Lavrov A. M., Dombrovskiy E. A. Decentralization of Budget Revenues: International Comparisons and Russian Perspectives. *Finansy — Finance*, 2016, no. 5, pp. 16–27.
8. Bukharsky V. V., Lavrov A. M. Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 1, pp. 9–21.
9. Mikhaylova A. A. Interbudgetary Transfers as a Stimulation Mechanism of Regional Growth. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 3, pp. 49–56.
10. Rating of the RF Subjects. Financial Research Institute. Available at: <http://www.nifi.ru/ru/rating>.
11. Rating of Efficacy of Governors. The Foundation for Civil Society Development. Available at: <http://civilfund.ru/mat>.
12. Rating of the Influence of Heads of Subjects of the Russian Federation. Agency for Political and Economic Communication. Available at: <http://www.apecom.ru/projects>.

А. Д. Андряков

Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг.

Аннотация

Передача нефинансируемых федеральных мандатов регионам, связанная с майскими указами Президента РФ в 2012 г. и сопровождавшаяся последовательным сокращением федеральных трансфертов, в реальном выражении привела к потере сбалансированности и бюджетной устойчивости большей части регионов РФ. Последовательное смягчение бюджетных ограничений на долг и дефициты бюджетов, выводящее бюджетные кредиты из долга и бюджетных дефицитов при определении их предельно допустимого значения, позволило избежать применения мер бюджетного воздействия к регионам, но не уменьшило ни их долги, ни их бюджетные обязательства. В результате к началу 2017 г. более половины регионов оказались в кризисной ситуации с точки зрения их бюджетной устойчивости. В работе подробно анализируются причины потери сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов, а также возможные пути их восстановления.

Ключевые слова:

бюджетная сбалансированность, бюджетная устойчивость, региональные бюджеты, региональный долг, межбюджетные трансферты

JEL: H71, H72, H74

Вопросы потери сбалансированности региональных бюджетов в период после 2012 г. до сих пор находят достаточно широкий отклик в экспертном сообществе [1–7]. Несбалансированность региональных бюджетов на протяжении последних пяти лет привела к накоплению значительного регионального долга и, как следствие, к потере бюджетной устойчивости регионов. К концу 2016 г. ситуация, казалось бы, начала стабилизироваться. Консолидированный бюджет регионов был исполнен практически без дефицита, а долг остался вблизи уровня 2015 г. Однако, как отмечается в [1], такой общий по РФ результат был достигнут во многом за счет Москвы, исполнившей свой бюджет с профицитом в 115,6 млрд руб. и снизившей свой долг почти на 79 млрд руб. В целом же вопрос восстановления сбалансированности региональных бюджетов, и в особенности бюджетной устойчивости регионов, еще далек от своего решения и явно требует участия федерального центра.

В ряде работ, например [3–6], предлагаются различные подходы к восстановлению сбалансированности региональных бюджетов, такие как передача отдельных бюджетных полномочий на федеральный уровень и увеличение налоговых доходов регионов или межбюджетных трансфертов. Однако эти предложения основаны на анализе региональной бюджетной статистики в целом по РФ и не рассматривают вопросов «адресности» предлагаемых мер, вытекающих из того, что ряд регионов, а не только Москва, уже не нуждаются ни в каких дополнительных мерах для восстановления бюджетной устойчивости и сбалансированности.

Данная работа посвящена анализу исполнения региональных бюджетов, их сбалансированности и устойчивости на основе показателей, определяемых для каждого региона в отдельности, с последующим усреднением их по РФ или по группам регионов, что

позволяет освободиться от влияния индивидуального веса каждого региона в исследуемых показателях, а также оценкам возможности консолидации региональных бюджетов, масштабов их неустойчивости и анализу возможных мер восстановления бюджетной устойчивости с учетом их «адресности».

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Общий взгляд на исполнение консолидированных бюджетов регионов¹ позволяет заключить, что в период 2005–2008 гг. бюджеты регионов были в целом сбалансированы. Скачок дефицита региональных бюджетов в 2009 г. с последующим быстрым восстановлением в 2010–2011 гг. был обусловлен кризисом 2008–2010 гг., который регионам не в последнюю очередь помог преодолеть федеральный центр, увеличивший объем предоставляемых трансфертов.

Рост дефицита консолидированного бюджета регионов начиная с 2012 г. лишь отчасти связан с экономической ситуацией в стране. После кризисного 2009 г. ВВП рос, хотя темпы его роста замедлялись вплоть до 2014 г., и именно на этот период приходится значительное увеличение дефицита региональных бюджетов. В 2015 г., наоборот, на фоне падения ВВП значительно уменьшился дефицит консолидированного бюджета регионов.

Рост дефицитов региональных бюджетов — отражение опережающего роста расходов бюджетов над ростом их доходов. Действительно, на всем интервале времени начиная с 2009 г. расходы консолидированных бюджетов регионов в реальном выражении в среднем по регионам систематически превышали их доходы². Ситуация с разрывом между доходами и расходами регионов резко обострилась в 2013–2014 гг., когда его значение достигало 7–10 процентных пунктов. В последующие два года, особенно в 2016 г., разрыв начал сокращаться, однако полностью не исчез, что говорит о том, что общая сбалансированность консолидированного бюджета регионов в 2016 г. в целом по РФ была достигнута за счет профицита нескольких крупных регионов.

Столь значительная несбалансированность региональных бюджетов привела к тому, что доля регионов, исполнивших свои консолидированные бюджеты с дефицитом по текущим расходам, подскочила с 1 % в 2011 г., когда регионы в основном начали оправляться от кризиса, до 28 % в 2013 г., с плавным снижением до 20 % в 2015 г. Дефицит по текущим расходам представляет собой превышение текущих расходов бюджета над бюджетными доходами. Текущие расходы, т. е. расходы бюджета за исключением капитальных расходов³, направлены на непосредственное оказание бюджетных услуг и не могут быть быстро сокращены, кроме как за счет сокращения бюджетных обязательств. Следовательно, дефицит по текущим расходам означает невозможность обслуживания

¹ Круг исследуемых региональных бюджетов не включал в себя бюджеты Республики Крым и г. Севастополя для сопоставимости данных на интервале до 2014 г. и бюджет г. Байконур.

² В качестве реальных величин отдельных показателей здесь и далее будут использованы отношения значений этих показателей в ценах 2008 г. к значениям соответствующих показателей либо в целом по РФ, либо по каждому региону в отдельности с последующим усреднением, что позволяет избавиться от влияния относительных весов отдельных регионов в рассматриваемых показателях. Приведение показателей к ценам 2008 г. осуществляется на основе индексов потребительских цен год к году, публикуемых Росстатом в разделе «Цены». Источником номинальных бюджетных показателей в текущих ценах является Федеральное казначейство.

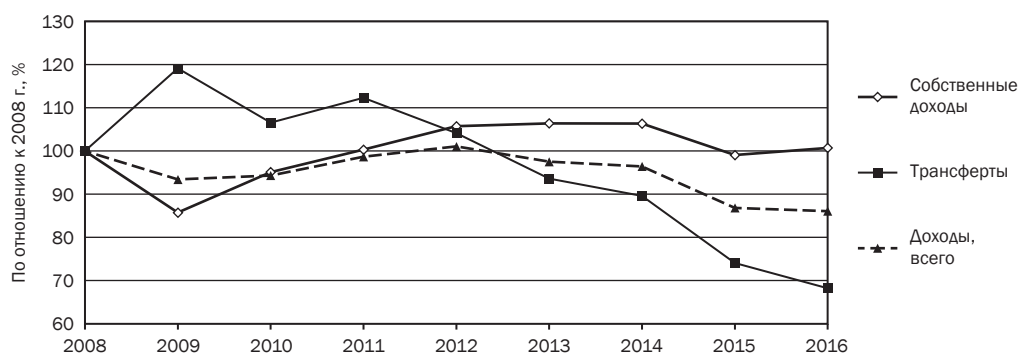
³ К капитальным расходам мы относим расходы по ст. 310 КОСГУ (увеличение стоимости основных средств) и ст. 530 (увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале), по которым отражаются расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по предоставлению государственным (муниципальным) бюджетным и автономным учреждениям субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности. К сожалению, бюджетная отчетность в разрезе КОСГУ более недоступна с 2016 г. Виды расходов новой бюджетной классификации, действующей с 2016 г., не имеют однозначного соответствия старым кодам КОСГУ как минимум для ст. 310 и поэтому не позволяют построить согласованные ряды капитальных расходов на интервале до и после 2016 г.

уже накопленных долговых обязательств без привлечения новых, т. е. без раскручивания долговой спирали.

Снижение доходов консолидированных бюджетов регионов было обусловлено снижением трансфертов (рис. 1). Собственные доходы регионов, определяемые как полные доходы за вычетом всех безвозмездных перечислений⁴, восстановились до уровней 2008 г. уже в 2011 г. и продолжали расти вплоть до 2015 г., когда они опять вернулись к уровням 2008 г. Трансферты же, наоборот, после их роста в период преодоления кризиса 2008–2010 гг. планомерно снижались начиная с 2011 г., когда они на 12 % превосходили уровни 2008 г., до 2016 г., когда они достигли почти двух третей от уровней 2008 г.

Рисунок 1

**Основные компоненты доходов консолидированных бюджетов регионов
в реальном выражении (2008 г. — 100 %), в среднем по регионам**



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Бесспорно, некоторый вклад в снижение трансфертов регионам внесло завершение реализации крупных инфраструктурных проектов на территории отдельных субъектов РФ. Однако этот вклад не является определяющим. Анализ данных по ежегодным изменениям объемов трансфертов регионам в реальном выражении в период 2012–2016 гг. показывает, что 42 региона, или 63 % от общего их числа, сталкивались с ежегодным сокращением трансфертов в реальном выражении на протяжении четырех и более лет в течение рассматриваемых пяти лет. Эти данные свидетельствуют о явно системном характере сокращения трансфертов.

Возможно, снижение трансфертов на фоне роста собственных доходов и имело бы какой-то смысл в целях стимулирования субфедеральных уровней власти к повышению эффективности расходов, но явно не в таких масштабах и не в условиях роста расходных обязательств, произошедших в первую очередь за счет передачи регионам нефинансируемых федеральных мандатов, возникающих из майских указов Президента РФ 2012 г.⁵

Обозначенные выше проблемы с исполнением региональных бюджетов нашли свое полное отражение в накоплении государственного долга субъектами РФ (рис. 2). Как видно из рисунка, в относительно спокойные 2005–2008 гг., когда бюджеты были в основном сбалансированы, регионы медленно накапливали долги, а в терминах собственных доходов бюджетов субъектов суммарный долг субъектов РФ и вовсе в основном снижался. Кризисный 2009 г. ознаменовался скачком в накоплении долга субъектами, которое затем приостановилось вплоть до 2012 г. В итоге суммарный долг субъектов РФ

⁴ Общий объем безвозмездных перечислений регионам почти на 95 % состоит из перечислений из федерального бюджета.

⁵ Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, 599, 600, 606.

к началу 2016 г. вырос с 2005 г. в номинале в 6,4 раза, а в терминах собственных доходов бюджетов субъектов — с 18 до 34 %.

Рисунок 2



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Минфина России.

Анализ данных в разрезе регионов дает более пессимистичную картину долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ. Среднее по регионам отношение долга субъекта к его собственным доходам увеличилось более чем в 2,5 раза — с 24 % в 2008 г. до 67 % в 2015 г., с некоторым снижением в 2016 г. до 63 % за счет роста собственных доходов.

При этом уже начиная с 2008 г. часть регионов начала выходить за допустимые пределы отношения долга субъекта к его собственным доходам, установленные в Бюджетном кодексе РФ (далее БК РФ) в редакции 2008 г.: 50 % собственных доходов для высококотационных регионов и 100 % для остальных. Доля таких субъектов РФ в общем числе рассматриваемых регионов выросла с 6 % в 2008 г. до 24 % в 2015-м. С тем чтобы не принимать меры бюджетного воздействия к таким регионам, бюджетные ограничения на долг были последовательно смягчены поправками в БК РФ⁶, выводящими бюджетные кредиты из состава долга при определении допустимого соотношения долга и собственных доходов вплоть до 1 января 2018 г. Наряду с этим федеральное правительство начало последовательно наращивать объемы предоставления бюджетных кредитов регионам — как на финансирование дефицитов бюджетов, так и на рефинансирование уже имеющихся рыночных заимствований. В результате доля бюджетных кредитов в долге субъектов РФ выросла с 7 % в 2008 г. до 42 % в 2016-м.

Несмотря на значительный накопленный объем долга субъектами РФ, расходы на его обслуживание не слишком высоки и в среднем по регионам РФ составляли в 2016 г. около 2 % от объема бюджетных расходов. Вместе с тем значительная несбалансированность региональных бюджетов, сложившаяся после 2012 г., в отдельных случаях представляет трудности даже для обслуживания имеющегося долга. Как уже отмечалось выше, около четверти регионов имели дефицит бюджета по текущим расходам в период после 2012 г.

⁶ Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 7, п. 9; Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 17 декабря 2009 г., 8 мая, 30 сентября, 27 ноября 2010 г., 30 ноября 2011 г.) ст. 7, п. 9; Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 г., о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации».

ВОЗМОЖНОСТИ КОНСОЛИДАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Структура расходной части бюджетов

Итак, на протяжении всего периода, начиная с 2008 г., расходы региональных бюджетов устойчиво превышали их доходы в реальном выражении. Понятно, что для возврата к состоянию хотя бы 2008 г., когда бюджеты регионов были в основном сбалансированы, нужно увеличивать доходы регионов и снижать расходы. Для начала рассмотрим возможности сокращения расходов региональных и местных бюджетов.

Первым «кандидатом» на сокращение в расходной части бюджета при потере сбалансированности являются капитальные расходы. По самой своей природе они дают наибольшую гибкость при переносе части расходов на будущие периоды и удержании под контролем общих расходов в кризисные периоды. Действительно, именно так и поступали регионы в рассматриваемый период времени. На фоне практически постоянного роста текущих непроцентных расходов⁷ в реальном выражении регионы снижали свои капитальные расходы. Наиболее активно такое снижение проводилось в кризис 2008–2010 гг. и после 2013 г. В результате к началу 2016 г. регионы сократили капитальные расходы почти на треть в реальном выражении по сравнению с 2008 г. в среднем по регионам. При этом и без того невысокая доля капитальных расходов в непроцентных расходах консолидированных бюджетов регионов упала с 18 % в 2008 г. до 11 % в 2015-м.

Принимая во внимание тот факт, что капитальные расходы консолидированных бюджетов регионов имеют в основном инфраструктурный характер, а также то, что инфраструктура в РФ довольно изношена (например, по данным Росстата на конец 2016 г., степени износа водопроводных сетей и сетей канализации составляли по 45 % каждая), дальнейшее сокращение капитальных расходов как мера бюджетной консолидации на субфедеральных уровнях представляется весьма сомнительным.

Анализ функциональной структуры расходов консолидированных бюджетов по укрупненным категориям расходов позволяет определить основные направления расходов, которые вызвали результирующий общий рост.

Практически на всем интервале после 2008 г. социально ориентированные расходы консолидированных бюджетов регионов (которые включали в себя расходы на образование, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальную политику, культуру и пр.) были в среднем по регионам выше уровней 2008 г. в реальном выражении. Субъекты РФ в целом удерживали расходы на национальную экономику и ЖКХ (включающие в себя разделы: национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, охрана окружающей среды) чуть ниже уровней 2008 г. с заметным сокращением этих расходов в 2014–2016 гг.

Основной статьей экономии региональных бюджетов были расходы на государственное управление и силовые ведомства, включающие такие разделы, как общегосударственные вопросы⁸, национальная оборона, национальная безопасность. При этом резкое снижение расходов по этой категории в 2012 г. (фактически переход на новую траекторию этих расходов в реальном выражении) было обусловлено передачей значительной части расходов на правоохранительную деятельность на федеральный уровень. Забирая эти расходы назад, Правительство РФ частично компенсировало передаваемые федеральные мандаты, вытекающие из майских указов.

Однако в силу незначительных вкладов этих категорий в непроцентные расходы ни сокращение расходов на национальную экономику и ЖКХ, которые во многом являются

⁷ Текущие непроцентные расходы — это текущие расходы за вычетом расходов по обслуживанию долга.

⁸ В 2008–2010 гг. за вычетом расходов на обслуживание государственного (муниципального) долга.

инфраструктурными расходами (по этим статьям в 2015 г. проходило финансирование 71 % всех капитальных расходов) и региональными рычагами воздействия на экономику, ни уменьшение расходов на госуправление и силовые ведомства не смогли компенсировать рост социально ориентированных расходов, и общие непроцентные расходы выросли. Все это привело к еще большей социальной направленности бюджетов: доля социально ориентированных расходов в непроцентных расходах консолидированных бюджетов регионов выросла с 57 % в 2008 г. до 65 % в 2016 г.

Итак, основным кандидатом на консолидацию являются социально ориентированные расходы. Следует отметить, что расходы на культуру, кинематографию и СМИ составляют очень незначительную долю от всех социально ориентированных расходов (6 % в 2016 г.) и практически не оказывают влияния на динамику последних. Анализ динамики трех основных разделов социально ориентированных расходов⁹ (рис. 3) позволяет сделать следующие заключения.

Рисунок 3



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Расходы на образование испытали резкий рост в 2012–2013 гг., превысив уровни 2008 г. на 30 % в реальном выражении. В 2015-м они заметно снизились, на 20 п. п. от пиковых значений 2013 г. В результате расходы на образование 2016 г. превышали в реальном выражении средний уровень расходов 2008 г. на 5 %. Резкий рост этих расходов в 2012–2013 гг. был явно связан с майскими указами, которые предписывали поднять уровень заработной платы педагогических работников общего и дошкольного образования (наиболее многочисленной категории работников образования) именно в эти годы.

Расходы по разделу «Социальная политика», увеличившись более чем на треть в кризисные 2009–2010 гг., в период посткризисного восстановления сократились незначительно и вплоть до 2014 г. превышали уровни 2008 г. в реальном выражении на 23–27 %. Заметное сокращение они, как и расходы на образование, испытали лишь в 2015 г., когда разрыв с уровнями 2008 г. уменьшился до 14 % в среднем по регионам РФ.

Расходы на здравоохранение, физкультуру и спорт, испытав рост в два посткризисных года, начали неуклонно сокращаться с 2013 г., что было связано с реформой в здраво-

⁹ По функциональной классификации расходов, существовавшей до 2011 г., поскольку действующую с 2011 г. классификацию расходов можно привести к старой классификации, но не наоборот.

охранении и передачей значительной части финансирования медицинских услуг во внебюджетные фонды. Резкое падение расходов по этой категории в 2015–2016 гг., суммарно на 21 % в реальном выражении, связано в основном с техническими факторами учета расходов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. В эти годы указанные расходы постепенно исчезли из раздела «Здравоохранение», а в 2017 г. практически весь объем расходов на обязательное медицинское страхование неработающего населения появился в разделе «Социальная политика» как социальные выплаты населению. Это изменение в бюджетной статистике полностью соответствует международной практике [8] и унифицирует учет расходов на ОМС как неработающего населения, так и работников бюджетной сферы. Кстати, такой перенос части расходов между здравоохранением и социальной политикой внес вполне определенный вклад в рост последней в 2016 г.

Значительное падение расходов в реальном выражении в 2015–2016 гг. по разделам «Образование» и «Социальная политика» имеет несколько основных причин. Во-первых, в 2015 г. федеральные мандаты, вытекающие из майских указов, были в неявном виде сокращены вследствие замены средней заработной платы в регионе как ориентира повышения зарплат, которая фигурировала в программе Правительства РФ¹⁰, принятой во исполнение майских указов Президента РФ, на среднемесячную начисленную заработную плату наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности)¹¹.

По данным Росстата, в среднем по регионам среднемесячный доход от трудовой деятельности был в 2015 г. на 11 % меньше среднемесячной начисленной заработной платы. Таким образом, базовая планка повышения зарплат по майским указам была опущена на 11 %, что фактически снизило с 2015 г. объем федеральных мандатов на эту величину. Кроме этого регионы взяли в 2015 г. паузу в увеличении номинальных зарплат «указных» категорий работников на рост средней заработной платы или среднемесячного дохода от трудовой деятельности, поскольку переход к новому целевому показателю краткосрочно привел к превышению зарплат над целевым показателем.

Во-вторых, падение реальных доходов населения в 2014–2016 гг. привело к тому, что средние зарплаты, а следовательно, и среднемесячный доход от трудовой деятельности росли в этот период темпами ниже темпов инфляции в регионах, что в свою очередь позволило региональным властям не увеличивать бюджетные расходы в реальном выражении.

Третий источник снижения расходов в 2015 г. в рассматриваемых категориях — это оптимизация сети и повышение эффективности, хотя этот источник менее значим по сравнению с двумя предыдущими. Например, в среднем по регионам в 2015 г. численность была более или менее заметно сокращена по отношению к 2014 г. лишь в следующих категориях работников бюджетной сферы:

- педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, — на 11,3 %;
- социальные работники — на 9,1 %;
- работники учреждений культуры — на 4,9 %.

¹⁰ Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг., утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2015 г. № 973 «О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)».

При этом первая из указанных категорий работников весьма немногочисленна, а вот число учителей в общем образовании и педагогических работников в дополнительном образовании практически не изменилось в среднем по регионам, при этом количество педагогов в дошкольных учреждениях выросло на 3,5 %.

Ну и, наконец, четвертый источник снижения расходов в 2015 г. — это корректировка «дорожных карт» регионов в части показателей заработной платы рассматриваемых категорий работников бюджетной сферы. Эти корректировки предусматривали некоторое отставание в достижении показателей, установленных федеральными отраслевыми «дорожными картами», не подвергая пересмотру конечную дату повышения зарплат, установленную майскими указами. Эта мера не затрагивала общий объем дополнительных расходов регионов, связанный с исполнением указов, а лишь перераспределяла их бремя на будущее.

Сроки действия этих факторов сдерживания роста расходов консолидированных бюджетов регионов весьма различны. Сокращение федеральных мандатов путем замены базового показателя роста заработных плат со средней зарплаты на среднемесячный доход от трудовой деятельности — структурная мера, и действовать она будет, пока не будет изменена или отменена. Два других фактора краткосрочны. Падение реальных доходов не может продолжаться долго, и регионам вскоре придется увеличивать зарплаты категориям работников из майских указов. Потенциал оптимизации сети и сокращения работников бюджетной сферы также весьма ограничен и в ближайшие годы будет исчерпан. Последним существенным резервом оптимизации социальных расходов и повышения их эффективности остается переход к адресному оказанию социальной помощи населению.

Региональные особенности

Анализ сбалансированности бюджетов в региональном разрезе проводился для групп регионов с разной степенью дотационности. Дотационность определялась как отношение всех безвозмездных перечислений в консолидированный бюджет региона (200-й раздел доходов в определении 2011 г. для более ранних лет) к его полным доходам. Были выделены три группы регионов:

- высокодотационные, с дотационностью более 60 %;
- низкодотационные, с дотационностью менее 20 %;
- среднетотационные, с дотационностью более 20 % и менее 60 %.

Разные группы регионов совершенно по-разному перенесли и кризисы, и необходимость выполнения майских указов.

В отличие от других регионов РФ **высокототационные регионы** практически не сталкивались с сокращением доходов в реальном выражении относительно уровней 2008 г. на всем интервале 2009–2016 гг. Из самого определения высокодотационных регионов очевидно, что динамика доходов их консолидированных бюджетов зависела в основном от перечисления безвозмездной помощи из федерального бюджета.

Расходы бюджетов высокодотационных регионов практически на всем интервале, за исключением двух последних лет, превышали уровни 2008 г. в реальном выражении. В целом на всем интервале 2009–2016 гг. бюджетные расходы этих регионов росли темпами, опережающими рост доходов, и в реальном выражении всегда превосходили последние. Отчасти это связано с меньшими по сравнению с другими регионами возможностями консолидации расходов, ведь высокодотационные регионы наименее бюджетно обеспечены.

В результате начиная с 2009 г. не менее половины высокодотационных регионов исполняли свои консолидированные бюджеты с дефицитом, с ухудшением ситуации в отдельные годы, когда почти все регионы были дефицитными. Ситуация несколько улучшилась в 2016 г., когда лишь треть регионов была дефицитной.

Рисунок 4



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Рисунок 5



Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Очевидно, что такая динамика исполнения бюджетов не могла не породить долговых проблем у высокодотационных регионов. Среднее по этой группе регионов отношение долга к собственным доходам колебалось в 2008–2016 гг. в пределах от 44 до 76 %, с максимумом в 2014–2015 гг. Доля регионов с долгом, превышающим половину собственных доходов, в группе практически никогда не опускалась ниже 50 %, а начиная с 2013 г. — ниже 80 %. Иными словами, более чем половина высокодотационных регионов превышали ограничения по долгу, установленные в БК РФ до изменений 2009 г.

Основным кредитором высокодотационных регионов, обеспечившим подавляющую часть долгового финансирования бюджетных дефицитов, как и в случае с доходными источниками, был федеральный бюджет. Средняя по этой группе регионов доля бюджетных кредитов в долге субъекта РФ выросла с 33 % в 2008 г. до 85 % в 2016-м.

Изъятие бюджетных кредитов из объемов государственного долга при определении предельных значений, совершенное в 2009 г., конечно, позволило выполнить требования БК РФ, но не уменьшило долговых обязательств регионов. Таким образом, без радикального увеличения собственных доходов высокодотационных регионов, которого, впрочем, трудно ожидать в обозримом будущем, гасить свои долговые обязательства эти регионы довольно долго не смогут. Значит, бюджетные кредиты, накопленные высокодотационными

регионами, будут либо реструктурированы, и, возможно, не раз, либо погашены фактически за счет трансфертов из федерального бюджета (при увеличении трансфертов можно высвободить собственные доходы для погашения долга).

Исходя из всего вышесказанного, можно заключить, что высокودотационные регионы в настоящий момент настолько сильно зависят от федерального правительства как в части доходов их бюджетов, так и в части исполнения своих долговых обязательств перед ним, что сбалансированность их бюджетов и их бюджетная устойчивость находятся в полной зависимости от объема ресурсов, передаваемых с федерального уровня и в виде трансфертов, и в виде бюджетных кредитов.

Низкодотационные регионы в наибольшей степени из всех регионов РФ испытали на себе последствия кризиса 2009–2010 гг. После падения в 2009 г. на 20 % в реальном выражении в среднем по группе доходы консолидированных бюджетов этих регионов так и не восстановились до уровней 2008 г. Вместе с тем низкодотационные регионы сумели в большей степени, чем остальные, сократить свои расходы в соответствии с падающими доходами. Однако начиная с 2012 г., когда начали реализовываться майские указы, и вплоть до 2015-го расходы в реальном выражении в среднем по группе превышали доходы на 5–10 п. п. Этот разрыв сократился до 2 п. п. лишь в 2016 г.

Все это привело к тому, что с 2012 г. число дефицитных регионов начало существенно превосходить число профицитных, а их суммарный дефицит намного превосходил суммарный профицит профицитных регионов. Наибольшей остроты эта ситуация достигла в 2013 г., когда доля дефицитных регионов в группе низкодотационных регионов достигла почти 94 %, а их суммарный дефицит составил 448,3 млрд руб. В последующие годы и дефициты, и доля дефицитных регионов начали постепенно снижаться. В 2015 г. в целом по данной группе регионов бюджет был исполнен практически с нулевым дефицитом, а в 2016 г. уже с профицитом, который в значительной мере обеспечил общий по рассматриваемому кругу регионов положительный итог исполнения консолидированных бюджетов. Следует, однако, подчеркнуть, что доля дефицитных регионов в 2016 г. превышала 60 %, а значит, столь удачный общий по группе итог исполнения бюджетов был достигнут за счет нескольких регионов, и прежде всего Москвы.

Устойчивая дефицитность большинства регионов этой группы привела к накоплению ими долга. Среднее по группе соотношение долга субъекта РФ к собственным доходам его бюджета почти утроилось в период с 2011 по 2015 г. и достигло 51 %, затем оно несколько снизилось в 2016 г. (до 45 %). Это наименьшее из всех рассматриваемых групп значение. Менее всего низкодотационные регионы зависят и от предоставления бюджетных кредитов, доля которых в долге субъекта в среднем по этой группе составляла в 2016 г. 40 %.

Очевидно, что, несмотря на вполне приемлемые средние по группе значения накопленного долга и балансов бюджетов, отдельные регионы могли сталкиваться с более масштабной несбалансированностью бюджетов. Действительно, в пиковый период роста расходов в реальном выражении в 2013 г. почти треть регионов данной группы исполнила свои бюджеты с дефицитом по текущим расходам, затем эта доля плавно опустилась до одной пятой в 2015 г. Вместе с тем низкодотационные регионы имели к этому моменту вполне достаточные запасы прочности по накопленному долгу, и в состоянии несбалансированности, близкой к критической, которую мы определяем как долг субъекта РФ, превышающий 90 % его собственных доходов, в 2016 г. оказалось лишь три региона, или 7,5 % от численности всей группы.

Следует отметить, что группа низкодотационных регионов стала устойчиво увеличиваться в количестве с 2012 г., когда рост федеральных трансфертов регионам начал сильно замедляться в номинальном выражении и падать в реальном (рис. 1). За пять лет начиная с 2012 г. число низкодотационных регионов почти удвоилось и достигло 40 за счет перехода

в эту группу регионов из группы среднедотационных. Причем переход этот происходил не в силу бурного роста собственных доходов регионов, а за счет стагнации федеральной помощи.

Среднедотационные регионы оказались наиболее уязвимы к снижению трансфертов и росту расходных обязательств в реальном выражении в 2012–2016 гг. На первый взгляд доходы этих регионов в реальном выражении снизились значительно меньше, чем доходы низкодотационных регионов (рис. 4). При этом разрыв между доходами и расходами среднедотационных регионов в среднем по группе колебался в 2012–2016 гг. в пределах 3–9 п. п. в реальном выражении, что весьма близко к разрыву низкодотационных регионов.

Однако запас прочности среднедотационных регионов в поддержании сбалансированности своих бюджетов был заметно ниже. Доля дефицитных регионов в группе среднедотационных практически на всем интервале 2008–2016 гг. превышала такую долю в группе низкодотационных регионов, причем в последние три года это превышение составляло 11–16 п. п. Отношение дефицита к собственным доходам в среднем по регионам этой группы на протяжении всего рассматриваемого периода на 2–6 п. п. превышало этот показатель для низкодотационных регионов, что в немалой степени определялось более низкой долей собственных доходов в полных доходах бюджетов среднедотационных регионов по сравнению с низкодотационными.

Уже начиная с 2009 г., т. е. на три года раньше, чем низкодотационные регионы, отдельные регионы из группы среднедотационных начали исполнять свои консолидированные бюджеты с дефицитом по текущим расходам. При этом к 2016 г. доля среднедотационных регионов с дефицитом по текущим расходам опустилась лишь до 25 % против 19 % среди низкодотационных регионов.

Все эти, казалось бы, незначительные отличия в исполнении бюджетов между низкодотационными и среднедотационными регионами в сумме привели к гораздо более пессимистичной картине накопленного долга субъекта РФ в группе последних. Среднее по группе отношение долга к собственным доходам бюджета среднедотационных регионов монотонно росло начиная с 2008 г., когда это среднее составляло 25 %, до 83 % в 2016 г.

Естественно, что столь высокий уровень среднего объема долга подразумевает наличие значительного числа регионов с долгом, близким или превышающим собственные доходы. Действительно, 15 субъектов РФ, или 41 % всей группы среднедотационных регионов, имели в 2016 г. долг, превышающий 90 % собственных доходов, а семь из них (19 % от численности группы) перешагнули 100-процентную планку по этому соотношению.

УСТОЙЧИВОСТЬ БЮДЖЕТОВ

Сбалансированность бюджетов регионов является лишь одной из составляющих их бюджетной устойчивости, которую мы определяем как безусловную способность региональных властей полностью и в срок исполнять свои обязательства. Из этого определения устойчивости следует, что вторая ее составляющая — это накопленный долг субъекта РФ.

Рекомендации Минфина России регионам по проведению ответственной долговой политики [9] устанавливают максимальное отношение долга субъекта к его собственным доходам в 50 % (25 % для высокодотационных регионов). Определяя ниже бюджетную устойчивость регионов (табл. 1), мы несколько модифицировали этот критерий. Если отношение долга субъекта РФ к собственным доходам бюджета не превышает 25 %, то он относится к долгосрочно устойчивым; если находится в интервале от 25 до 50 %, то к среднесрочно устойчивым; если в интервале от 50 до 75 %, то к неустойчивым;

а если превышает 75 % — к кризисным. Эта классификация основана на средних по регионам отношениях дефицита бюджета субъекта к его собственным доходам за периоды 2009–2011 гг. — 16 % и 2013–2015 гг. — 17 %. В случае возникновения подобных шоков в будущем кризисные субъекты не продержатся и двух лет, пока их долг не превысит собственные доходы, а неустойчивые выдержат в лучшем случае три года. При этом мы исключаем из анализа высокодотационные регионы, поскольку, как мы отмечали выше, их бюджетная устойчивость полностью зависит от федерального центра.

Таблица 1

Распределение регионов по устойчивости их бюджетов в 2016 г.

Долг субъекта / собственные доходы	< 25 %	25 % < ... < 50 %	50 % < ... < 75 %	> 75 %
Число регионов	12	16	16	32
Доля от общего числа регионов, %	14	19	19	39

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Минфина России.

Итак, на начало 2017 г. к числу долго- и среднесрочно устойчивых регионов можно было отнести лишь 28 регионов, или 33 % общего числа рассматриваемых регионов. Остальные почти две трети регионов были бюджетно неустойчивы. При этом почти 40 % всех регионов были в кризисном состоянии, причем почти у трех четвертей из них долг субъекта превосходил 90 % их доходов.

ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

При оценке возможных подходов к восстановлению бюджетной сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов нужно принимать во внимание относительный вес долгосрочно устойчивых регионов в общем объеме доходов и расходных обязательств. Ведь эти регионы уже самостоятельно справились с последствиями последнего экономического кризиса, абсорбировали федеральные мандаты и не нуждаются в дополнительной финансовой помощи.

В принципе проблему несбалансированности региональных бюджетов можно решать четырьмя способами: оптимизацией бюджетных расходов на субфедеральном уровне и повышением их эффективности, увеличением собственных доходных источников на субфедеральном уровне, передачей отдельных расходных полномочий с регионального на федеральный уровень и увеличением межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета.

Механизм оптимизации расходов для достижения сбалансированности бюджетов уже задействован, начиная с момента передачи нефинансируемых мандатов, связанных с майскими указами, на фоне сокращения федеральной помощи регионам в реальном выражении. Кроме этого, его использование явно предполагается и при перечислении регионам дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. Эти дотации в основном компенсируют лишь дополнительные расходы текущего года, а дополнительные расходы прошлого года, которые, естественно, переходят в текущий год, должны компенсироваться ростом собственных источников доходов регионов и оптимизацией расходов в текущем году. То, что одного этого механизма недостаточно, хорошо видно из того положения, в котором регионы оказались к концу 2016 г.

Увеличения собственных доходных источников на субфедеральном уровне можно достичь как передачей отдельных налоговых доходов с федерального на региональный уровень, так и повышением налогов, доходы от которых поступают в бюджеты регионов и муниципалитетов. Кроме того, все еще действуют отдельные федеральные льготы

по субфедеральным налогам. И отмена их, безусловно, увеличит собственные доходы регионов.

Развитие межбюджетных отношений в современной России в части распределения налоговых источников между федеральным и субфедеральным уровнями практически достигло своего логического завершения. На сегодняшний день почти нечего передавать с федерального на субфедеральный уровень. Кроме этого, принимая во внимание тот факт, что доля долгосрочно устойчивых регионов в налоговых и неналоговых доходах консолидированного бюджета регионов составляет 42 %, всякая передача доходных источников на субфедеральный уровень будет неэффективна в меру того, какая часть ресурсов попадет в долгосрочно устойчивые регионы, которые в ней не нуждаются.

Повышение налогов — мера весьма неоднозначная и болезненная. Кроме того, она не является адресной для решения сложившихся проблем. Соображения о неэффективности, приведенные выше для перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы, полностью применимы и в данном случае, с той поправкой, что издержки неэффективности понесет население, а не федеральный бюджет.

Авторы ряда работ, посвященных анализу сбалансированности региональных бюджетов и разграничению полномочий между уровнями власти в РФ [3–6], в качестве борьбы с несбалансированностью бюджетов предлагают централизовать в федеральном бюджете расходные обязательства по уплате категориальных социальных льгот, а также обязательство по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, которое вполне можно рассматривать как нефинансируемый федеральный мандат. Эти меры, безусловно, оправданны с точки зрения совершенствования системы разграничения полномочий и должны быть реализованы. При этом следует учитывать, что доля долгосрочно устойчивых регионов в общих платежах в ФОМС за неработающее население, которые составляют 95 % от общего объема предлагаемых к централизации полномочий [6], составляла в 2014 г. более 20 %. Именно такая часть ресурсов на финансирование этого централизованного расходного обязательства пойдет в регионы, которые в этом не нуждаются.

Следует отметить одну общую черту для перечисленных выше подходов к решению проблем сбалансированности региональных бюджетов — они не предполагают быстрого решения проблемы скопившегося долгового навеса отдельных регионов, т. е. приведения бюджетной устойчивости регионов к исходному состоянию, имевшему место до введения в действие майских указов.

Наиболее гибким инструментом восстановления сбалансированности региональных бюджетов и их устойчивости представляются межбюджетные трансферты. При этом использование субвенций для компенсации дополнительных расходов, связанных с исполнением майских указов, спустя пять лет после принятия указов явно нецелесообразно.

Субсидии по своему смыслу были бы оптимальным инструментом, если бы увеличение зарплат отдельных категорий работников бюджетной сферы проводилось не «насильственным» образом, а путем стимулирования региональных властей к увеличению своих бюджетных расходов по тем направлениям, которые центральное правительство считает приоритетными. Однако майские указы возложили на регионы прямую обязанность повышения бюджетных расходов по отдельным направлениям, причем с определенными временными рамками. В таких обстоятельствах субсидии становятся инструментом, слабо применимым для решения проблем несбалансированности региональных бюджетов.

Практически единственным инструментом для решения накопившихся проблем сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов остаются дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, выделяемые регионам начиная с 2013 г. в составе дотаций на

поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. В рамках этого подхода можно было бы краткосрочно, на два-три года, увеличить финансовую помощь регионам как минимум из кризисной группы, а лучше и из группы неустойчивых тоже, чтобы снять избыточный долговой навес, а затем свернуть эту помощь, оставив лишь компенсацию повышения оплаты труда работников бюджетной сферы текущего года.

Библиография

1. Зубаревич Н. Регионы в 2016 г.: положение улучшилось за счет столицы // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 4.
2. Акиндинова Н., Чернявский А., Чепель А. Региональные бюджеты в условиях кризиса: можно ли достичь сбалансированности? // Вопросы экономики. 2016. № 10.
3. Финансовая устойчивость региональных бюджетов: доклад / РАНХиГС, 2015. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d58c257e13f3a5d414.pdf>.
4. Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
5. Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
6. Голованова Н. В., Домбровский Е. А. Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2.
7. Табах А., Андреева Д. Долговые стратегии российских регионов // Вопросы экономики. 2015. № 10.
8. Government finance statistics manual 2014. Chapter 3. Par. 3.28. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014. URL: <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.
9. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики / Министерство финансов Российской Федерации, 2015. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/02/main/Rekomendatsii_2016_1.pdf.

Автор



Андряков Александр Дмитриевич, к. ф.-м. н., генеральный директор Экономической экспертной группы; ст. науч. сотр. Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: alex@eeg.ru)

A. D. Andryakov

Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016

Abstract

Introduction of unfinanced federal mandates connected to the May President Orders in 2012 together with steady reduction in real terms of federal transfers to regions resulted in the loss of regional budget sustainability and balance in the major part of the Russian Federation subjects. Regions began to accumulate state debt in amounts greater than Budget Code restrictions. In order to allow them to obey the Budget Code these restrictions have been soften by excluding federal loans from regional debt limits established in the Budget Code. Obviously, this exemption did not reduce any regional debt or budget obligations themselves. In result by the beginning of 2017 more than half of all Russian regions fell into budget sustainability crisis. This paper discusses the reasons of the regional budget sustainability and balance losses in detail, as well as possible approaches to recovery from that crisis.

Keywords:

budget balance, budget sustainability, regional budgets, regional debt, intergovernmental grants

JEL: H71, H72, H74

Author's affiliation:

Andryakov Alexander D. (e-mail: alex@eeg.ru), Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. Zubarevich N., Regions in 2016: Indexes Have Improved at the Capital's Expense, *Ekonomicheskoe razvitie Rossii — Russian Economic Development*, 2017, vol. 24, no. 4.
2. Akindinova N., Chernyavsky A., Chepel A. Analysys of regional fiscal balance. *Voprosy ekonomiki*, 2016, no. 10.
3. Financial Sustainability of Regional Budgets: Report. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2015. Available at: <http://council.gov.ru/media/files/41d58c257e13f3a5d414.pdf>.
4. Deryugin A., Nazarov V., Mamedov A., Development of Consolidated Budgets of Russian Regions in the Medium Term: Problems and Solutions. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2014, no. 3.
5. Arlashkin I., Deryugin A., Proka K. Separation of Jurisdiction between Governmental Tiers in Russia: Budgetary Issues. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2015, no. 4.
6. Golovanova N., Dombrovskiy E. Federal Center and Regions: Assignment of Powers Changes in 2005–2015. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 2.
7. Tabakh A., Andreeva D. Debt strategies of Russian regions. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 10.
8. Government Finance Statistics Manual 2014, chapter 3, par. 3.28. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014.
9. Recommendations to the Subjects of the Russian Federation on Responsible Borrowing/Debt Policy. Ministry of Finance of the Russian Federation, 2015. Available at: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/02/main/Rekomendatsii_2016_1.pdf.

А. А. Бокарев, И. А. Яковлев, Л. С. Кабир

«Зеленые» инвестиции в России: поиск приоритетных направлений

Аннотация

В статье представлен анализ проблем, сдерживающих разработку механизма финансирования «зеленых» инвестиций как элемента национальной стратегии финансирования устойчивого развития. Рассматриваются аргументы, выдвигаемые различными группами заинтересованных лиц в качестве обоснования «зеленых» инвестиций. Обращается внимание на главную роль государственной власти и важность политического решения для запуска процесса перехода национальной экономики к «зеленой» модели роста. Изучаются зоны ограничений и противоречия в сфере реализации «зеленых» инвестиций в России. Выдвигаются предположения о причинах, не позволивших до настоящего времени выделить приоритеты для процесса «зеленого» инвестирования в российскую экономику. Делается вывод, что существующий зарубежный опыт имеет большое практическое значение, несмотря на политизированность процесса перехода к «зеленой» экономике.

Ключевые слова:

устойчивое развитие, «зеленая» экономика, «зеленые» финансы, «зеленые» инвестиции, финансирование перехода к «зеленой» экономике, приоритет, стратегия, политика

JEL: O44, Q32, B00

Б лизится к завершению 2017 г. который, как бы это ни представлялось удивительным, фактически дважды был объявлен в Российской Федерации Годом экологии¹. В том числе и этот факт вместе с такими глобальными инициативами, как вступившие в силу в 2016 г. Цели устойчивого развития² и Парижское соглашение по сокращению выбросов парниковых газов³, демонстрируют усиление значения экологического фактора не только в деятельности международных организаций⁴ и многосторонних форумов⁵, но и в политике отдельных стран.

¹ Указ Президента РФ от 01.08.2015 № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий» и Указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7 (ред. от 03.09.2016) «О проведении в Российской Федерации Года экологии».

² План, включающий: цели (17), задачи (169) и ряд показателей, которые правительства стран всего мира должны будут достичь к 2030 г. Приняты на Саммите ООН по устойчивому развитию в 2015 г. Не имеют юридически обязательной силы, но предполагается, что правительства возьмут на себя ответственность и создадут национальные механизмы, содействующие достижению 17 целей (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>).

³ Соглашение по сдерживанию климатических изменений, регулирующее меры по снижению углекислого газа в атмосфере с 2020 г. Выработано в рамках Рамочной конвенции ООН в Париже в декабре 2015 г. Получило одобрение 195 стран. Пришло на смену Киотскому протоколу от 1997 года, установившему квоты по выбросу парниковых газов только для нескольких развитых стран, однако США вышли из этого соглашения, а ряд других стран не выполнили договоренности. Договор вступил в силу в ноябре 2016 г.

⁴ Примером является созданная при Совете по финансовой стабильности (Financial Stability Board, FSB) рабочая группа по раскрытию информации о финансовых рисках, связанных с климатическими изменениями (Task Force on Climate-related Financial Disclosures, TCFD), перед экспертами которой поставлена задача подготовить рекомендации по раскрытию компаниями информации в целях обеспечения осведомленности участников рынка о финансовых рисках, связанных с климатическими изменениями.

⁵ Примером является созданная в рамках «Группы двадцати» (G20) в 2016 г. рабочая группа по «зеленому» финансированию (G20 Green Finance Study Group, GFSG), задачей которой является выявление организационных и рыночных препятствий для «зеленого» финансирования и разработка вариантов для расширения возможностей финансовой системы по мобилизации частного капитала для «зеленых» инвестиций.

Главным проявлением воздействия экологического фактора признается наметившийся в мире переход к «зеленой» экономике, который невозможен без построения эффективного механизма «зеленого» финансирования. Суть этого механизма заключается не столько в способности увеличить традиционные источники финансирования «зеленых» инвестиций, сколько в возможности найти новые (инновационные, нетрадиционные) источники финансирования инвестиций [1, с. 15–18].

Выстраивание национальных механизмов, содействующих достижению глобальных целей, невозможно без вовлечения в процесс всех заинтересованных сторон. Профессиональное и деловое сообщество России принимает активное участие в разработке стратегии перехода к модели устойчивого развития, интегрировано в процесс разработки «зеленой» повестки плана деятельности правительства Российской Федерации на период 2018–2025 гг. Демонстрацией подобного активного взаимодействия государства, бизнеса, научного сообщества, политических и общественных движений является, например, состоявшийся в период 20–22 апреля 2017 г. Красноярский экономический форум (КЭФ-2017), в рамках которого была реализована линейка мероприятий «зеленой» тематики.

Центр международных финансов НИФИ принял активное участие в разработке и реализации программных мероприятий КЭФ-2017, в частности организовав круглый стол, посвященный обсуждению проблемы возможностей и стратегий бизнеса и государства по продвижению «зеленого» финансирования в российской экономике⁶. Позже, в ходе анализа итогов прошедшей в рамках КЭФ-2017 дискуссии и изучения итогов обсуждения проблемы «зеленого» финансирования в дискуссиях, состоявшихся на других площадках⁷, был получен материал, представляющий значимым с точки зрения формирования обоснованного мнения о сути, глубине и специфике проблем, которые стоят перед нашей страной на пути реализации Целей устойчивого развития и иных договоренностей, связанных с изменением климата, и облачаемых в форму перехода к «зеленой» экономике. В связи с этим представляется целесообразным вынести на широкое обсуждение ряд дискуссионных положений в отношении возможностей, ограничений и перспектив «зеленого» финансирования, которые стоят сегодня перед российским обществом, государством и бизнесом.

ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ БЛАГА «ЗЕЛЕНОЙ» ЭКОНОМИКИ И ВОЗМОЖНОСТИ «ЗЕЛЕНОГО» ФИНАНСИРОВАНИЯ

Если уйти от риторики экологических организаций, чья пропаганда «зеленой» экономики ограничивается целями создания организации⁸, то в профессиональной среде сформировалось устойчивое мнение о «зеленой» экономике как о важном направлении структурных реформ, цель которых «при резком сокращении источников финансирования и усложнении обеспечения их окупаемости произвести радикальное реформирование экономики

⁶ «Зеленая» экономика в повестке 2017–2025 гг.: взгляд сотрудников НИФИ — участников КЭФ-2017 (<http://old.nifi.ru/ru/news-2/1288-zel-kef17.html>).

⁷ См.: VIII Невский международный экологический конгресс (<http://ecocongress.info/congress/>); Всероссийский водный конгресс (<https://watercongress.ru/>); Российская энергетическая неделя (<http://rusenergyweek.com/programme/business-programme/>).

⁸ Например, для «зеленых» политических партий она может формулироваться как «изменить отношение государства и общества к экологическим проблемам России и человечества в целом организованными и волевыми политическими действиями», в то время как иные экологические организации могут ставить перед собой преимущественно организационно-экономические задачи: разработка и осуществление природоохранных проектов, оказание информационной, методической и консультационной поддержки природоохранным инициативам, координация действий природоохранных организаций в России и за рубежом, разработка механизмов благотворительного финансирования охраны живой природы и т. д.

с выходом на новый уровень ее конкурентоспособности, включая международную, а также экологической безопасности» [2, с. 15]. В этом контексте «зеленая» экономика не только за рубежом, но и в России представляется своего рода «драйвером» спроса на инновации, реализуемые в области экологической модернизации⁹.

Целесообразность запуска подобного экономического преобразования страны обосновывается предполагаемой спецификой воздействия «зеленой» экономики на экономический рост, в качестве которой признаются: стимулирующий эффект «зеленых» инвестиций (в первую очередь в системы водо-, тепло-, электроснабжения и канализации, экологический транспорт и строительство, альтернативные источники энергии) и возрастающая инновационная активность экономических субъектов [5, с. 43], а также инклюзивность модели роста «зеленой» экономики, позволяющей наиболее полно учесть и интегрировать в экономическую политику страны не только экологические, но и социальные императивы [6]. «Именно поэтому идеи зеленой экономики, обещающей постепенно стирать социальные различия, приумножать природные ресурсы и улучшать состояние окружающей человека среды, вызывают все больший интерес» [7, с. 117].

Модернизационные рывки требуют больших финансовых трат, поэтому преградой на пути построения «зеленой» экономики признаются дефицит финансирования [8], а также «нерациональное распределение капиталов и институциональные ошибки» [7, с. 118]. Для достижения результата необходима консолидация общества и объединение сил как государства, так и бизнеса. Открытым остается вопрос (и каждая страна здесь ищет свой путь), как должны сочетаться усилия всех на благо общего дела.

Справедливым также стоит признать утверждение, что до настоящего времени отсутствует эффективная модель финансирования «зеленого» роста, поскольку сам процесс формирования этой модели еще не завершен. Здесь следует принимать во внимание эволюцию взглядов на роль «зеленого» инвестирования и, соответственно, подходов к финансированию «зеленой» экономики, которая произошла за время формирования и развития идеи «зеленого» экономического роста [1, с. 16–17]. Если вначале «зеленые» инвестиции рассматривались как общая экономическая целесообразность инвестирования в предотвращение загрязнения окружающей среды и их финансирование предполагалось осуществлять преимущественно за счет многосторонних финансовых институтов (включение экологических проблем в стратегии и программы), то сегодня общепризнанной является позиция, согласно которой каждая страна должна разработать собственную стратегию финансирования устойчивого развития. Причем эта стратегия должна учитывать все источники финансовых средств (государственные и частные, внутренние и международные), а задача общества — мобилизовать и значительно увеличить уже существующие источники, в том числе за счет активного вовлечения нетрадиционных механизмов финансирования.

«ЗЕЛЕННЫЕ» ИНВЕСТИЦИИ В РОССИИ: СЛОЖНОСТИ ПОИСКА ПРИОРИТЕТОВ

Решение страной задачи построения эффективного механизма финансирования «зеленых» инвестиций вызывает необходимость формирования четких представлений о том, что, собственно, является «зелеными» инвестициями, а также выделения приоритетов. Как показали итоги дискуссий, экспертное мнение в отношении обозначенной проблемы формируется по нескольким направлениям.

Во-первых, это рассмотрение проблемы финансирования «зеленых» инвестиций в контексте более общих вопросов, связанных с понятием «зеленая» экономика, средой регулирования «зеленой» экономики и ценой «зеленой» экономики. Здесь выделяются

⁹ См. исследование ученых Института Европы РАН [3], а также исследование ученых Института проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН [4].

следующие ограничения, сдерживающие «зеленые» инвестиции: 1) отсутствие среди вовлеченных в этот процесс заинтересованных лиц единого понимания того, что подразумевается под «зеленой» экономикой; 2) отсутствие объективных данных, характеризующих «зеленую» экономику как явление и процесс, что в итоге затрудняет как моделирование развития событий в этой сфере, так и регулирование; 3) отсутствие согласованной позиции в отношении источников финансирования «зеленого» экономического роста (за счет бизнеса / за счет государственных программ / за счет потребителей); 4) отсутствие определенности в отношении того, на каких проблемах стоит концентрироваться в первую очередь: локальных (модернизация и повышение конкурентоспособности национальной экономики) или глобальных (выполнение требований международных соглашений).

Во-вторых, это рассмотрение проблемы финансирования «зеленых» инвестиций исключительно с позиции поиска источников финансирования природоохранных мероприятий и экологических инвестиций, возможных комбинаций и сочетания интересов всех участников инвестиционного процесса. Здесь выделяются следующие ограничения: 1) зарубежный опыт предлагает ряд инструментов, направленных на снижение негативного воздействия экономической деятельности на естественную природную среду, среди которых: платежи за экосистемные услуги, налоги (и штрафы) на загрязнение, торгуемые квоты на выбросы, специальные тарифы на электроэнергию из возобновляемых источников, специальные депозиты для финансирования процесса рециклирования отходов, отказ от субсидирования наносящих ущерб биосфере отраслей и производств, «зеленые» облигации, «зеленые» кредиты. Но, являясь формально рыночными, эти инструменты не могут быть реализованы без политического решения и поддержки государства; 2) представляемые сегодня как «инновационные» инструменты финансирования природоохранных мероприятий на самом деле таковыми не являются, поскольку инновационность более применима не к процессу финансирования, а к процессу отбора проектов, к их подготовке в целях снижения транзакционных издержек; 3) лучшей практикой в сфере экологических инвестиций в настоящее время признается создание частно-государственного партнерства (для координации усилий, ресурсов и программ всех участников), но как определить, какой опыт стоит признать лучшей практикой и тиражировать?

В-третьих, это рассмотрение проблемы финансирования «зеленых» инвестиций исключительно с позиции построения индивидуальной стратегии развития бизнеса и проблем корпоративного управления. В качестве ограничений в этой сфере идентифицируются как минимум три элемента: 1) нечеткость (незавершенность, несбалансированность) государственной политики в сфере регулирования перехода национального бизнеса к «зеленой» экономике. В качестве цели государство выбрало переход на наилучшие доступные технологии (НДТ), но регламентация процесса перехода в настоящее время характеризуется рядом нестыковок; 2) информационная закрытость государственных ведомств, которые отвечают за решение задач, конвертируют государственные деньги в конкретные решения в сфере экологии и экономики, что выступает фактором неопределенности для бизнеса; 3) отсутствие единой позиции национального бизнеса в отношении перехода к «зеленой» экономике. Стратегии компаний в этой области существенно различаются в зависимости от сектора экономики, размера компании, формы собственности, регионального размещения, рынков сбыта, на которые нацелена компания, и могут как принимать форму отстраненности от решения экологических проблем (в качестве аргумента выдвигается возрастание издержек производства и, соответственно, рост цены для конечного потребителя), так и рассматриваться неотъемлемым элементом корпоративной политики, обуславливающей необходимость структурной перестройки и адаптации производства к новым целям устойчивого развития. Отдельные компании воспринимают модель «зеленого» развития как способ повышения конкурентоспособности бизнеса, расширения возможности компании по привлечению внешнего финансирования.

В сложившейся ситуации выделение приоритетных направлений финансирования «зеленых» инвестиций, консолидирующих общество в модернизационном рывке, оказалось практически невозможным как в сфере государственного управления, так и в сфере принятия бизнес-решений.

ПОЧЕМУ «ЗЕЛЕНЫЙ» ПАЗЛ НЕ СЛОЖИЛСЯ: ВОЗМОЖНЫЕ ПРИЧИНЫ

Неудовлетворительные результаты в продвижении «зеленых» инвестиций как инструмента модернизации экономики на новой технологической основе имеют под собой ряд оснований.

Во-первых, это отсутствие разработанной теории перехода из существующей модели экономического развития к модели «зеленой» экономики, равно как и четкого определения самой «зеленой» экономики и основанной на ней модели развития общества. В опубликованных ранее результатах исследования, в которых в том числе представлялось раскрытие теоретического обоснования «зеленой» экономики [1, с. 9–10], отмечалось, что только одна из школ, существующих в экономической теории (экологические экономисты), рассматривает проблемы экологии в связи с моделью экономического развития, но итогом рассмотрения является рекомендация ограничить экономический рост в рамках существующей модели экономики, а не изменить саму модель. Неоклассическая школа рассматривает экологические проблемы как внешние эффекты, которые можно устранить с помощью налогов, торговли разрешениями и т. п. Посткейнсианцы, рассматривая проблемы, сдерживающие «зеленый» рост, акцентируют внимание на фундаментальных неопределенностях.

Во-вторых, большим препятствием на пути продвижения «зеленой» экономики выступает ее отождествление с низкоуглеродной/безуглеродной экономикой, что в настоящий момент четко фиксируется в политике стран, относящихся к категории развитых экономик мира [9–12]. Изучение опыта развитых стран в отношении государственной поддержки «зеленых» инвестиций продемонстрировало, что обоснованием действий правительств обычно являются официально провозглашаемые национальные стратегии устойчивого развития, в которых центральным местом обозначается необходимость развития ресурсоэффективной низкоуглеродной экономики. В целях создания низкоуглеродной/безуглеродной экономики странами разрабатываются планы снижения эмиссии парниковых газов¹⁰ (в первую очередь снижение выбросов двуокиси углерода), в соответствии с которыми формируются программы государственной поддержки бизнеса и определяются финансовые инструменты этой поддержки. И это занимает центральное место в национальных программах «озеленения» экономики.

Таким образом, через инструменты господдержки формируются достаточно сильные сигналы национальному рынку о создании исключительно благоприятных условий для функционирования нового сектора экономики, так называемого сектора «зеленых» технологий, куда относят в первую очередь: 1) производителей и поставщиков энергии, получаемой из возобновляемых источников и, соответственно, разработчиков технологий для производства энергии подобным способом (безуглеродным, на основе возобновляемых источников энергии) и ее передачи; 2) разработчиков технологий по снижению энергопотребления всеми существующими инженерными сооружениями как на промышленном уровне, так и на уровне домохозяйств; 3) разработчиков технологий по более рациональному использованию иных ископаемых (не углеводородов) и неископаемых природных ресурсов, а также исследователей в области проблем адаптации к изменению климата, повышения устойчивости к стихийным бедствиям и др.

¹⁰ К ним относятся двуокись углерода (CO_2), метан (CH_4), закись азота (N_2O), гексафторид серы (SF_6), гидрофторуглероды, перфторуглероды.

В итоге понятие «зеленая» экономика в большей своей части заменяется понятием низкоуглеродная или безуглеродная экономика, а меры господдержки «зеленой» экономики в большинстве своем сводятся к мерам поддержки производителей безуглеродной энергии и разработчиков технологий производства безуглеродной энергии. Сами же инструменты господдержки, принимаемые на вооружение странами, представляют собой: 1) экологические налоги и сборы — льготные для «зеленых» бизнесов и повышенные для видов деятельности, признаваемых «углеродоемкими»; 2) систему тарифов на электроэнергию; 3) прямое государственное финансирование инвестиций в «зеленые» проекты; 4) прямое государственное кредитование бизнеса, а также субсидирование бизнесу части затрат по кредитам, полученным на «зеленые» проекты, а кредитным институтам — части кредитов, выданных на «зеленые» бизнес-проекты.

Следует заметить, что все перечисленные инструменты укладываются в концепцию неоклассической школы экономики (борьба с внешними эффектами) и в концепцию посткейнсианской школы (снятие неопределенности, создание сигналов рынку для увеличения потока инвестиций), т. е. в рамки существующих традиционных теоретических концепций.

В-третьих, это широко распространившееся опасение, что отождествление развитыми странами «зеленой» экономики с безуглеродной экономикой вкуче с выстраиваемой системой глобальных стандартов и сертификации, связанной с переходом к «зеленой» экономике, «приведут к "зеленому" протекционизму и ограничениям доступа на рынки» [13, с. 398]. В качестве контраргументов выдвигаются доказательства того, что подобная «зеленая» экономика является всего лишь инструментом международной и внутристрановой конкурентной борьбы, а также борьбы за традиционные и новые источники финансирования (ресурсы, формируемые в рамках государственных бюджетов и генерируемые национальными финансовыми рынками, а также ресурсы, аккумулируемые в бюджетах и фондах глобальных институтов под видом «зеленых» программ и проектов).

Сложность и значимость этой проблемы для России раскрывается в аналитическом докладе Института проблем естественных монополий¹¹, также эта проблема была в центре дискуссии, развернувшейся на площадке прошедшей в начале октября текущего года Российской энергетической недели¹².

В-четвертых, обоснованность самой концепции устойчивого развития и продвигаемой в ее рамках концепции «зеленой»/безуглеродной экономики подвергаются сомнению уже со стороны ученых, специализирующихся в области естественных наук, так как они продвигаются под идеей противодействия антропогенному влиянию, приведшему к глобальному потеплению и изменению климата, что является крайне дискуссионным вопросом.

Ученые-климатологи, биологи, физики, математики пытаются привлечь внимание к следующим фактам: во-первых, двуокись углерода не является основным фактором формирования парникового эффекта на Земле [14]; во-вторых, антропогенное влияние на глобальное потепление вовсе не является научно доказанным [15]; в-третьих, существует еще как минимум два объяснения причин наблюдаемого сегодня изменения климата [16; 17]. Определяющими факторами, влияющими на земной климат, являются циклы солнечной активности и процессы, происходящие в Мировом океане, при этом с большей вероятностью предполагается, что именно Солнце «управляет» океаном.

¹¹ Риски реализации Парижского соглашения для экономики и национальной безопасности России: аналитический доклад / Институт проблем естественных монополий. 2016, 114 с. (http://www.ipem.ru/files/files/other/doklad_riski_realizacii_parizhskogo_klimaticheskogo_soglasheniya_dlya_ekonomiki_i_nacionalnoy_bezopasnosti_rossii.pdf).

¹² Российская энергетическая неделя (<http://rusenergyweek.com/programme/business-programme/>).

Кроме того, согласно модели зависимости климата от изменений поступления солнечного тепла изменение климата (потепление и похолодание) на планете Земля происходит циклически и вследствие циклической же смены характеристик земной орбиты. При этом ученые замечают, что все имеющиеся сегодня объяснения изменения климата пока еще не обладают достаточными научными обоснованиями, чтобы быть признанными в качестве верных.

Философское направление научных исследований, разрабатывающее проблему социально-техногенного развития мира и жизни на Земле, также подвергает критике политику стран, формируемую с опорой на принципы концепции устойчивого развития. Ученые этого направления обращают внимание на тот факт, что в условиях социально-техногенного развития мира, рассматриваемого как организованное обществом при помощи новых научно-технических производительных сил, когда в социальную и биосферно-биологическую жизнь вводятся искусственные предметы и процессы, несвойственные ранее биосфере живые организмы [18, с. 13], губительно, когда экономическая политика «опирается на вчерашнюю экономическую мысль, причем в условиях, когда ей все чаще приходится реагировать на завтрашние вызовы» [19, с. 17]. Противодействие этой угрозе человечеству ученые видят в переосмыслении концепции ведения хозяйственной деятельности, построенной на фундаменте рыночной экономики. Оно заключается в принятии мультидисциплинарного взгляда на экономический рост и изменяемую экономикой природу, позволяющего в единстве рассматривать реалии усложняющегося либерального развития мира и ориентирующего на новое осмысление производственных отношений в аспекте совершаемых в мире социотехноприродных трансформаций [19, с. 18].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного исследования, сделаем следующие выводы.

1. К числу главных проблем, сдерживающих разработку механизма финансирования «зеленых» инвестиций как в мире, так и в России, следует отнести отсутствие разделяемой всеми заинтересованными участниками согласованной позиции в отношении того, что следует понимать под «зелеными» инвестициями. Отсутствие общего понимания приводит к формированию идеологических, методологических, политических, регулятивных и экономических противоречий.

2. Изучение формирующихся зон противоречий указывает на то, что для преодоления накопленных проблем необходимо развивать не только научную экспертизу в части обоснования экономических решений по переходу к «зеленой» экономике, но и инструменты широкого общественного диалога. Представляется, что это должно позволить выработать тот путь продвижения к «зеленой» экономике, который будет не только удовлетворять большую часть политической элиты, разделяться бизнес-сообществом, но и поддерживаться гражданами страны, консолидируя общество в целом.

3. Несмотря на политизированность процесса перехода к «зеленой» экономике и отождествление его в национальной политике развитых стран с низкоуглеродной/безуглеродной экономикой, следует признать, что зарубежный опыт имеет огромное практическое значение, поскольку раскрывает идею и логику работы конкретных инструментов, а также демонстрирует достигаемые ими результаты.

При этом специфика используемых инструментов такова, что, будучи апробированными в конкретной национальной экономике с целью изменения структуры энергобаланса страны, широкого внедрения иных (безуглеродных) технологий, изменения энергоэффективности целых секторов экономики (как в сторону повышения, так и в сторону понижения), они могут быть также адаптированы и для решения проблемы изменения баланса ресурсов в ином (неэнергетическом) секторе, соответственно, изменения ресурсной эффективности секторов национальной экономики.

Библиография

1. Яковлев И. А., Кабир Л. С., Никулина С. И., Раков И. Д. Финансирование «зеленого» экономического роста: концепции, проблемы, подходы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 9–21.
2. Пахомова Н. В., Рихтер К. К., Малышков Г. Б., Бондаренко Ю. П. Формирование спроса на экологические инновации: достаточна ли институциональная поддержка? // Проблемы современной экономики. 2015. № 2 (54). С. 15–27.
3. Инновационное развитие в ЕС: некоторые аспекты / Под ред. Н. М. Антюшиной. М.: Ин-т Европы РАН, 2016. 126 с.
4. Ключков В. В., Ратнер С. В. Управление развитием «зеленых» технологий: экономические аспекты: монография. М.: ИПУ РАН, 2013. 292 с.
5. Пахомова Н. В., Рихтер К. К., Малышков Г. Б. Стратегия устойчивого развития перехода к зеленой экономике: обновление приоритетов и механизмов // Вестник СПбГУ. 2013. Сер. 5. Вып. 4. С. 35–54.
6. Лазарян С. С., Черноталова М. А. Глобальная угроза роста неравенства // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 34–46.
7. Захарова Т. В. Зеленая экономика и устойчивое развитие России: противоречия и перспективы // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2015. № 2 (30). С. 116–125.
8. Кабир Л. С., Яковлев И. А., Никулина С. И. Финансовые аспекты «зеленого» экономического роста // Экономика и предпринимательство. 2016. № 8. С. 973–978.
9. Альтернативная энергетика как фактор модернизации российской экономики: тенденции и перспективы. Сборник научных трудов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, д. э. н. Б. Н. Порфирьева. М.: Научный консультант, 2016. 212 с.
10. Антюшина Н. М. Северная Европа: «экономика без нефтяной зависимости» к 2020 году // Современная Европа. 2015. № 4 (64). С. 99–104.
11. Хайтун А. Д. Россия — ЕС: проблемы взаимодействия в энергетической сфере / Под ред. А. И. Бажана. М.: Ин-т Европы РАН, 2015. 46 с.
12. Булатов А. М. Об эффективности проектов «зеленой энергетики» в США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2016. № 9 (561). С. 105–107.
13. Липина С. А., Агапова Е. В., Липина А. В. Зеленая экономика и зеленый рост: эволюция нормативного правового регулирования в области охраны окружающей среды // Фундаментальные исследования. 2016. № 3. С. 395–399.
14. Крапивин В. Ф., Шалаев В. С., Бурков В. Д. Моделирование глобальных циклов углерода и метана // Лесной вестник. 2015. № 1. С. 170–178.
15. Снакин В. В. Глобальные тенденции в эволюции биосферы // Век глобализации. 2014. № 2. С. 3–13.
16. Белолипецкий П. В., Барцев С. И., Дегерменджи А. Г. Гипотеза о двойном скачкообразном изменении климата в XX веке // Доклады Академии наук. 2015. Т. 460. № 1. С. 79–83.
17. Стожков Ю. И., Базилевская Г. А., Махмутов В. С., Свиржевский С. Н. и др. Космические лучи, солнечная активность, изменения климата // Известия РАН. Серия физических наук. 2017. Т. 81. № 2. С. 273–275.
18. Демиденко Э. С., Дергачева Е. А. Основные направления развития мировой экономики в условиях гибели биосферы / Экономика в условиях социально-техногенного развития мира: материалы II Международной междисциплинарной научной конференции по фундаментальным и прикладным проблемам современного социально-экономического и экономико-экологического развития (5 октября 2017 г., Брянск): в 2 т. / Под ред. Е. А. Дергачевой. Брянск: БГТУ, 2017. Т. 1. URL: <http://www.tu-bryansk.ru/doc/news/feu/estr1.pdf>.
19. Дергачева Е. А. Глобальная проблематика «зеленой» экономики в условиях социально-техногенного развития мира / Экономика в условиях социально-техногенного развития мира: материалы II Международной междисциплинарной научной конференции по фундаментальным и прикладным проблемам современного социально-экономического и экономико-экологического развития (5 октября 2017 г., Брянск): в 2 т. / Под ред. Е. А. Дергачевой. Брянск: БГТУ, 2017. Т. 1. URL: <http://www.tu-bryansk.ru/doc/news/feu/estr1.pdf>.

Авторы



Бокарев Андрей Андреевич, к. э. н., директор Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации
(e-mail: PriemnayaDep17@minfin.ru)



Яковлев Игорь Алексеевич, к. э. н., первый заместитель директора, руководитель Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: iyakovlev@nifi.ru)



Кабир Людмила Сергеевна, д. э. н., профессор, профессор РАН, гл. науч. сотр. Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: lkabir@nifi.ru)

A. A. Bokarev, I. A. Yakovlev, L. S. Kabir

Green Investments in Russia: Searching for Priority Directions

Abstract

The article provides analysis of the problems that hamper development of the «green» investments financing mechanism as a part of the national strategy for sustainable development financing. There the authors considered the arguments put forward by various interested parties as «green» investments justification. Attention is drawn to the key role of the state power and the importance of a political solution for launching the process of national economy transition to the «green» growth model. The article also studies the areas of restrictions and contradictions in the sphere of «green» investments implementation in Russia. There given speculations about the reasons that so far have not allowed to highlight the priorities for the process of «green» investment in the Russian economy. The authors conclude that the foreign experience already gained the great practical value despite the politicization of the transition to the «green» economy.

Keywords:

sustainable development, green economy, green finance, green investments, financing transition to the green economy, priority, strategy, policy

JEL: O44, Q32, B00

Authors' affiliation:

Bokarev Andrey A. (e-mail: PriemnayaDep17@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

Yakovlev Igor A. (e-mail: iyakovlev@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Kabir Ludmila S. (e-mail: lkabir@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. Yakovlev I. A., Kabir L. S., Nikulina S. I., Rakov I. D. Financing Green Economic Growth: Conceptions, Problems, Approaches. *Finansovyy Zhurnal – Financial Journal*, 2017, no. 3, pp. 9–21.
2. Pakhomova N. V., Rikhter K. K., Malyshkov G. B., Bondarenko Yu. P. Formation of demand for ecological innovations: is the institutional support sufficient? *Problemy sovremennoi ekonomiki – Problems of Modern Economics*, 2015, no. 2 (54), pp. 15–27.
3. Innovative Development in the EU: Some Aspects. Ed. by N. M. Antyushina, M.: Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences Publ., 2016, 126 p.

4. Klochkov V. V., Ratner S. V. Management of the "Green" Technologies Development: Economic Aspects: monograph. Moscow: IPU RAN Publ., 2012, 292 p.
5. Pakhomova N. V., Rikhter K. K., Malyshkov G. B. Sustainable Development Strategy and Transition to the Green Economy: Modernization of Priorities and Rules. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika — Vestnik of Saint Petersburg State University*, 2013, no. 4, pp. 35–54.
6. Lazaryan S. S., Chernotalova M. A. Global Risk of Rising Inequality. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 3, pp. 34–46.
7. Zakharova T. V. Green economy and sustainable development of Russia: contradictions and prospects. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika — Tomsk State University Journal of Economics*, 2015, no. 2 (30), pp. 116–125.
8. Kabir L. S., Yakovlev I. A., Nikulina S. I. Financial Aspects of Green Economic Growth. *Ekonomika i predprinimatel'stvo — Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2016, no. 8, pp. 973–978.
9. Alternative Energy as a Factor of Economic Modernization in Russia: Trends and Prospects. *Sbornik nauchnykh trudov — Collected Scientific Works*. Ed. by B. N. Porfir'ev. Moscow: Nauchnyi konsultant Publ., 2016, 212 p.
10. Antyushina N. M. Northern Europe: "Oil-independent economy" by 2020. *Sovremennaya Evropa — Contemporary Europe*, 2015, no. 4 (64), pp. 99–104.
11. Khaitun A. D. Russia — EU: Problems of Interaction in the Energy Sphere. Ed. by A. I. Bazhan. Moscow: Institute of Europe Publ., 2015, 46 p.
12. Bulatov A. M. About U.S. Green Energy Efficiency. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura — USA v Canada: Economics — Politics — Culture*, 2016, no. 9 (561), pp. 105–107.
13. Lipina S. A., Agapova E. V., Lipina A. V. Green Economy and Green Growth: Evolution of Standard Legal Regulation in the Field of Environmental Protection. *Fundamental'nye issledovaniya — Fundamental Research*, 2016, no. 3, pp. 395–399.
14. Krapivin V. F., Shalaev V. S., Burkov V. D. Modeling Global Carbon and Methane Cycles. *Lesnoi vestnik — Forestry Bulletin*, 2015, no. 1, pp. 170–178.
15. Snakin V. V. Global Tendencies in the Evolution of Biosphere. *Vek globalizatsii — Age of Globalization*, 2014, no. 2, pp. 3–13.
16. Belolipetskii P. V., Bartsev S. I., Degermendzhi A. G. A Hypothesis about double surging climate change in the 20th century. *Doklady akademii nauk — Doklady Earth Sciences*, 2015, vol. 460, no. 1, pp. 79–83.
17. Stozhkov Yu. I., Bazilevskaya G. A., Makhmutov V. S. et al. Cosmic rays, solar activity, and changes in the Earth's climate. *Izvestiya RAN Publ. Seriya fizicheskikh nauk — Bulletin of the Russian Academy of Sciences: Physics*, 2017, vol. 81, no. 2, pp. 273–275.
18. Demidenko E. S., Dergacheva E. A. The Main Directions of the World Economic Development in the Conditions of the Biosphere Destruction. Economy in Terms of Socio-Technogenic World Development: Data of the 2nd International Interdisciplinary Scientific Conference on Fundamental and Practical Problems of the Modern Socio-Economic and Economic-Ecological Development (5th October 2017, Bryansk). Ed. by Dergacheva E. A. Bryansk, BGTU Publ., 2017, vol. 1, 190 p. Available at: <http://www.tu-bryansk.ru/doc/news/feu/estr1.pdf>.
19. Dergacheva E. A. Global Problematics of Green Economy in Terms of Socio-Technogenic Development of the World. Economy in Terms of Socio-Technogenic World Development: Data of the 2nd International Interdisciplinary Scientific Conference on Fundamental and Practical Problems of the Modern Socio-Economic and Economic-Ecological Development (5th October 2017, Bryansk). Ed. by Dergacheva E. A. Bryansk, BGTU Publ., 2017, vol. 1, 190 p. Available at: <http://www.tu-bryansk.ru/doc/news/feu/estr1.pdf>.

Р. С. Леухин, А. Л. Суслина

Прогрессивность налогов на труд в России: текущая ситуация и оценка последствий возможных вариантов реформы НДФЛ

Аннотация

В работе рассматриваются перераспределительные свойства налогов на труд в России и оцениваются последствия возможных реформ НДФЛ. На основе расчета налогового «клина» показано, что Россия — одна из немногих стран, в которой налоги на труд регрессивны, в то время как в большинстве других рассмотренных стран они прогрессивны. Получено, что налоговая нагрузка на труд в терминах налогового «клина» невелика по сравнению со странами ОЭСР и несколько выше среднего уровня стран с формирующимися рынками. Отдельно рассматривается вопрос о прогрессивности налоговых вычетов на основе данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения и Федеральной налоговой службы. Кроме того, проводится оценка последствий для бюджета и уровня неравенства доходов разных вариантов реформы налога на доходы физических лиц.

Ключевые слова:

налоги в России, подоходный налог, налоги на труд, прогрессивность налогообложения, бюджетные доходы

JEL: H21, H24

Изменение ставок налогов на труд, к числу которых принято относить подоходный налог и социальные взносы, в последнее время является одним из наиболее активно обсуждаемых вопросов в рамках возможной налоговой реформы. Среди основных аргументов в пользу необходимости изменения параметров налоговых ставок подоходного налога часто звучит мнение, что действующая плоская шкала НДФЛ не позволяет этому налогу выполнять перераспределительную функцию. А это, в свою очередь, приводит к «консервированию» высокой дифференциации населения по уровню доходов.

В качестве альтернативы существующей плоской шкале предлагается введение явной или неявной прогрессии шкалы НДФЛ. Явная прогрессия обычно означает введение более высоких ставок для людей с более высокими доходами, под неявной же часто предполагается изменение системы вычетов или необлагаемых минимумов для наименее обеспеченных групп граждан.

По поводу же социальных взносов часто звучит упрек, что в России их ставки слишком высоки, что тормозит экономический рост и мешает выходу бизнеса из тени. В качестве варианта нейтрализации этих негативных эффектов предлагается, например, снизить ставки социальных взносов, скомпенсировав выпадающие от этой меры доходы ростом ставок других налогов, например НДС.

В данной работе обсуждается налогообложение трудовых доходов в России, их значимость для российского бюджета, а также возможные пути проведения реформы НДФЛ

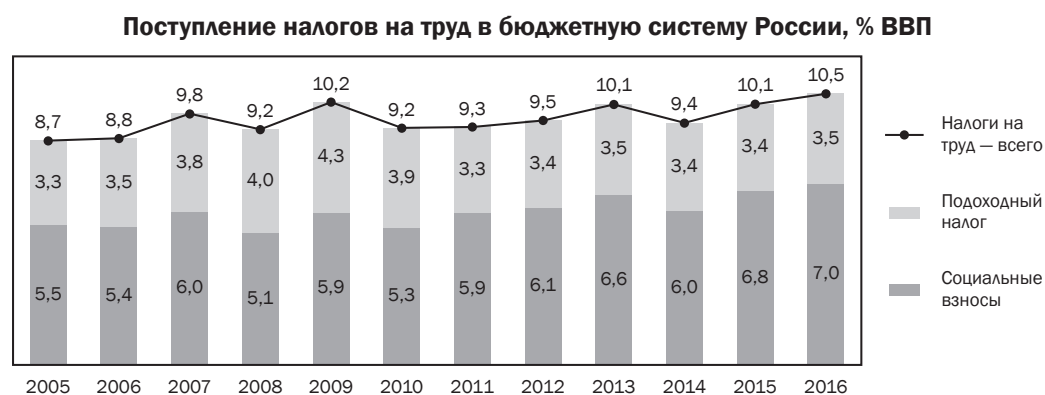
Авторы выражают признательность Е. Т. Гурвичу за ценные замечания и рекомендации.

с точки зрения ее влияния на уровень неравенства доходов. Отметим, что мы используем термин «прогрессивность» в следующем смысле: чем выше уровень доходов, тем большую долю дохода население выплачивает в виде налога (как за счет прогрессивной шкалы, так и за счет налоговых льгот). Отдельно мы рассматриваем прогрессивность, которая достигается за счет вычетов («прогрессивность вычетов»).

НАЛОГИ НА ТРУД В РОССИИ

Налоги на труд — НДФЛ и социальные взносы — на текущий момент обеспечивают около трети всех доходов бюджетной системы России, или около 10,5 % ВВП (2016 г.). Как видно на графиках ниже, в процентах ВВП доля налогов на труд в целом достаточно устойчива во времени (рис. 1). Поступления по НДФЛ в среднем за период 2005–2016 гг. составляют около 3,6 % ВВП с колебаниями от 3,3 до 4,3 % ВВП. Социальные взносы в среднем дают почти 6,0 % ВВП и варьируются в диапазоне 5,1–7,0 % ВВП.

Рисунок 1



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

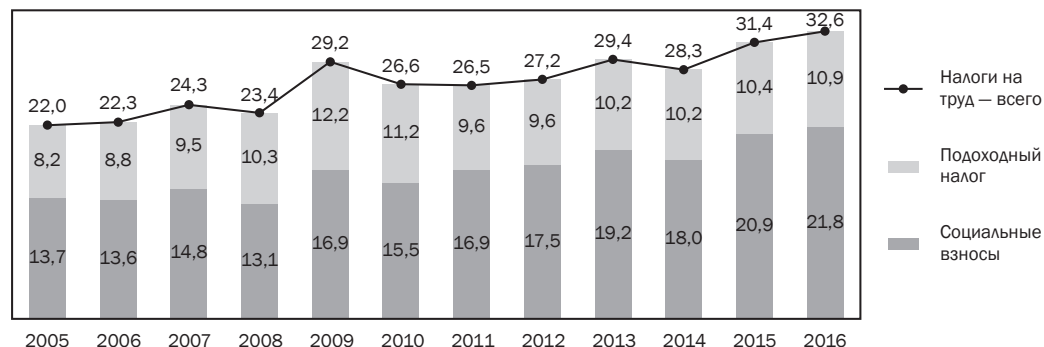
Несмотря на относительную стабильность поступлений налогов на труд в бюджетную систему в процентах ВВП, доля этих налогов в структуре доходов бюджетной системы в последние годы имеет тенденцию к увеличению. В целом с 2005 г. доля налогов на труд в структуре доходов возросла более чем на 10 п. п., с 22,0 до 32,6 % в 2016 г. (рис. 2). Отчасти этот рост определялся макроэкономическими и конъюнктурными причинами — в годы, когда цена на нефть падала, сокращались рентные доходы бюджета и роль налогов, не связанных с конъюнктурой, росла. Такие скачки имели место в 2009-м и в 2015–2016 гг.

В структуре доходов бюджетной системы России налоги на труд занимают существенно меньшее место, чем в странах ОЭСР. Здесь необходимо добавить, что в России значительную часть бюджетных доходов составляют рентные поступления (нефтегазовые доходы), поэтому общая структура доходов бюджетной системы России в целом плохо соотносится с аналогичными показателями в странах ОЭСР. Однако даже если привести данные к сопоставимому виду и посмотреть структуру налоговых поступлений в России в процентах от нефтегазовых доходов, доля налогов на труд в России все равно оказывается относительно невысокой: 37–41 % против 48–50 % в странах ОЭСР. При этом стоит заметить, что «недобор» идет за счет НДФЛ — в России он составляет всего 13–15 % от нефтегазовых доходов против 24 % в среднем по странам ОЭСР. Доля социальных взносов составляет 27–28 % и сопоставима со странами ОЭСР (26 %)¹.

¹ Revenue Statistics 2016, OECD.

Рисунок 2

**Поступление налогов на труд в бюджетную систему России,
% от общей суммы доходов**



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

Говоря о налогах на труд в контексте темы совершенствования налогового законодательства, стоит отметить также наличие определенного потенциала увеличения сборов налогов на труд и без изменения налогового законодательства. Эти налоги относятся к числу наиболее «уязвимых» для уклонения — по данным Росстата, скрытая часть заработной платы в ее совокупном объеме составляет около трети. Анализ «уклоняемости» — показателя, характеризующего отношение скрытой заработной платы к совокупной, позволяет сказать, что на текущий момент бюджетная система России недополучает около 3,0 % ВВП в виде недопоступлений по социальным взносам и еще около 1,6 % ВВП — по НДФЛ [1]. Это означает, что при существующем налоговом законодательстве бюджет мог бы получить дополнительно до 4,5 % ВВП лишь за счет легализации теневых заработных плат.

К слову, мировой опыт налоговых реформ последних лет нацелен на снижение налоговой нагрузки по налогам на труд, в особенности для лиц с низкими доходами и домохозяйств с детьми. Задача снижения налоговой нагрузки на индивидуальный доход возлагается на такие инструменты, как налоговые льготы и налоговые кредиты. В результате прогрессивность налога на доходы физических лиц за период с 2000 по 2015 г. увеличилась в 16 странах ОЭСР².

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ — ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Для целей нашего исследования имеет значение, как распределяется бремя налогов между работодателями и работниками. Если основную часть бремени несет работник, то изменение налога на доходы физических лиц или социальных взносов для отдельных слоев населения напрямую влияет на неравенство в трудовых доходах.

В России НДФЛ формально платит работник, однако технически налог с заработной платы удерживает и перечисляет в бюджет работодатель. Плательщиком обязательных социальных взносов является работодатель. Тем не менее распределение бремени между работником и работодателем, как известно, зависит не только от того, кто формально уплачивает налог.

Согласно неоклассической теории распределение фактического бремени налога определяется эластичностью спроса и предложения труда. Увеличение налога приводит к сдвигу кривой спроса на труд: падает равновесная цена труда. В итоге распределение бремени зависит от соотношения изменения равновесной цены труда и величины налога.

² Taxing Wages 2016, OECD.

Принято считать, что бремя от увеличения НДФЛ практически полностью несет работник в связи с низкой эластичностью кривой предложения труда. Вопрос о том, кто несет бремя налога на доходы физических лиц в России, исследуется в работе [2]. Для определения фактического «носителя» бремени в работе оценивается изменение чистой заработной платы после проведения налоговой реформы. Эмпирические оценки показали, что введение плоской шкалы налога в 2001 г. привело к увеличению чистой заработной платы. Такой результат служит подтверждением тому, что бремя налога на доходы физических лиц в России в основном несут работники.

Кроме того, в работе Е. Клепиковой [3] на основе анализа данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ НИУ ВШЭ) за 2004–2014 гг. показано, что в России эластичность часов работы по заработной плате незначимо отличается от нуля. Это также можно рассматривать как свидетельство низкой эластичности кривой предложения труда в России, что дает основание использовать для расчетов предположение, что бремя от увеличения налога на доходы физических лиц практически полностью ложится на работников.

Отметим, что вопрос о распределении бремени социальных взносов подробно обсуждается в литературе. В частности, в статье [4] проводится метаанализ работ, посвященных изучению распределения бремени социальных взносов между работником и работодателем. Авторы установили, что в большинстве исследуемых стран работники несут примерно две трети налогового бремени, а в скандинавских странах — около 90 %. Исследований, посвященных распределению налогового бремени по социальным взносам для России, пока не проводилось. Однако низкая эластичность предложения труда в России и выводы, полученные в метаисследовании, позволяют говорить о том, что большая часть налоговой нагрузки по социальным взносам в России, по всей вероятности, также ложится на плечи работников.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СРАВНЕНИЯ УРОВНЯ И ПРОГРЕССИВНОСТИ НАЛОГОВ НА ТРУД

Прогрессивность налогов и неравенство доходов часто вызывают ряд концептуальных вопросов, связанных прежде всего с самим понятием неравенства: насколько оно «плохо» для развития общества? С одной стороны, неравенство ограничивает возможности бедных слоев населения инвестировать в человеческий капитал, что затрудняет самореализацию талантливых, но бедных людей и тормозит экономику. С другой стороны, при наличии хорошо функционирующих социальных лифтов неравенство может служить стимулом для большего приложения усилий, и с этой точки зрения оно, наоборот, будет способствовать экономическому росту. Довольно сложно понять, какой из этих эффектов сильнее.

Результаты эмпирических работ, исследующих прямую связь между прогрессивностью налогов и экономическим ростом, противоречивы [5]. Исследования, изучающие влияние перераспределительной бюджетной политики в целом на экономический рост³, также не обнаруживают негативной связи между умеренным перераспределением и ростом (в некоторых случаях имеет место даже положительная связь). Иными словами, получается, что умеренная прогрессивность не является препятствием для экономического роста.

Следующая проблема, которая возникает в данном контексте: какую прогрессивность считать умеренной? И отсюда логичный вопрос: какова должна быть степень выравнивания? К сожалению, ответов на эти вопросы не дают никакие исследования.

В связи с этим предлагаемые далее варианты сглаживания неравенства с помощью изменения ставок и шкалы НДФЛ следует рассматривать как один из возможных инстру-

³ Прогрессивность налогов на доходы, регрессивность налогов на потребление, расходы на образование и здравоохранение и т. п.

ментов приближения к некоему оптимальному значению уровня неравенства, если бы его можно было как-то рассчитать.

В рамках данной работы в качестве ориентира для проведения налоговой реформы мы предлагаем использовать показатель налогового «клина», регулярно рассчитываемый ОЭСР для входящих в нее стран. Такой подход позволяет одновременно оценить не только прогрессивность налогообложения труда, но и уровень налоговой нагрузки на труд.

Налоги, которыми облагается оплата труда, создают «клин» между расходами работодателя на труд и тем, что получает работник. Иными словами, в определении ОЭСР налоговый «клин» представляет собой долю налогов на труд в расходах работодателя на труд. Расходы на труд — сумма заработной платы (включая НДФЛ) и социальных взносов работодателя. А налоги на труд включают в себя НДФЛ, социальные взносы работодателей и работников, а также налог на фонд заработной платы (если он есть)⁴. Такой индикатор позволяет сделать сопоставимой налоговую нагрузку на труд в разных странах.

Мы провели расчет величины налогового «клина» для России за 2014 г. Расчеты проводились на основе методологии оценки данного показателя для стран ОЭСР, в частности, как и там, величина налогового «клина» находилась для разных типов домохозяйств и разных уровней заработной платы. Нами были построены оценки для граждан, не состоящих в браке, без детей, для разных уровней заработной платы:

- группа с относительно низкими доходами (67 % от средней заработной платы);
- группа со средней заработной платой (100 % от средней заработной платы);
- группа с относительно высокими доходами (167 % от средней заработной платы).

При определении налогового «клина» для России принимались следующие предположения.

1. О размере заработной платы. ОЭСР использует величину начисленной заработной платы по данным национальных статистических агентств. Состав заработной платы по методологии Росстата в целом соответствует подходу ОЭСР: включение оплаты труда за отработанное и неотработанное время, премии и т. д. Нами была вычислена средняя заработная плата по видам экономической деятельности, которые используются в оценках ОЭСР (см. Taxing Wages 2016, OECD). Она составила 403 576 руб. за год.

2. О налоговом резидентстве работника. Мы предположили, что работник является российским налоговым резидентом, что означает обложение заработной платы НДФЛ по ставке 13 %.

3. О ставках страховых взносов. Величина страховых взносов рассчитывалась по общему правилу 2014 г.: в пределах базы в размере 624 тыс. руб. суммарный тариф страхового взноса составлял 30 %, для базы свыше 624 тыс. руб. — 10 %. Согласно законодательству для части организаций предусмотрены пониженные социальные взносы (для ряда сельскохозяйственных товаропроизводителей, для некоторых организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и т. д.). В наших расчетах это не учитывается.

Далее оценивалась величина налогового «клина» для работников с заработной платой на уровне 67, 100 и 167 % от средней.

— Зарплата за год на уровне 67 и 100 % от средней меньше порога базы, по которому осуществляется начисление пониженных социальных взносов. Для таких уровней зарплаты величина налогового «клина» рассчитывалась следующим образом:

$$\frac{0,13X + 0,3X}{X + 0,3X} \times 100 = 33,1 \%,$$

где X — начисленная зарплата.

⁴ Кроме того, учитываются некоторые виды вычетов.

— Для заработной платы на уровне 167 % от средней действуют пониженные тарифы страховых взносов. В таком случае налоговый «клин» составляет:

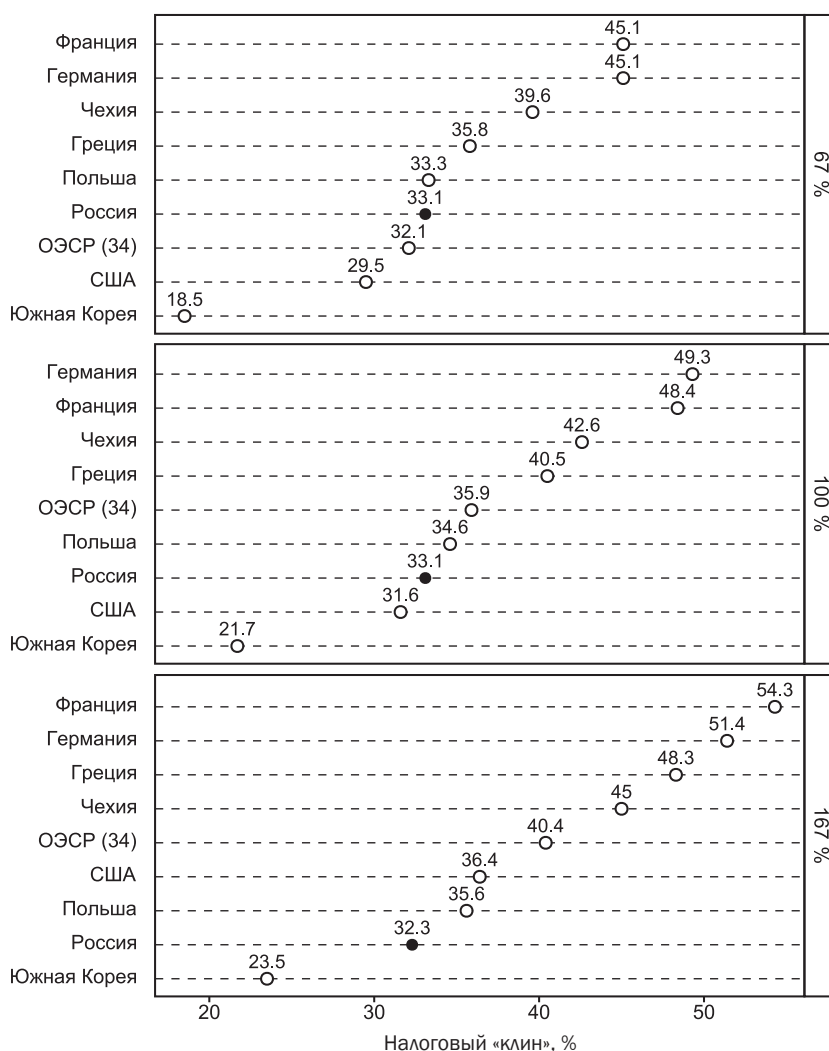
$$\frac{0,13X + [0,3 \times 624\,000 + 0,1(X - 624\,000)]}{X + [0,3 \times 624\,000 + 0,1(X - 624\,000)]} \times 100 = 32,3 \, \%.$$

Согласно методологии ОЭСР в расчет суммы налога на доходы физических лиц включается ряд вычетов. В наших расчетах вычеты не учитывались ввиду того, что мы рассматривали работников, не состоящих в браке и без детей. Тем не менее следует отметить, что невключение в расчет ряда других вычетов могло несколько завысить полученную оценку налогового «клина» для России.

На рисунках ниже представлены результаты оценки налогового «клина» в России по уровням заработной платы и в сравнении с другими странами (рис. 3, 4).

Рисунок 3

Налоговый «клин» в России по сравнению со странами ОЭСР на уровне 67, 100 и 167 % от средней зарплаты, 2014 г., %

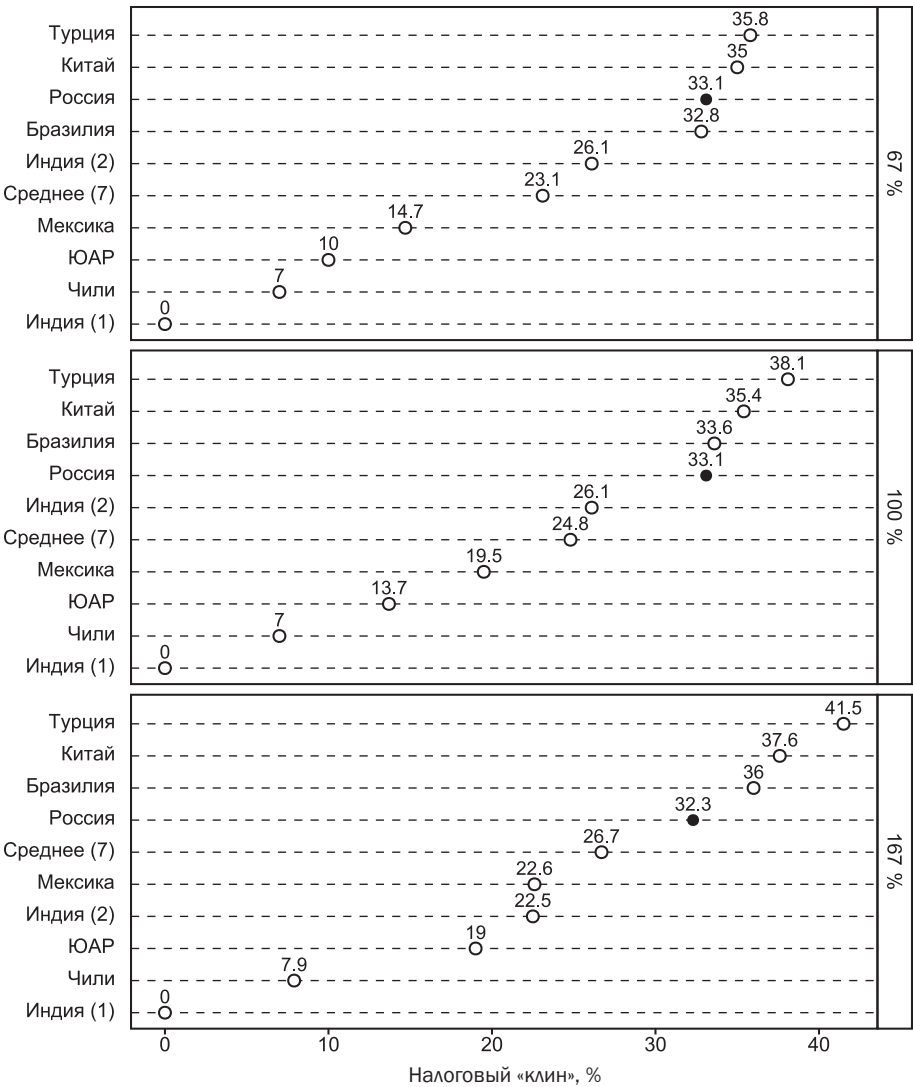


Примечание: ОЭСР (34) — среднее по 34 странам — членам ОЭСР.

Источники: расчеты авторов, Taxing Wages 2016, OECD [6].

Рисунок 4

Налоговый «клин» в России по сравнению со странами с формирующимся рынком на уровне 67, 100 и 167 % от средней зарплаты, 2014 г., %



Примечание: данные по Бразилии, Китаю, Индии, ЮАР за 2010 г.; Индия (2) — вариант, в случае если работник трудится в компании, в которой работает больше 20 человек (таких меньшинство); среднее (7) — арифметическое среднее по представленным странам без России и Индии (1).
Источники: расчеты авторов, Taxing Wages 2016, OECD [6].

Сравнение оценки величины «клина» в России со странами ОЭСР и формирующимися рынками дает следующие результаты:

- для средних зарплат налоговый «клин» составляет 33,1 % и примерно соответствует среднему уровню по странам ОЭСР (35,9 %). В странах, близких к России по величине ВВП на душу населения, в Польше и Чехии, величина «клина» для граждан со средними доходами выше и составляет 34,6 и 42,6 % соответственно;
- для группы с более низкими доходами (67 % от средней заработной платы) величина налогового «клина» составляет 33,1 %, что немного выше, чем в странах ОЭСР

(32,1 %). Однако в силу не включения налоговых вычетов в расчет оценка может быть немного завышена. Практически на том же уровне, что и в России, находится значение данного показателя в Польше (33,3 %). В Чехии налоговый «клин» для этой группы граждан составляет 39,6 %;

- для группы с более высокими доходами (167 % от средней заработной платы) величина налогового «клина» в России составляет 32,3 %, что значительно ниже среднего уровня по ОЭСР (40,4 %). В Чехии величина «клина» при таком уровне заработной платы составляет 45 %, а в Польше — 35,6 %;
- из представленного набора стран с формирующимися рынками значение налогового «клина» в России одно из самых больших на уровне 67 % и близко к среднему на уровне 100 и 167 %. Стоит заметить, что в Чили, близкой к России стране по ВВП на душу населения, значение налогового «клина» весьма низкое. Кроме того, в ряде стран с формирующимся рынком, а именно в Индии, Мексике и ЮАР, величина «клина» ощутимо ниже российского уровня.

По сравнению со средним уровнем по ОЭСР в России низкая величина налогов на труд для населения с высокими доходами, средняя для среднего уровня доходов и более высокий уровень нагрузки для населения с низким уровнем доходов. Кроме того, во всех странах ОЭСР (кроме Венгрии, в которой величина налогового «клина» находится на одном уровне для рассматриваемых промежутков доходов) налоговый «клин» увеличивается с ростом доходов, в то время как в России падает. Из приведенных для сравнения формирующихся рынков налоговый «клин» падает только в Индии. Получается, что Россия — одна из немногих стран, в которой налоги на труд регрессивны⁵, в то время как почти во всех странах ОЭСР они прогрессивны.

Также стоит отметить, что в таком измерении — в терминах налогового «клина» — налоги, связанные с оплатой труда, в России относительно невелики в сравнении со странами ОЭСР и при этом несколько выше среднего уровня стран с формирующимися рынками. Такой вывод противоречит распространенному мнению о чрезмерно высоких налогах на труд в России — на самом деле их нельзя назвать ни слишком большими, ни слишком маленькими.

ПРОГРЕССИВНОСТЬ НДФЛ В РОССИИ НА ТЕКУЩИЙ МОМЕНТ

Тот факт, что в России имеет место плоская шкала налога на доходы физических лиц, не дает основания автоматически считать, что НДФЛ не выполняет перераспределительную функцию, поскольку задача перераспределения может выполняться не только за счет номинальной прогрессивности шкалы, но и за счет других инструментов, например различных налоговых вычетов. Иными словами, ответ на вопрос, отвечает ли действующий дизайн НДФЛ задаче перераспределения и сокращения социального неравенства, требует детального дополнительного анализа.

Мы оцениваем прогрессивность НДФЛ в России на основании анализа налоговых вычетов. Рассматриваются следующие категории вычетов: стандартные, социальные, имущественные и профессиональные (не рассматривается только один вид: вычеты по операциям с ценными бумагами).

Стоит оговориться сразу, что проведение подобного анализа наталкивается на существенные препятствия в виде отсутствия данных, которые отражали бы необходимые параметры для всей совокупности населения, а именно все типы получаемых вычетов и их величины. Мы проводим подсчет на основе двух разных источников — Федеральной налоговой службы (ФНС) и данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ.

⁵ На рассматриваемом промежутке доходов для исследуемой нами категории населения.

1. Расчет на основе данных ФНС⁶

Налоговый вычет может быть получен двумя способами: либо через работодателя, либо путем обращения в налоговые органы. Количество налогоплательщиков, которым были предоставлены налоговые вычеты, отражено в данных ФНС по формам 2-НДФЛ и 3-НДФЛ. По данным формы 2-НДФЛ около 25 % налогоплательщиков получают стандартные налоговые вычеты, связанные с обеспечением детей. Другие стандартные вычеты получает незначительное число налогоплательщиков. Однако стоит отметить, что в форме 2-НДФЛ присутствуют данные не по всем вычетам. Например, нет данных по социальному вычету на лечение. Что касается получения вычетов непосредственно через ФНС, то известно, что около 7 млн человек направили декларацию 3-НДФЛ. К сожалению, на основе формы 3-НДФЛ нельзя определить количество людей, получивших вычеты. То есть использование форм статистической отчетности ФНС 2-НДФЛ и 3-НДФЛ дает возможность лишь частично оценить масштаб и распределение применяемых налоговых вычетов.

2. Расчет на основе данных РМЭЗ

Для оценки степени прогрессивности вычетов НДФЛ может быть также использован другой подход — анализ на основании данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ⁷ по домохозяйствам. База данных представляет собой результаты репрезентативных опросов. В частности, она содержит ответы на вопросы о величине полученной заработной платы («Сколько получила Ваша семья за вычетом налогов и других отчислений в течение последних 30 дней? Если оплата производилась в форме товаров или услуг, оцените, сколько это будет в рублях?»⁸) и полученных вычетов («На какую сумму Ваша семья получила налоговый вычет за последние 12 месяцев?»).

Сумма полученных вычетов относится к ответу на вопрос: «Кто-то из членов Вашей семьи получал налоговый вычет на обучение, лечение или приобретение жилья в течение последних 12 месяцев?» Таким образом, данный подход тоже охватывает не все вычеты (например, нет налогового вычета на обеспечение ребенка до 18 лет).

Для оценки меры прогрессивности налогов мы используем индексы Каквани и Масгрейва, что является распространенной практикой [7]. Для их расчета оценивается три коэффициента Джини, а именно:

- коэффициент Джини для заработной платы до уплаты налога;
- коэффициент Джини для уплачиваемого налога (с использованием упорядочивания по доходам до уплаты налогов);
- коэффициент Джини для заработной платы после уплаты налогов.

В таблице ниже приведены результаты расчета всех перечисленных индексов на основе базы данных РМЭЗ (табл. 1).

Таблица 1

Индексы Каквани и Масгрейва

Индекс	Значение
Коэффициент Джини для заработной платы до уплаты НДФЛ (G)	0,402708
Коэффициент Джини для выплат НДФЛ (с использованием упорядочивания по доходам до уплаты налогов) (G_1)	0,402712
Коэффициент Джини для заработной платы после уплаты налогов (G_2)	0,402707
Индекс Каквани ($G_1 - G$)	$4,86 \cdot 10^{-6}$
Индекс Масгрейва ($\frac{1 - G_2}{1 - G}$)	$1 + 2,7 \cdot 10^{-7}$

Источник: расчеты авторов на основе РМЭЗ НИУ ВШЭ.

⁶ По данным за 2015 г.

⁷ Используются данные на конец 2015 г. (волна 24).

⁸ Ответ относится к части опросника про заработную плату и другие выплаты по месту работы.

Как видно из таблицы, значение индекса Каквани⁹ положительное, а индекс Масгрейва¹⁰ больше единицы, что говорит о прогрессивности вычетов. Однако значение обоих индексов достаточно низкое, что свидетельствует о незначительной прогрессивности вычетов, учитываемых в базе данных РМЭЗ. Такой результат не удивителен, поскольку из 3175 домохозяйств, составляющих выборку, только 2,4 % заявили о получении налоговых вычетов. В таком случае даже если бы все вычеты получали домохозяйства с самыми низкими доходами, то прогрессивность все равно была бы низкой.

К проблеме опросных данных РМЭЗ можно отнести то, что они не охватывают домохозяйства с высоким уровнем доходов. В результате мера прогрессивности не учитывает такие категории населения, что не совсем корректно. В частности, информация об имущественных вычетах может быть неполной.

Данные ФНС и РМЭЗ позволяют утверждать, что, вероятнее всего, для налогоплательщиков без детей система налоговых вычетов не прогрессивна, поскольку лишь незначительная часть таких налогоплательщиков получает вычеты. Тот факт, что около 67 % домохозяйств в России не имеют детей до 18 лет¹¹, говорит о том, что результат об отсутствии прогрессивности распространяется на значительную часть населения.

Про налогоплательщиков с детьми нельзя сделать однозначных выводов, поскольку многие получают вычеты, однако как распределены эти налогоплательщики по разным уровням доходов, неизвестно. Скорее всего, этими вычетами пользуется население с относительно невысоким уровнем доходов. В результате для семей с детьми вычеты по НДФЛ могут обладать некоторой прогрессивностью.

Общий вывод на основе имеющихся данных можно сформулировать следующим образом: для домохозяйств без детей вычеты, скорее всего, не выполняют задачу сглаживания неравенства. А для домохозяйств с детьми, по всей видимости, определенная прогрессивность есть.

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ КОРРЕКЦИИ ШКАЛЫ НДФЛ В РОССИИ

В этом разделе мы в качестве иллюстрации проводим приблизительную оценку последствий проведения следующих реформ подоходного налога¹²:

- увеличение эффективной ставки налога на доходы физических лиц на 1 п. п.;
- освобождение малообеспеченных от уплаты НДФЛ (с ростом ставки для остальных с целью компенсации потерь бюджета);
- нейтральное для бюджета повышение ставки НДФЛ на 1 п. п. с одновременным увеличением вычетов для наименее обеспеченных.

Нас интересует, как различные варианты распределения (между доходными группами налогоплательщиков) изменившейся налоговой нагрузки отразятся на доходах бюджета и неравенстве.

Мы рассмотрели несколько возможных вариантов распределения увеличившейся налоговой нагрузки (увеличение эффективной ставки налога на 1 п. п.) по группам налогоплательщиков с разными уровнями заработков:

- нагрузка повышается на все население и вводится освобождение малоимущих от уплаты НДФЛ;

⁹ Значение индекса Каквани больше нуля говорит о прогрессивности налога. Чем больше значение, тем больше прогрессивность.

¹⁰ Значение индекса Масгрейва больше единицы говорит о прогрессивности налога. Чем больше значение, тем больше прогрессивность.

¹¹ Всероссийская перепись населения 2010 г., Росстат.

¹² На основе данных 24-й волны выборочного обследования РМЭЗ по домохозяйствам.

- нагрузка повышается только для граждан, доходы которых превышают средние: 1) в полтора раза; 2) в два раза; 3) в три раза¹³.

Для каждого варианта повышения нагрузки мы рассчитываем индексы прогрессивности Каквани и Масгрейва — это позволит отразить влияние рассматриваемых мер на изменение перераспределительных функций налога.

Структура населения по доходам оказывает влияние на то, какую ставку надо установить для разных групп, чтобы добиться увеличения эффективной ставки НДФЛ на 1 п. п. Так, в вариантах без освобождения малообеспеченных от уплаты НДФЛ для групп населения с уровнем доходов, превышающим средние в полтора, два и три раза, требовалось бы увеличение текущей ставки до 15,4, 16,7 и 22,2 % соответственно. В вариантах с освобождением малообеспеченных от уплаты НДФЛ рост ставки был бы еще больше.

На основании табл. 2, в которой приведены численные результаты анализа с точки зрения задачи сглаживания вертикального неравенства в случае повышения эффективной ставки налога на 1 п. п., можно сказать следующее.

- Наибольший сглаживающий эффект на вертикальное неравенство оказывает переложение бремени налога на население с уровнем доходов в три раза выше среднего с одновременным освобождением малообеспеченных от уплаты НДФЛ: у индекса Каквани в таком варианте наибольшее значение, а у индекса Масгрейва — одно из наибольших. Для того чтобы в данном случае достичь увеличения эффективной ставки на 1 п. п., требуется увеличение налоговой ставки на население с высоким уровнем доходов (в три раза выше среднего) до 32,7 %.
- Также важным выводом является то, что аналогичный перераспределительный эффект наблюдается во всех случаях, в которых предполагается освобождение малообеспеченных групп граждан от уплаты НДФЛ. Связано это с тем, что малообеспеченные семьи составляют значительную долю выборки: 17,5 %¹⁴.
- Наименьшее сглаживающее влияние на вертикальное неравенство оказывает переложение бремени налога на население с уровнем доходов в 1,5 раза выше средней заработной платы без освобождения малообеспеченных от уплаты НДФЛ (ставка увеличивается в таком случае до 15,4 %).

Сокращения вертикального неравенства можно добиться и с помощью нейтрального для бюджета маневра. Мы рассматриваем два варианта такой реформы:

Вариант 1. Полное освобождение малоимущих от уплаты НДФЛ с одновременным повышением ставки НДФЛ для всех остальных категорий граждан. В этом случае для компенсации выпадающих доходов бюджета потребуются повышение ставки НДФЛ (для всех остальных категорий граждан) до 14,3 %. Индекс Каквани в таком случае составит 0,056, а индекс Масгрейва — 1,013.

Вариант 2. Повышение налоговой нагрузки на все население с введением дополнительных вычетов для населения с низким уровнем доходов. Повышение ставки на 1 п. п. и введение новых вычетов нейтрально для бюджета при выполнении следующего условия:

$$0,13(\sum w - \sum v_{old}) = 0,14(\sum w - \sum v_{old} - \sum v_{new}),$$

где $\sum w$ — сумма заработных плат, $\sum v_{old}$ — сумма старых вычетов, $\sum v_{new}$ — сумма новых вычетов.

¹³ Кроме того, для каждого варианта дополнительно (опционально) рассматривается освобождение малоимущих от уплаты НДФЛ.

¹⁴ Семья считается малообеспеченной, если доход семьи на одного члена меньше прожиточного минимума, установленного в данном регионе.

В этом варианте для «компенсации» увеличения общей ставки налога с 13 до 14 % мы освобождаем от уплаты налога домохозяйства, чей заработок не превышает 45 % от средней заработной платы (накопленный доход домохозяйств до такой границы доходов соответствует сумме новых вычетов). При реализации такого маневра индекс Каквани составит 0,084, а индекс Масгрейва — 1,02.

Относительно возможных дополнительных поступлений в бюджет наши расчеты показывают, что рост эффективной ставки НДФЛ на 1 п. п. приводит к росту доходов на 0,26–0,28 % ВВП. В данном случае не учитывается возможный уход части экономических агентов в теневой сектор.

Напомним, в 2000 г. в рамках глобальной перенастройки налоговой системы в России была проведена реформа НДФЛ, в результате которой была отменена прогрессивная шкала, а также был существенно упрощен порядок уплаты этого налога. Тогда, как только появились первые результаты реформы, было проведено несколько исследований, посвященных в том числе влиянию размера ставки и вида шкалы НДФЛ на выход из тени.

В некоторых исследованиях был сделан вывод о том, что переход к плоской шкале и общее снижение налоговой нагрузки привели к существенному росту поступлений в бюджет за счет снижения масштабов уклонений от уплаты налога [8]. Авторы других работ (например, [9]) находили влияние выхода из тени менее значительным, отмечая, что наибольший вклад в повышение поступлений по НДФЛ внесло улучшение общей макроэкономической ситуации. Тем не менее в той или иной степени связь между величиной налоговых ставок и стимулами «уходить в тень» имеет место и должна приниматься во внимание при проведении налоговой реформы.

Таким образом, полученную нами оценку дополнительных поступлений нужно рассматривать как верхнюю границу роста доходов бюджета.

Таблица 2

Эффект различных вариантов реформы НДФЛ

	Показатели на текущий момент (без роста эффективной ставки)	Нейтральные для бюджета варианты реформы		Дополнительные доходы бюджета						
				Рост эффективной ставки налога на 1 п. п. за счет налогоплательщиков с разным уровнем доходов						
		Вариант 1: Освобождение малообеспеченных от уплаты налога и увеличение ставки для остальных граждан	Вариант 2: Увеличение ставки для всего населения с одновременным введением компенсирующего вычета	Все доходы	Превышение среднего уровня доходов...					
					в 1,5 раза	в 1,5 раза	в 2 раза	в 2 раза	в 3 раза	в 3 раза
Освобождение малообеспеченных от уплаты НДФЛ	Нет	Да	Освобождаются все домохозяйства, чей трудовой доход ниже, чем 45 % от средней зарплаты	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет	Да
Оценка величины ставки налога	13 %	14,3 %	14 %	15,3 %	15,4 %	18,1 %	16,7 %	20,8 %	22,2 %	32,7 %
Индекс Каквани*	$4,86 \cdot 10^{-6}$	0,056	0,084	0,056	0,032	0,116	0,037	0,127	0,041	0,136
Индекс Масгрейва**	$1 + 2,7 \cdot 10^{-7}$	1,013	1,02	1,014	1,009	1,037	1,01	1,033	1,011	1,036

Примечания: * значение больше нуля говорит о прогрессивности налога. Чем больше значение, тем больше прогрессивность;

** значение больше единицы говорит о прогрессивности налога. Чем больше значение, тем больше прогрессивность;

Источник: расчеты по базе данных РМЭЗ, без учета ухода в теневой сектор.

ВЫВОДЫ

Проведенный на основе существующих данных анализ показал, что в России система налоговых вычетов по НДФЛ практически не выполняет функции сглаживания неравенства доходов населения. Сопоставление российского налогового «клина» с другими странами свидетельствует о том, что у нас может существовать некоторый перекося налоговой нагрузки на труд (НДФЛ и социальные взносы с учетом различных налоговых освобождений) — для высоких доходов налоговая нагрузка получается значительно ниже, чем в среднем по странам ОЭСР. Этот результат говорит о том, что в России есть потенциальное пространство для увеличения налоговой нагрузки на труд для населения с более высоким уровнем доходов.

Сглаживание неравенства в доходах имеет экономический смысл: неравенство может служить тормозом для экономического роста из-за ограниченных возможностей бедных слоев населения инвестировать в человеческий капитал. Однако стоит помнить, что нет однозначного критерия, по которому можно было бы судить о том, какую нагрузку определять для разного уровня доходов, до какой степени они должны уравниваться [10]. Поэтому мера прогрессивности налога в других странах служит лишь некоторым ориентиром для потенциальной коррекции уровня налоговой нагрузки.

В контексте возможной реформы НДФЛ в России с точки зрения социального выравнивания предпочтительным может считаться вариант введения «комплексной прогрессии», включающей как явные, так и неявные элементы прогрессивного налогообложения, то есть повышение ставки налога для групп с высоким уровнем доходов с одновременным введением вычетов для малообеспеченных групп граждан. В таком случае сглаживание вертикального неравенства будет наибольшим. Наши приблизительные оценки показали, что введение вычетов для малообеспеченных и увеличение ставки налога до 32,7 % на население с доходами, превышающими средние в три раза, может увеличить доходы бюджета на 0,26–0,28 % ВВП.

Не стоит забывать, что высокий уровень средней ставки налога может приводить к сокращению стимулов работать «вбелую». Главным потенциальным риском проведения реформы НДФЛ в России является то, что существенное увеличение налоговой нагрузки в условиях несовершенства институциональной среды и низкого уровня налоговой дисциплины может вызвать уход части налогоплательщиков в теневой сектор. Увеличение налогов для лиц с очень высокими доходами может привести к смене налогового резидентства и уходу в низконалоговые юрисдикции.

В заключение стоит добавить, что повышение налоговой нагрузки на доходы и введение прогрессивной шкалы в период замедления роста может стать дополнительным тормозом. Тем самым, по нашему мнению, проведение реформы в данный момент нецелесообразно. Однако введение прогрессивной шкалы в более отдаленной перспективе может способствовать снижению неравенства и через этот канал положительно влиять на экономический рост.

Библиография / References

1. Гурвич Е., Суслина А. Динамика собираемости налогов в России: макроэкономический подход // Научно-исследовательский институт. Финансовый журнал, 2015. № 4 [Gurvich E., Suslina A. Tax Collection Trends in Russia: Macroeconomic Approach. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2015, no. 4 (in Russ.)].
2. Martinez J., Rider M., Qibthiyyah R., Wallace S. Who Bears the Burden of Taxes on Labor Income in Russia? Andrew Young School of Policy Studies Research Paper, 2007, no. 06–21.
3. Клепикова Е. Эластичность предложения на российском рынке труда // Вопросы экономики. 2016. № 9. С. 111–128. [Klepikova E. Labor supply elasticity in Russia. *Voprosy Ekonomiki*, 2016, no. 9, pp. 111–128. (in Russ.)].
4. González-Páramo J. M., Melguizo A. Who bears Social Security taxes? A meta-analysis approach. *SERIEs*, 2013, vol. 4, iss. 3, pp. 247–271.

5. IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality, October 2017. Available at: <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>.
6. Gandullia, L., Iacobone N., Thomas A. Modelling the Tax Burden on Labour Income in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa. *OECD Taxation Working Papers*, 2012, no. 14.
7. Kesselman J. R., Cheung R. Tax Incidence, Progressivity and Inequality in Canada. *Canadian Tax Journal*, 2004, vol. 52, no. 3. pp. 709–789.
8. Налоговая реформа в России: проблемы и решения / ИЭПП, 2003. 395 с. [Tax Reform in Russia: Problems and Solutions. Gaidar Institute for Economic Policy, 2003 (in Russ.)]
9. Васильева А., Гурвич Е., Субботин В. Экономический анализ налоговой реформы // Вопросы экономики. 2003. № 6 [Vasilieva A., Gurvich E., Subbotin V. Tax reform analysis from an economic perspective. *Voprosy Ekonomiki*, 2003. № 6 (in Russ.)].
10. Zee Howell H. Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments, *IMF Working Paper*, 2005, WP/05/87. Available at: <https://ssrn.com/abstract=888133>.

Авторы



Леухин Роман Сергеевич, эксперт Экономической экспертной группы
(e-mail: leukhin@eeg.ru)



Суслина Александра Леонидовна, руководитель направления «Фискальная политика» Экономической экспертной группы; мл. науч. сотр. Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: asuslina@eeg.ru)

R. S. Leukhin, A. L. Suslina

Labour Taxes Progressivity in Russia: Ways to Reform Personal Income Tax

Abstract

This paper covers the topic of labour taxes progressivity in Russia and reviews possible reforms of personal income tax. Using their own tax wedge calculations the authors determine that Russia is one of a few countries with regressive labour taxation (in most other considered countries it is progressive). The calculation results show as well that labour tax burden in Russia is not high in comparison with OECD countries and a little bit higher than the average level of emerging markets. The authors also calculate tax reliefs progressivity using the Russian Longitudinal Monitoring Survey and the Federal Tax Service data. Moreover, in this article the authors estimate the impact of different personal income tax reforms on the Russian budget and inequality.

Keywords:

taxes in Russia, personal income tax, labour taxes, progressivity, budget revenues

JEL: H21, H24

Authors' affiliation:

Leukhin Roman S. (e-mail: leukhin@eeg.ru), Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation

Suslina Aleksandra L. (e-mail: asuslina@eeg.ru), Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

VAR-подход к оценке эффективности мер фискального стимулирования экономики

Аннотация

Оценка эффективности государственных расходов как в целом, так и отдельных их статей — крайне важная задача, особенно в условиях, когда монетарная политика постепенно теряет возможность дальше стимулировать экономику. В настоящей работе представлены два популярных подхода к оценке фискальных мультипликаторов — коэффициентов эффективности государственных расходов — на основе структурных векторных авторегрессий и байесовских векторных авторегрессий с априорным распределением Миннесоты. Рассматриваются фискальные мультипликаторы не только для совокупного уровня государственных расходов, но и для отдельных статей государственных расходов, таких как расходы на национальную оборону, национальную экономику, образование и социальную политику. Проводится сравнение с результатами, полученными в других работах на схожую тематику. Полученные оценки могут быть использованы для анализа эффективности и оптимизации расходования бюджетных средств.

Ключевые слова:

фискальные мультипликаторы, государственные расходы, VAR-модели, байесовский подход

JEL: H50

В современном развитии мире классическая монетарная политика теряет способность воздействовать на экономику. Практически нулевые процентные ставки ограничивают возможности для стимулирования деловой активности, что приводит к постепенному росту интереса к инструментам фискального стимулирования.

Роль фискального стимулирования также высока в странах, в которых высока доля государственных доходов и расходов. К таким странам можно отнести и Россию. Дискуссия последнего времени сосредоточена вокруг так называемой фискальной девальвации — снижения одного налога за счет повышения другого. Спор относительно эффективности данной меры не стихает, так как существуют диаметрально противоположные мнения по поводу ее эффективности в точки зрения стимулирования экономики России.

Настоящая работа посвящена методам оценки фискального мультипликатора — меры реакции ВВП на фискальный шок. Существует несколько различных способов определения размера мультипликатора. В рамках настоящей работы будет использована величина, рассчитываемая как отношение процентного изменения ВВП в течение трех лет к изменению государственных расходов (доходов) на 1 % от ВВП. Количественные оценки фискального мультипликатора позволяют пролить свет на ту или иную меру стимулирующей политики, а также не только определить оптимальную структуру данных мер, но и выявить наиболее подходящий объем выделяемых под меры фискальной политики средств. Формула для расчета фискального мультипликатора, приведенная в исследовании А. Д. Громова [1], имеет вид:

$$mult_g = \frac{\sum \Delta Y_t}{\sum \Delta G_t}. \quad (1)$$

В литературе существует несколько методов оценки мультипликаторов. Первый метод основывается на прикладных моделях общего экономического равновесия, подклассом которых являются популярные в настоящее время DSGE-модели. Второй метод применяется в два шага. На первом шаге оценивается модель зависимости государственных расходов от некоторого ряда факторов, после чего оценивается уравнение реакции ВВП на остатки модели первого шага. Третий метод заключается в оценке векторных авторегрессионных моделей, где в качестве эндогенных переменных выступают ВВП и, например, государственные расходы.

Оценка DSGE-моделей — сложный процесс, требующий как постановки самой модели, так и ее решения, лог-линеаризации и калибровки на реальных данных. При этом и на этапе постановки, и на этапе решения задачи возникает большое количество непростых вопросов как чисто математического, так и содержательного толка, а итоговые результаты могут очень сильно зависеть от дизайна модели. Оценки, полученные с помощью двухшагового метода, также очень неустойчивы к выбору модели на первом шаге. В то же время подход, основанный на использовании векторных авторегрессий, позволяет, с одной стороны, учесть теоретически обоснованные зависимости между эндогенными и экзогенными переменными модели, с другой — сохранить достаточную простоту описания и устойчивость к произвольности спецификации. Именно этот подход использован в данной работе.

СБОР И ПОДГОТОВКА ДАННЫХ

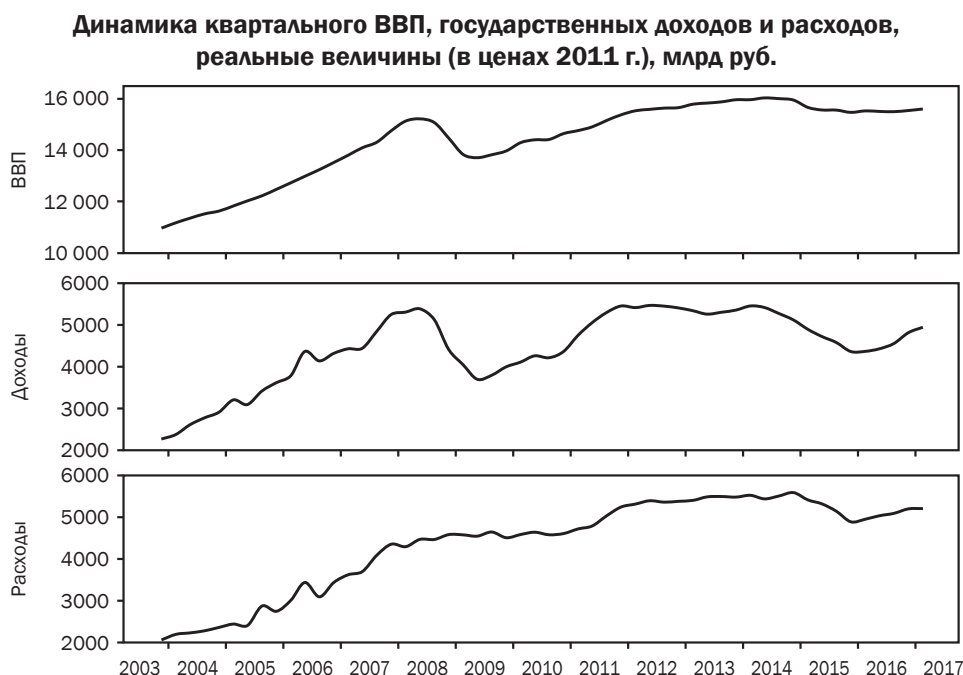
В настоящей работе используются данные по реальному ВВП, доходам и расходам бюджета расширенного правительства. Ряды по ВВП взяты с сайта Росстата, бюджетная статистика — с сайта Федерального казначейства. В качестве дефлятора для приведения номинальных величин в реальные использовался дефлятор ВВП, который был выбран ввиду отсутствия статистических данных по дефлятору доходов и расходов расширенного бюджета.

Отметим, что в рамках исследования используются как совокупные государственные расходы, так и основные наиболее важные для целей анализа категории — «Национальная оборона», «Национальная экономика», «Образование» и «Социальная сфера». Данные имеют квартальную периодичность и охватывают период с третьего квартала 2003 г. по первый квартал 2017-го. Всего в исследовании использовалось 54 наблюдения. Также были использованы среднемесячные котировки нефти марки Brent. Отметим, что ввиду сильной сезонности данные были сезонно скорректированы.

Для сезонной корректировки использованных в анализе рядов была применена процедура TRAMO/SEATS [2], реализованная в рамках пакета seasonal языка R (основана на официальном дистрибутиве X13-ARIMA-SEATS, который включает в себя как блок X12-ARIMA, так и TRAMO/SEATS). Использование именно TRAMO/SEATS вместо одной из процедур, основанных на фильтре Х-11, обусловлено лучшими свойствами этой процедуры с точки зрения сохранения статистических свойств ряда (см., к примеру, про смещения в тестах на единичные корни [3], про возникновение ложных колебаний в данных [4]).

Процедура проводится для каждого ряда независимо, параметры модели, используемой для сезонной корректировки, постоянны на протяжении всего периода наблюдения для обеспечения сопоставимости результатов в разные периоды времени. При этом в качестве модели ряда была выбрана не автоматическая настройка модели, а SARIMA(0,1,3)(0,1,0) как модель, обеспечивающая лучшие характеристики рядов с точки зрения устойчивости к отдельным выбросам, характерным для рассматриваемого временного периода. Результирующие ряды представлены на рис. 1.

Рисунок 1



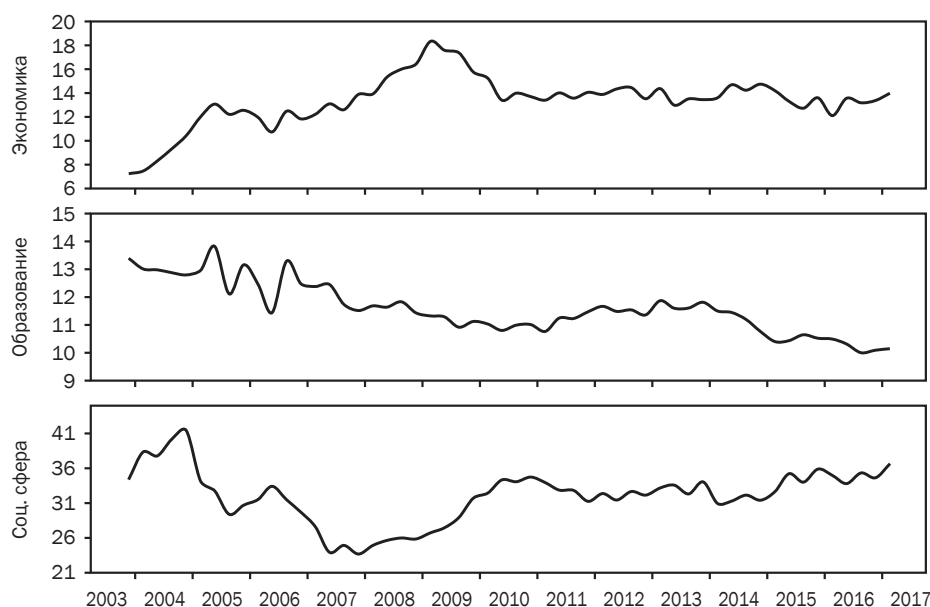
Источник: расчеты авторов по данным Росстата и Федерального казначейства.

На рис. 1 представлена динамика сезонно скорректированных квартального ВВП, совокупных доходов и расходов расширенного бюджета. Ряды выглядят достаточно чисто, следов остаточной сезонности и отдельных выбросов не замечено. Отчетливо прослеживаются спады 2008–2009 гг. и 2015–2016 гг. Также наблюдается сильная прямая зависимость между ВВП и государственными доходами. Зависимость между ВВП и государственными расходами не выглядит настолько яркой. Так, например, спад 2008–2009 гг. не повлиял на расходы бюджета.

На рис. 2 представлена динамика долей рассматриваемых статей расходов в совокупных расходах. Расходы на национальную оборону составляют порядка 7–11 % совокупных. Отчетливо выделяется рост расходов по данной статье в 2016 г., что можно связать с обострением геополитической обстановки. Доля расходов по статье «Национальная экономика» составляет 13 % с резким пиком в 2009 г. — среднее арифметическое значение доли достигло 17 %. Для расходов на образование характерно их постепенное снижение. Так, доля данной статьи в 2004 г. составляла чуть меньше 13 %, а в 2016-м — чуть выше 10 %. Расходы на социальную сферу составили в среднем 32 %, минимум расходов был чуть меньше 24 % накануне кризиса 2008–2009 гг.

Рисунок 2





Источник: расчеты авторов по данным Федерального казначейства.

КЛАССИЧЕСКИЙ ПОДХОД К РАСЧЕТУ МУЛЬТИПЛИКАТОРОВ

Векторные авторегрессионные модели являются классическим инструментом анализа динамики нескольких связанных друг с другом временных рядов. Использование их для анализа шоков политики имеет большую историю, начинающуюся с [5] и продолжающуюся по сей день в огромном количестве работ. В своем исследовании мы концентрируемся на подходе, основанном на использовании структурных VAR-моделей (SVAR), начатом в классической работе по теме [6] и получившем широкое распространение в литературе: см., к примеру, [7; 8], а в статье [9] использование структурных VAR-моделей уже позиционируется как некая стандартная и универсальная процедура. Из отечественных исследований в этой области можно выделить, к примеру, [1] и [10].

К основным преимуществам SVAR-моделей можно отнести возможность явного учета структуры функционирования экономики и внутренние взаимосвязи между переменными. Это позволяет повысить точность и надежность полученных оценок по сравнению с использованием стандартных VAR-моделей.

Общий вид SVAR-моделей можно представить в виде:

$$BY_t = A(L)Y_t + DX_t + \Gamma \varepsilon_t, \quad (2)$$

где Y_t — вектор эндогенных переменных, X_t — вектор экзогенных переменных, ε_t — вектор структурных шоков, матрица B — структурная матрица мгновенной взаимосвязи между эндогенными переменными, $A(L)$ — лаговый полином с матрицами межвременной взаимосвязи между эндогенными переменными, D — матрица влияния экзогенных переменных на эндогенные, Γ — зависимость между структурными шоками.

Отметим, что представленная выше модель приведена в структурной форме, процесс генерации данных (*data generating process, DGP*) представлен в виде:

$$Y_t = B^{-1}A(L)Y_t + B^{-1}DX_t + B^{-1}\Gamma \varepsilon_t. \quad (3)$$

Структурные шоки не наблюдаемы. Так, шок одной структурной переменной оказывает мгновенное влияние на другую, что не наблюдается извне системы и в конечном счете

приводит к невозможности идентифицировать все коэффициенты модели. Наблюдаемые шоки u_t можно представить в следующем виде:

$$u_t = B^{-1}\Gamma\varepsilon_t. \quad (4)$$

Традиционная авторегрессионная модель, используемая для оценки величины фискального мультипликатора, содержит три эндогенные переменные в духе работы [6]: $Y_t = (y_t, t_t, g_t)^T$ (ВВП, налоговые поступления, расходы бюджета). Переменная y_t — квартальный ВВП, t_t — налоговые поступления, g_t — государственные расходы. Все переменные имеют квартальную периодичность, выражены в реальных величинах и логарифмированы. В качестве экзогенной переменной выступает ряд котировок нефти марки Brent.

Известно, что одному процессу генерации данных (3) статистически соответствует несколько структурных моделей (2). Для того чтобы верно оценить коэффициенты модели, необходимо предложить метод идентификации структурных матриц B и Γ . Используемый в современных исследованиях подход к идентификации модели фискального мультипликатора подразумевает выполнение соотношений (5) и/или (6), где матрица B определяет взаимозависимость между эндогенными переменными в рамках структуры экономики, а матрица Γ — взаимоотношение между величиной государственных расходов и доходов в рамках решений регулятора:

$$\begin{cases} u_t^y = \beta_{12}u_t^t + \beta_{13}u_t^g + \varepsilon_t^y \\ u_t^t = \beta_{21}u_t^y + \gamma_{23}\varepsilon_t^g + \varepsilon_t^t \\ u_t^g = \beta_{31}u_t^y + \gamma_{32}\varepsilon_t^t + \varepsilon_t^g \end{cases}, \quad (5)$$

$$\begin{pmatrix} 1 & -\beta_{12} & -\beta_{13} \\ -\beta_{21} & 1 & 0 \\ -\beta_{31} & 0 & 1 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} u_t^y \\ u_t^t \\ u_t^g \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 1 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & \gamma_{23} \\ 0 & \gamma_{32} & 1 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} \varepsilon_t^y \\ \varepsilon_t^t \\ \varepsilon_t^g \end{pmatrix}. \quad (6)$$

Коэффициент β_{31} связывает ВВП и расходы и отражает, насколько изменятся последние при положительном экономическом шоке. Формальные процедуры изменения бюджета не позволяют скорректировать государственные расходы за достаточно короткий промежуток времени, в частности за квартал. По этой причине коэффициент β_{31} можно положить равным нулю.

Рост экономической активности неразрывно связан с ростом налоговых поступлений, что характеризуется коэффициентом β_{21} . В традиционных моделях, посвященных оценке фискального мультипликатора, коэффициент β_{21} оценивается на основе эластичности налоговых поступлений по выпуску. Ввиду пропорциональности ставок данный коэффициент можно принять равным единице. Использование исторических данных представляется несколько некорректным ввиду их недостаточной периодичности для выявления краткосрочной взаимосвязи между шоками.

Коэффициенты β_{12} , β_{13} отражают отклик ВВП на шоки доходов и расходов государственного бюджета и оцениваются с помощью, например, метода максимального правдоподобия.

Процедурные особенности фискальной политики определяются параметрами γ_{23} и γ_{32} . Данные параметры отражают очередность принятия решений. Если при составлении расходной части бюджета правительство опирается на доходы, то $\gamma_{32} \neq 0$, $\gamma_{23} = 0$. Если же необходимо зафиксировать расходную часть, после чего происходит корректировка расходов (например, путем манипулирования налоговыми ставками), то коэффициент $\gamma_{32} = 0$, а $\gamma_{23} \neq 0$.

В табл. 1 приведены результаты оценки модели (2) при различном количестве используемых лагов (разное число лагов используется для проверки устойчивости результата

к спецификации модели). Отметим, что использование одного и двух лагов в модели не позволяет достоверно учесть долгосрочные эффекты и приводит к ее низкому качеству, что подтверждается статистическими тестами. Так, мультипликатор совокупных расходов составляет примерно 0,57 и устойчив к спецификации. Наиболее низким мультипликаторм обладает статья «Национальная оборона»: при увеличении расходов по данной статье на 1 % ВВП в течение трех лет ВВП падает на 4–6 % в зависимости от спецификации модели. Наибольшее значение фискального мультипликатора приходится на статью «Национальная экономика» — чуть более единицы, и оно также достаточно стабильно. Мультипликатор образования не очень устойчив к спецификации, мультипликатор расходов на социальную политику стабильно отрицательный, хотя и достаточно сильно меняется в зависимости от спецификации.

Таблица 1

**Значение мультипликаторов государственных расходов
в зависимости от спецификации модели**

Показатель	Базовая модель (5)		Модель с четырьмя эндогенными переменными	
	3 лага	4 лага	3 лага	4 лага
Совокупные расходы	0,56	0,57	-	-
Национальная оборона	-4,06	-6,23	-3,85	-12,71
Национальная экономика	1,08	0,98	0,45	0,78
Образование	-0,1	-2,1	0,61	1,57
Социальная политика	-0,8	-0,48	-2,66	-0,27

Источник: расчеты авторов.

Помимо стандартной спецификации (5) была оценена модель с четырьмя эндогенными переменными. Кроме ВВП и государственных доходов в качестве эндогенных переменных взяты некоторая конкретная статья расходов и оставшиеся расходы. Спецификация структурных матриц позволяет учесть прямую зависимость между соответствующей категорией расходов и совокупными государственными расходами, а также прямое влияние изменения категории на ВВП. Использование двух расходных переменных позволяет более точно оценить влияние отдельных категорий государственных расходов на ВВП. В целом результаты оказались достаточно робастными к смене спецификации, за исключением расходов на образование — если в спецификации (5) данная статья имела отрицательный мультипликатор, то в новой спецификации значение мультипликатора лежит между 0,6 и 1,7.

Остатки всех оцененных моделей были проверены на автокорреляцию, гетероскедастичность и нормальность, все тесты подтвердили качество оцененных моделей. Оценки модели с четырьмя лагами были проведены для анализа робастности результатов. Тем не менее стоит учитывать, что из-за роста количества параметров и небольшого количества наблюдений оценки с четырьмя лагами менее стабильны.

БАЙЕСОВСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНИВАНИЮ МУЛЬТИПЛИКАТОРОВ

Основной проблемой использования структурных VAR на российских данных является очень небольшое число доступных для оценки модели наблюдений, немногим больше 50 точек. Это приводит к низкой точности оценок как параметров модели, так и функций импульсного отклика и мультипликаторов. Помимо этого на таком небольшом наборе данных отсутствует возможность оценки моделей достаточно большого размера или с большим количеством экзогенных переменных. Также существенным недостатком структурных VAR-моделей является зависимость результатов от предпосылок, сделанных относительно структурных матриц.

Использование байесовских векторных авторегрессий (BVAR) с априорным распределением Миннесоты, представленных в работах [11; 12], позволяет частично разрешить указанные проблемы. Предполагая, что рассматриваемые ряды представляют собой процессы случайного блуждания и никак не связаны между собой, и модифицируя оценки в соответствии с имеющимися данными, мы получаем возможность оставить в модели лишь те взаимосвязи, которые действительно присутствуют в данных. Это позволяет оценивать модели на более коротких данных или с использованием большего числа переменных, в том числе с заметной мультиколлинеарностью, не теряя в точности оценок значимых коэффициентов.

С формальной точки зрения при записи модели как

$$Y = A_1 Y_{t-1} + \dots + A_k Y_{t-k} + \varepsilon_t$$

байесовская векторная авторегрессия с априорным распределением Миннесоты предполагает нормальное априорное распределение параметров, при этом математическое ожидание элементов матриц A_s , $s = 1 \dots k$ выглядит как:

$$E((A_s)_{ij}) = \begin{cases} 1, & \text{если } i = j \text{ и } s = 1 \\ 0, & \text{иначе} \end{cases}.$$

А ковариационная матрица может быть описана следующим образом:

$$\text{cov}(A_s)_{ij} = \begin{cases} (\lambda/s^2), & \text{если } i = j \\ (\theta\sigma_i^2/s^2\sigma_j^2), & \text{иначе} \end{cases}, \quad (7)$$

где λ — настраиваемый гиперпараметр, априорное стандартное отклонение диагональных элементов матрицы A_1 , θ — настраиваемый гиперпараметр, отвечающий за априорную уверенность в важности других параметров помимо собственного лага в каждой из моделей (чем больше θ , тем больше веса мы придаем лагам других переменных). Иногда используется другая спецификация ковариационной матрицы:

$$\text{cov}(A_s)_{ij} = \begin{cases} (\lambda/d(s)), & \text{если } i = j \\ (\theta\sigma_i^2/d(s)\sigma_j^2), & \text{иначе} \end{cases}, \quad d(s) = \gamma^{1-s}, \quad (8)$$

где γ — настраиваемый гиперпараметр, отвечающий за скорость убывания влияния лагов.

Более подробное описание байесовских VAR с априорным распределением Миннесоты (и других типов байесовских векторных авторегрессий) может быть найдено, к примеру, в [13].

Модели байесовской векторной авторегрессии с априорным распределением Миннесоты широко применяются в прикладном макроэкономическом анализе. Особое распространение они получили в прогнозировании, где возможность построения моделей с большим количеством переменных на сравнительно небольшом числе наблюдений может быть особенно ценна (см., например [14; 15], из отечественных работ — [16]). При этом существует целый пласт работ, посвященных использованию байесовских моделей векторной авторегрессии для оценки эффектов государственной политики. К примеру, [17] изучает эффекты монетарной политики, [18] оценивает фискальные мультипликаторы.

Оценки мультипликаторов приведены в табл. 2. Базовая модель, напомним, рассматривается с ковариационной матрицей в спецификации (7), с коэффициентами λ и θ , равными 0,5. Такой выбор гиперпараметров показывает уверенность в том, что модель должна иметь более сложную структуру, чем набор случайных блужданий (как это было бы в случае снижения этих гиперпараметров), но при этом оставляет достаточно возможностей

для регуляризации. В целом полученные с такими гиперпараметрами результаты лежат в русле результатов с другими наборами гиперпараметров (см. ниже) и представляются достаточно разумными. В большой модели все переменные государственных расходов взяты в качестве эндогенных (особенности используемого априорного распределения позволяют оценивать такие модели на выборках небольшого объема).

Таблица 2

**Значение мультипликаторов государственных расходов
в зависимости от спецификации BVAR-модели**

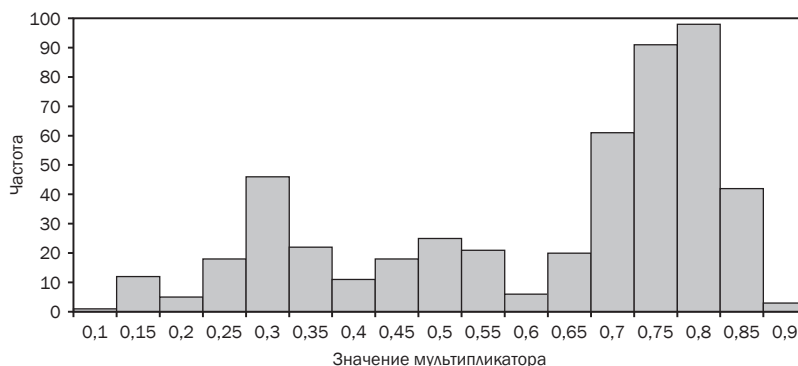
Показатель	Базовая модель		Большая модель	
	3 лага	4 лага	3 лага	4 лага
Совокупные расходы	0,1	0,27	-3,51	-1,35
Национальная оборона	-1,43	-2,04	-3,39	-4,98
Национальная экономика	-2,27	-3,2	-2,73	-7,14
Образование	6,31	5,82	11,15	9,39
Социальная политика	-0,43	-0,86	4,73	2,18

Источник: расчеты авторов.

Не может не обратить на себя внимания определенная произвольность, которую вносит в результат вычислений процедура выбора гиперпараметров априорного распределения. Изменение гиперпараметров достаточно сильно влияет на результаты вычислений, при этом никакой формализованной и однозначной процедуры их подбора нет. Для проверки устойчивости полученных результатов были рассчитаны значения мультипликаторов для совокупных расходов на достаточно большой сетке значений гиперпараметров для спецификаций ковариационной матрицы (7) и (8); в общей сложности было оценено 500 моделей с различными значениями гиперпараметров. Результаты расчетов представлены на рис. 3.

Рисунок 3

**Распределение значений мультипликатора совокупных расходов
при разных значениях гиперпараметров BVAR-модели**



Источник: расчеты авторов.

Распределение получилось бимодальным, каждая мода соответствует своему типу априорной спецификации ковариационной матрицы: левая мода — (7), правая — (8). Однако вокруг этих двух центров распределения достаточно стабильны, а сами центры расположены близко друг от друга: значения мультипликатора лежат в узком диапазоне, положительны и меньше единицы. Сравнительно высокая устойчивость результатов к спецификации априорного распределения говорит в пользу надежности полученных результатов.

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

В табл. 3 сведены результаты оценки фискальных мультипликаторов для базовой модели (5) с тремя лагами, расширенной модели с четырьмя эндогенными переменными и BVAR-модели с четырьмя лагами. Разница в выбранном числе лагов для разных формулировок модели обусловлена большой устойчивостью BVAR-модели к большому числу параметров, что позволяет рассматривать модели с большим числом лагов. В базовой же версии число используемых лагов сокращено в целях получения более эффективных оценок имеющихся коэффициентов. Также для сравнения приведены результаты расчетов исследований [1] и [10].

Таблица 3

Оценка фискальных мультипликаторов для разных моделей

Показатель	Модель (5)	Модель с четырьмя эндогенными переменными	BVAR-модель	SVAR-модель [1]	SVAR-модель [10]
Совокупные расходы	0,56	-	0,27	0,18	0,6
Национальная оборона	-4,06	-3,85	-2,04	0,18	-
Национальная экономика	1,08	0,45	-3,2	0,39	-
Образование	-0,1	0,61	5,82	-	-
Социальная политика	-0,8	-2,66	-0,86	0,03	-

Источник: расчеты авторов.

Прежде всего обратим внимание на то, что во всех случаях достаточно близки оценки мультипликатора совокупных расходов: как минимум они везде положительны и меньше единицы. Оценки мультипликаторов национальной обороны и социальной политики устойчиво отрицательны и достаточно велики по модулю в нашей работе при разных формулировках модели, что противоречит работе [1], в которой мультипликатор имеет положительные значения, близкие к нулю. Мультипликатор расходов на национальную экономику, полученный с помощью BVAR, заметно отличается от полученного обеими формулировками SVAR (то же самое верно и для мультипликатора расходов на образование). Это может быть объяснено особенностями работы BVAR, которая зануляет часть коэффициентов модели, из-за чего уравнения для некоторых переменных имеют примерно такой же вид, как в случае обычной VAR, а для некоторых — заметно отличающийся.

В целом полученные результаты согласуются с эконометрической практикой. Проведенный в [19] метаанализ результатов 98 исследований показал, что мультипликатор совокупных государственных расходов принимает значения в промежутке между 0,66 и 0,8, мультипликатор военных расходов может лежать на отрезке от -0,9 до -0,7, а мультипликатор государственных инвестиций, который в рамках нашего исследования можно приравнять к мультипликатору государственных расходов по статье «Национальная экономика», принимает значения от 0,45 до 0,84. Учитывая некоторые особенности проведенного в [19] метаанализа, полученные в настоящей работе результаты укладываются в стандартные значения.

В статье [20] авторы оценивают панельную VAR-модель, на основе которой делаются следующие выводы: в развитых экономиках мультипликатор государственных расходов значим и равен 0,8, при этом долгосрочный мультипликатор даже превышает единицу. Для развивающихся стран мультипликатор лежит в диапазоне от 0,1 до 0,3, а долгосрочный мультипликатор незначим. Оценки, полученные с помощью байесовского подхода, а также оценки в работе [1] согласуются с нашими результатами.

ВЫВОДЫ

Оценка мультипликаторов — важная прикладная задача, необходимая для проведения оптимальной фискальной политики. Основным препятствием на пути изучения данной проблемы для России является отсутствие достаточно длинных временных рядов. Использование байесовского подхода позволяет преодолеть это препятствие, но вводит в моделирование дополнительные гиперпараметры.

В соответствии с полученными в настоящем исследовании результатами можно сделать вывод, что для увеличения эффективности государственных расходов необходимо снижать расходы на национальную оборону и социальную сферу, так как они оказывают негативное влияние во всех спецификациях. Фискальное стимулирование экономики может происходить в основном только за счет инвестиций в производство («Национальная экономика») и образование.

Тем не менее исследование эффективности государственных расходов не может ограничиваться моделями, представленными в настоящей работе. Например, не существует исследований, посвященных зависимости величины фискального мультипликатора от рыночной конъюнктуры, — считается, что во время спадов фискальная политика становится эффективнее. Также мало работ посвящено анализу взаимодействия фискальных и монетарных мер. Потенциально действия регуляторов сильно взаимосвязаны, что необходимо учитывать при проведении экономической политики.

Библиография / References

1. Громов А. Д. Влияние государственных расходов на экономический рост // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 62–71 [Gromov A. D. The Influence of Government Expenditure on Economic Growth. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2015, no. 4, pp. 62–71 (in Russ.)].
2. Gómez V., Maravall A. Guide for Using the Programs TRAMO and SEATS. Banco de España, 1998.
3. Ghysels E., Perron P. The Effect of Seasonal Adjustment Filters on Tests for a Unit Root. *Journal of Econometrics*, 1993, vol. 55, iss. 1–2, pp. 57–98.
4. Бессонов В. А., Петроневич А. В. Сезонная корректировка как источник ложных сигналов // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2013. Т. 17. № 4. С. 554–584 [Bessonov V. A., Petronevich, A. V. Seasonal Adjustment as a Source of Spurious Signals. *Ekonomicheskii zhurnal Vysheish shkoly ekonomiki — HSE Economic Journal*, 2013, vol. 17, no. 4, pp. 554–584 (in Russ.)].
5. Sims C. A. Macroeconomics and Reality. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1980, vol. 48, no. 1, pp. 1–48.
6. Blanchard O., Perotti R. An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, vol. 117, iss. 4, pp. 1329–1368.
7. Mountford A., Uhlig H. What are the Effects of Fiscal Policy Shocks? *Journal of Applied Econometrics*, 2009, vol. 24 (6), pp. 960–992.
8. Mertens K., Ravn M. O. Measuring the Impact of Fiscal Policy in the Face of Anticipation: a Structural VAR Approach. *The Economic Journal*, 2010, vol. 120 (544), pp. 393–413.
9. Caldara D., Kamps C. The Analytics of SVARs: a Unified Framework to Measure Fiscal Multipliers. *Review of Economic Studies*, 2017, vol. 84, iss. 3, pp. 1015–1040.
10. Власов С. А., Пономаренко А. А. Роль бюджетной политики в условиях финансово-экономического кризиса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 7. С. 111–133 [Vlasov S. A., Ponomarenko A. A. The Role of Fiscal Policy at the Time of Financial Crisis. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii — Journal of the New Economic Association*, 2010, no. 7, pp. 111–133 (in Russ.)].
11. Doan T., Litterman R., Sims C. Forecasting and Conditional Projection Using Realistic Prior Distributions. *Econometric Reviews*, 1984, vol. 3, no. 1, pp. 1–100.
12. Litterman R. B. Forecasting with Bayesian Vector Autoregressions — Five Years of Experience. *Journal of Business & Economic Statistics*, 1986, vol. 4, iss. 1, pp. 25–38.
13. Демешев Б. Б., Малаховская О. А. Картографирование BVAR // Прикладная эконометрика. 2016. № 3 (43). С. 118–141 [Demeshhev B. B., Malakhovskaya O. A. BVAR Mapping. *Prikladnaya ekonometrika — Applied Econometrics*, 2016, no. 3 (43), pp. 118–141 (in Russ.)].
14. Carriero A., Kapetanios G., Marcellino M. Forecasting Exchange Rates with a Large Bayesian VAR. *International Journal of Forecasting*, 2009, vol. 25, iss. 2, pp. 400–417.

15. Koop G. M. Forecasting with Medium and Large Bayesian VARs. *Journal of Applied Econometrics*, 2013, vol. 28, iss. 2, pp. 177–203.
16. Демешев Б. Б., Малаховская О. А. Макроэкономическое прогнозирование с помощью BVAR Литтермана // *Экономический журнал Высшей школы экономики*. 2016. Т. 20. № 4. С. 691–710 [Demeshhev B. B., Malakhovskaya O. A. Macroeconomic Forecasting with the Litterman's BVAR Model. *Ekonomicheskii zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki* — *HSE Economic Journal*, 2016, no. 20 (4) (in Russ.)].
17. Uhlig H. What are the Effects of Monetary Policy on Output? Results from an Agnostic Identification Procedure. *Journal of Monetary Economics*, 2005, vol. 52, iss. 2, pp. 381–419.
18. Caldara D., Kamps C. What are the Effects of Fiscal Policy Shocks? A VAR-Based Comparative Analysis. *ECB Working Paper Series*, 2008, no. 877.
19. Gechert S., Rannenberg A. Are Fiscal Multipliers Regime-Dependent? A Meta Regression Analysis. *IMK Working Paper*, 2014, no. 139.
20. Ilzetzi E. Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries. World Bank, *Policy Research Working Paper*, 2011, no. WPS 5666.

Авторы

Вотинков Антон Игоревич, аспирант аспирантской школы по экономике НИУ ВШЭ; лаборант-исследователь Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: avotinov@nifi.ru)



Станкевич Иван Павлович, старший преподаватель департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ
(e-mail: istankevich@hse.ru)

A. I. Votinov, I. P. Stankevich

VAR Approach to Efficiency Evaluation of Fiscal Economy Encouragement Measures

Abstract

The paper presents a vector autoregression-based approach to evaluation fiscal measures. Using both structural and Bayesian VAR models, the authors estimate fiscal multipliers of overall government expenditure and its components: national defense, national economy, education and social policy expenditures. The results are checked for robustness using different lag length and model specifications and different sets of hyperparameters in Bayesian VAR case. Regarding overall expenditures these results are quite stable across specifications and correspond well with results obtained in previous research in this field. National defense and social policy multipliers are shown to be negative (in contrast to previous research on Russian data), when national economy and education expenditures multipliers are positive. The article also presents some policy implications.

Keywords:

fiscal multipliers, public spending, VAR models, Bayesian approach

JEL: H50

Authors' affiliation:

Votinov Anton I. (e-mail: avotinov@nifi.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Stankevich Ivan P. (e-mail: istankevich@hse.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

М. Р. Зембатов

Анализ факторов риска поставщика при заключении государственных контрактов

Аннотация

Деятельность по организации закупок товаров, работ и услуг для нужд государства — неотъемлемое полномочие распорядителей и получателей бюджетных средств. При осуществлении указанной деятельности имеется риск возникновения судебных споров из контрактных правоотношений с участием государственных заказчиков — распорядителей и получателей бюджетных средств, которые могут привести к необоснованному росту бюджетных расходов. Одной из ключевых причин, приводящих к росту числа судебных споров и, как следствие, — к росту расходов бюджетных средств, является заключение государственных контрактов с поставщиками-контрагентами, характеризующимися факторами риска. Настоящая статья посвящена разработке формализованного метода определения факторов риска контрагента, которые могли бы быть использованы в качестве объективного признака, позволяющего прогнозировать и предотвращать риск возникновения условий для необоснованного роста судебных расходов.

Ключевые слова:

государственный заказчик, государственный контракт, контрагент, фактор риска, судебные споры из контрактных правоотношений, федеральный бюджет

JEL: K12, H57

Целесообразность соблюдения при осуществлении контрактной работы финансово-бюджетной дисциплины, основанной на принципах бюджетного законодательства России, кроме очевидного обоснования, отраженного в принципах бюджетной системы Российской Федерации, содержащихся в ст. 28 БК РФ, а именно: принципов эффективности использования бюджетных средств, прозрачности (открытости), а также адресности и целевого характера бюджетных средств¹, следует и из необходимости поддержания социальной справедливости, основанной на надлежащем уровне общественного и правового порядка. Так, нарушения финансово-бюджетной дисциплины могут приводить к нарушению сбалансированности бюджетов, ущемлению субъективных прав участников бюджетного процесса, а в конечном итоге — к нарушению указанных принципов бюджетной системы. Нарушения же принципов целевого характера и эффективности использования бюджетных средств на фоне экономического кризиса могут служить «тормозом развития экономики», а в перспективе могут угрожать «дестабилизацией социально-политической ситуации в стране» [1].

Негативным последствием формирования субъективно воспринимаемого образа нарушения социальной справедливости как следствия нарушения принципов бюджетного процесса и возможных финансовых нарушений является такое проявление правового нигилизма, как «отсутствие общественного признания собственности», которое может привести к такой ситуации, когда «и другие права не получают признания» [1].

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.11.2017) / СПС «КонсультантПлюс».

Кажущаяся на первый взгляд не столь явной общественно значимая устойчивая связь между прозрачностью и эффективностью государственных расходов, с одной стороны, и легитимацией крупной собственности, с другой стороны, становится более понятной, если уделить внимание сформировавшемуся в современной отечественной правовой действительности дуализму восприятия права собственности и как «пучка правомочий» (владения, пользования, распоряжения), «распределенных между несколькими акторами, включая государство», и как «порядка доступа индивидов или групп к некоторым ограниченным ресурсам» [2]. В таком контексте восприятия права собственности как производного от существующего общественно-экономического порядка, предусматривающего явное и неявное участие государства в большинстве видов социально значимой экономической активности, становится очевидным, что любое нарушение сбалансированности бюджетной системы неизбежно вызовет негативные последствия в сфере предпринимательской деятельности.

Иллюстрируя тезис о вовлеченности государства в бизнес-процессы в той или иной форме, а также тот факт, что нарушения финансово-бюджетной дисциплины участниками бюджетного процесса ведут к нарушению субъективных прав хозяйствующих субъектов, уместно вспомнить предложенную Д. Нормом концепцию социальных порядков открытого и закрытого доступов. Так, в отношении социального порядка закрытого доступа, характеризующего государственное участие в большинстве форм проявления экономической активности, отмечается, что «институты базисного естественного государства не в состоянии поддерживать частные организации элит вне сферы организационной структуры самого государства. Таким образом, базисные естественные государства не поддерживают сильное гражданское общество, потому что в них совсем немного организаций <...> которые конкурируют с государством» [3].

Возможность использования различных порядков доступа в отношении урегулирования правоотношений, затрагивающих субъективные права участников экономической деятельности, и прежде всего право собственности, должна рассматриваться в этом контексте с позиции определения категории собственности как «власти обладания благами» [4]. Такое восприятие экономико-правовой категории собственности позволит точнее определить содержание правоотношений, возникающих в ходе экономического взаимодействия хозяйствующих субъектов и государства в целом и при определении степени оптимального вмешательства регулятивной функции государства в осуществление экономической деятельности.

Развитие современных информационных технологий позволяет форсировать развитие порядков доступа за счет большей открытости (прозрачности в терминах Бюджетного кодекса Российской Федерации) или гласности (в терминах социально-политической повестки). Применение рассматриваемых новых информационных технологий (реестры закупок, реестры недобросовестных поставщиков, упорядоченные массивы правоприменительной информации и многое другое) дает возможность по-новому взглянуть на пути решения достаточно спорного вопроса об оптимальной степени вмешательства государства в экономические отношения хозяйствующих субъектов.

Сказанное не следует воспринимать как апологию исключительно либерального подхода к проблеме соотношения права и экономики или к проблеме необходимости поиска ответа на вопрос о возможности государственного регулирования рынка. Только экономически целесообразное поведение без правового регулирования не способно привести к общественно значимым результатам экономического роста или предложить модель справедливого распределения благ: «экономика <...> не в состоянии объяснить прошлое, понять настоящее и предсказать будущее» потому, что существующая «политическая система», обслуживаемая такой экономикой, «всегда была нацелена на представление крупных коммерческих интересов» [5]. А это означает, что понимание свободы

участниками экономической деятельности может вступать в противоречие с интересами общества, хотя бы потому, что крупный капитал, стремясь к монополизации, будет стремиться минимизировать затраты на поддержание непрофильных видов активности, связанных, в частности, с социальной ответственностью капитала. Иными словами, максимизация прибыли монополистов становится достижима за счет минимизации свободы выбора потребителя.

Именно такое восприятие государственного регулирования экономики как фактора, призванного защитить общество от несправедливого распределения благ, монополизации и утраты смысла конкуренции и является правильным. Именно такое осознание необходимости взаимного ограничения государственного правового регулирования рынка самостоятельным определением предельной полезности своих капиталов акторами рынка, с одной стороны, и свободы рыночных отношений — государственным регулятивным участием, направленным на недопущение ущемления субъективных прав и свобод одних участников экономической деятельности в угоду другим, с другой стороны, и является залогом создания предпосылок разумного равновесия прав и обязанностей, полномочий и ответственности участников хозяйственного оборота².

Независимо от того, о каких порядках доступа (открытых или закрытых) следует говорить в контексте настоящего рассмотрения влияния государственного регулятивного влияния на проявления экономической активности хозяйствующих субъектов, в данном конкретном случае при рассмотрении правоотношений в сфере государственного заказа, регулируемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», тезис о взаимном влиянии государства и бизнеса не требует дополнительных доказательств в связи с тем, что в возникающих по поводу государственного заказа правоотношениях одной стороной по определению является государство, а другой — хозяйствующий субъект (актор, предприниматель, участник хозяйственного оборота).

Возникающие в этом взаимодействии контрактные правоотношения требуют государственного регулирования, концептуальной основой которого должно быть понимание масштабности общественно-политических последствий финансово-бюджетных нарушений в этой сфере. А инструментально-методологическую основу государственного регулирования в указанной сфере должен составлять инструментарий, позволяющий получать объективные и воспроизводимые результаты. Применительно к контрактным правоотношениям, возникающим при осуществлении главными распорядителями бюджетных средств закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, практическая реализация этих естественных взаимных ограничений экономики и права необходима для достижения сразу нескольких социально значимых целей, а не только для сокращения расходов федерального бюджета. Действительно, критически важно обеспечить функцию государственного управления инструментом предотвращения неэффективных расходов бюджета, который способен ограничивать возможности реализации мотиваций хозяйствующих субъектов к максимизации прибыли за счет увеличения государственных расходов. Но, кроме этого, если принять во внимание утверждение современных исследователей природы капитализма Л. Болтански и Л. Тевено о том, что основной характерной чертой хозяйствующего субъекта, занятого предпринимательской

² При этом наивно думать, что рост доли государственного регулятивного участия в рыночных отношениях (как и рост государственных расходов) является отличительной чертой государств с порядками закрытого доступа (или государств с транзитными экономиками). Тенденция к усилению роли государства является имманентной чертой практически любого государства — «склонность общественного сектора к безграничному возрастанию была замечена почти столетие назад и привела к формулированию «закона роста государственных расходов». В некоторых странах, например в Великобритании, правительства контролируют уже более 50 % национального дохода» [6].

деятельностью, является «необходимость установления компромисса между порядком, регулируемым рынком, и порядком, основанным на эффективности», то необходимо признать, что «функционирование предприятий основано на взаимодействиях более сложного характера, чем рыночный обмен и сделка» [7].

Действительно, современное общество существует в условиях, в которых известное противопоставление принципа полного государственного регулирования экономики либеральному принципу *laissez faire* утратило свою былую остроту за счет выхода на примерно равный уровень возможностей использования современных информационных технологий всеми участниками социально значимой экономической деятельности — и государства, и предпринимателей, и членов гражданского общества. В этих условиях информация об экономической активности хозяйствующих субъектов приобретает самостоятельное значение регулирующего фактора. И вследствие этого предотвращение злоупотреблений субъективным правом, профилактика возникновения предпосылок нарушения финансово-бюджетной дисциплины при осуществлении контрактной деятельности могут стать факторами, влияющими на социально-политическую и социально-экономическую обстановку. Так, повышение уровня эффективности и обоснованности расходов органов государственной власти при увеличении прозрачности закупочных процедур за счет предотвращения рисков злоупотреблений и нарушений со стороны участников контрактной деятельности способны усиливать позитивное влияние экономических свобод и субъективно воспринимаемой эффективности государственного управления на снятие социально-политической напряженности. Другим позитивным эффектом может стать замедление интенсивности формирования условий для закрепления деструктивных трендов социально-экономического неравенства как результата поляризации уровней доходов разных групп населения³.

Указанные социально значимые результаты внедрения и практической реализации инструмента предотвращения риска неэффективных расходов бюджета, таким образом, способны не только привести к повышению эффективности реализации отдельных управленческих функций, но и послужить основой для позитивных изменений в общественно-политической, социально-экономической жизни и в правосознании членов гражданского общества.

Основные риски нарушения принципов открытости, эффективности, целевого и адресного характера в организации контрактной деятельности администраторов расходов бюджета, которые могут создавать предпосылки для неэффективного, нерационального и даже нецелевого расходования средств федерального бюджета, могут быть охарактеризованы двояко. С одной стороны, это риски, связанные с возможностью расходования средств федерального бюджета при обращении судами по спорам из контрактных правоотношений взыскания на средства казны. С другой стороны, это риски, связанные с заключением государственных контрактов на поставку товаров, работ и услуг с поставщиками-контрагентами, не наделенными надлежащей квалификацией в соответствующей сфере экономической деятельности, которые могут предоставлять товары, работы и услуги ненадлежащего качества, либо срывать сроки поставки, либо иным способом нарушать контрактные обязательства и связанные с ними обязательства участников хозяйственного оборота, основанные на презумпции добросовестности.

В отношении обоих указанных рисков (избыточных расходов федерального бюджета, взыскиваемых судом, и допуска к контрактным процедурам недобросовестных поставщиков) существуют механизмы, которые призваны предотвратить их негативное влияние

³ Действительно, одни репрессивные меры и усиление ответственности, как показано в последних исследованиях, хотя и служат целям частной и общей превенции, могут влиять на социальную стабильность лишь опосредованно и с временным лагом [8].

на государственные финансы и на качество контрактной работы. Чтобы предотвратить взыскание сумм, не уплаченных главными распорядителями бюджетных средств подрядчику-контрагенту в счет заключенного контракта, даже если такие суммы превышают лимиты бюджетных обязательств указанных распорядителей, Федеральное казначейство осуществляет контроль заключаемых контрактов с помощью информационной системы «Электронный бюджет». А для недопущения к участию в контрактном процессе подрядчиков, которые ненадлежащим исполнением или неисполнением контракта могут нанести вред охраняемым законом интересам государственных заказчиков, существует официальный перечень недобросовестных поставщиков в рамках Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС).

Недостаточная правовая определенность критериев адекватности поставщиков-контрагентов диктует необходимость выработки метода получения объективной информации о возможных рисках при осуществлении контрактной деятельности. До сих пор эта задача не решена. В целях устранения этого пробела осуществляют свою деятельность агрегаторы правоприменительной информации, справочные правовые системы, которые формируют свой набор критериев, с помощью которого поставщикам присваиваются соответствующие факторы риска. Однако и указанные информационные ресурсы только предоставляют доступ к информационным массивам, упорядоченным по процессуальным и хронологическим критериям. Окончательные же выводы о наличии рисков, формируемые с помощью уникальных алгоритмов, либо носят формальный характер, либо имеют непрозрачную структуру, не позволяющую проверить соответствие результатов применения алгоритма опубликованным в открытых источниках, справочных системах и массивах правоприменительной информации данным.

МЕТОДИКА РАСЧЕТА ФАКТОРОВ РИСКА КОНТРАГЕНТА

Таким образом, создание инструмента прогнозирования рисков роста бюджетных расходов при осуществлении закупочной деятельности, основанного на анализе доступной информации, открытого для проверки достоверности получаемых с его помощью результатов и практически применимого, является необходимым условием в работе по совершенствованию механизмов экономии федерального бюджета.

В отечественной литературе разработана экспериментальная методика расчета показателей, характеризующих основные количественные значения контрактной деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств различных уровней. Так, для расчета показателей, характеризующих частоту применения процедур размещения заказов, авторы [9] предлагают формулу:

$$Дс = Кп / (Квп - Кмз),$$

где Дс — доля способа закупки в общем числе процедур размещения заказов;

Кп — количество контрактов по итогам размещения заказов путем проведения способа закупок;

Квп — общее число проведенных процедур;

Кмз — количество проведенных закупок малого объема.

Указанные значения используются в методике для получения ряда показателей, которые призваны характеризовать, в частности: конкурентную среду в сфере размещения заказов (по числу участников контрактных процедур), средний уровень стоимости государственных контрактов (в стоимостном выражении), показатели, характеризующие объем экономии бюджетных средств (соотношение стоимости контрактов и затрат на их организацию). Указанные показатели дают представление о наборе количественных критериев, которые могут быть применены для субъективной оценки эффективности размещения

государственного заказа. Вместе с тем они не позволяют установить возможность создания интегрального показателя, который, будучи однозначно понимаемым всеми участниками контрактной деятельности, позволял бы получать простые в интерпретации и воспроизводимые значения.

Далее авторы вводят количественную характеристику «темпа прироста доли способа закупки либо доли стоимости способа закупки» (ТПс):

$$ТПс = Дс(тп)/Дс(пп) \cdot 100 \% - 100 \%,$$

где $Дс(тп)$ — доля способа закупки текущего периода,
 $Дс(пп)$ — доля способа закупки предыдущего периода.

Нельзя не отметить двух фактов в отношении избранного количественного критерия оценки эффективности госзакупок: во-первых, исследование темпов прироста в краткосрочной перспективе не может быть информативным по определению (особенно если речь идет не об относительно предсказуемо меняющейся величине, такой как объем производства определенного вида продукции, а о таком показателе, который может быть произвольно изменен в связи с изменениями законодательства), а во-вторых, произвольность формулировки «доля способа закупки либо доля стоимости способа закупки» указывает на субъективный характер избранного критерия.

Конкурентную среду в связи с эффективностью размещения государственных заказов, по мнению авторов, характеризует формула:

$$СЧс = К_u / Ч_u,$$

где $СЧс$ — среднее число участников контрактной процедуры,
 $К_u$ — общее количество участников размещения заказа,
 $Ч_u$ — число участников закупок, проводимых определенным способом.

При анализе целесообразности использования указанной формулы для получения релевантного результата в отношении показателей эффективности государственных закупок возникает несколько вопросов. Так, имеется ли достоверное основание для установления тождественности «конкурентной среды» и количественных показателей участия в контрактных процедурах? Существует ли разница между терминами «количество» и «число» в отношении участников контрактных процедур, и если существует, то как они могут быть включены в одну формулу? А если не существует, тогда зачем вводится указанная терминологическая разница. Иными словами, представленная формула не может дать релевантной целью анализа эффективности государственных закупок информации, тем более что ниже авторы сами признают: «Кроме того, конкурентная среда должна оцениваться с учетом доли участников, не допущенных к участию в размещении заказов по следующим причинам: несоответствие требованиям законодательства; несоответствие предложения требованиям заказчика; невнесение средств в качестве обеспечения участия в торгах» [9], — таким образом признавая, что приведенная выше формула носит далеко не полный характер.

Еще одним интересным образцом применения количественных методов анализа, основанного на упорядоченных массивах информации, является исследование петербургского автора К. А. Тюриной. В рамках указанного исследования использован статистический метод корреляционно-регрессионного анализа для получения интегрального показателя «экономической эффективности государственных закупок». Показатель (Z) формируется следующими факторами:

- X1 — общий объем процедур;
- X2 — профессионализм заказчика;

- X3 — качество исполнения контрактов;
- X4 — уровень конкурентной среды размещения государственных закупок;
- X5 — уровень злоупотреблений в сфере размещения закупок;
- X6 — доля закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций;
- X7 — качество планирования государственных закупок;
- X8 — уровень информационного обеспечения (доля закупок, осуществляемых через электронные торговые площадки);
- X9 — доля контрактов, заключенных с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) [10].

Логическим продолжением конструирования интегральной формулы у автора выступает ранжирование приведенных факторов (X1–X9). При этом факторам присваиваются весовые значения от 6 до 24 %. Нельзя не отметить субъективный характер показателей X2 (профессионализм заказчика), X5 (уровень злоупотреблений в сфере размещения закупок) и X7 (качество планирования государственных закупок). Вместе с тем их совокупный «весовой коэффициент», по методике автора, равен 30 %. Кроме того, фактор X8 (доля закупок, осуществляемых через электронные торговые площадки) носит формальный характер, т. к. в настоящее время иной способ размещения заказа не представляется возможным в силу функционирования системы «Электронный бюджет».

Большой интерес представляет интегративный подход к исследованию количественных показателей, характеризующих закупочную деятельность государства. Такой подход предполагает использование статистического метода LASSO, направленного на минимизацию остаточной суммы квадратов отклонений. Указанный метод был использован авторами для статистического исследования взаимосвязи макроэкономических показателей с количественным показателем — долей государственных закупок в ВВП в стоимостном выражении.

Используя данные по выборке из 50 стран, авторы рассмотрели гипотезу о наличии связей между «эндогенным показателем» (долей правительственных закупок к ВВП) и индексом восприятия коррупции. Кроме того, в расчет были включены: индекс легкости ведения бизнеса, статистические показатели безработицы, индекс Джини, процент водной поверхности территории.

Результаты исследования авторы обобщили выведенной формулой:

$$H = \Theta_1 X1^3 + \Theta_2 \frac{\sqrt{X2}}{X2} + \Theta_3 \arctg X3 + \Theta_4 X4^3 + \Theta_5 \ln X5 + \Theta_6 \frac{\sqrt{X6}}{X6} + \varepsilon,$$

где X1 — индекс восприятия коррупции, X2 — процент водной поверхности территории, X3 — уровень безработицы, X4 — величина государственного долга, X5 — индекс легкости ведения бизнеса, X6 — коэффициент Джини, ε — случайная ошибка.

Полученные значения позволили авторам ранжировать избранные факторы и установить пропорциональные зависимости между динамикой их изменения и динамикой изменения объемов государственных закупок [11].

Следует, однако, отметить, что, несмотря на бесспорную методологическую ценность для целей макроэкономических исследований, предложенная методика вряд ли может быть использована в представленном виде для разработки методов вычисления показателей, способных привести к экономии расходов бюджетных средств. Другим недостатком предложенной методики видится ее неоправданная интуитивно понятными целями (установление зависимости между указанными макроэкономическими показателями и затратами бюджета на закупки) высокая сложность.

Таким образом, анализ представленных методик формализации критериев оценки рисков осуществления контрактной деятельности по доступным источникам информации,

а также инструментов определения по количественным показателям эффективности государственных закупок приводит к выводам о том, что такие методики и инструменты в настоящее время дают либо нерелевантный, либо невоспроизводимый результат. Действительно, методы анализа, основанные на открытых источниках данных, предлагают субъективные и малоинформативные критерии оценки (методика И. Ю. Федоровой и соавторов, методика К. А. Тюриной), а формализованные программные продукты предлагают методы, которые не могут быть верифицированы и воспроизведены вне закрытых алгоритмов, являющихся собственностью разработчиков.

Для решения задачи создания инструмента формализованного поиска количественных критериев факторов риска контрагента представляется целесообразным провести анализ характеристик контрагентов по данным массивов правоприменительной информации, отражающим информацию об уже состоявшихся арбитражных спорах. Такой анализ, проведенный в отношении споров распорядителей и получателей бюджетных средств из контрактных правоотношений, позволил эмпирически установить зависимость наличия факторов риска контрагента от ограниченного набора его количественных характеристик.

В ходе проведенного анализа предпочтение было отдано таким показателям деятельности контрагентов — поставщиков по государственным контрактам, которые отвечали бы требованиям простоты, открытости, воспроизводимости информативности. На первом этапе такой подход представляется оправданным, позволяющим уйти как от формализма, так и от субъективизма рассмотренных выше инструментов количественного анализа. Результатом реализации первого этапа должна стать приемлемая по своей логической структуре, релевантная и воспроизводимая формула расчета показателя риска контрагента.

Если принять за необходимость учет в вычислении факторов риска контрагента только количественно верифицируемых и доступных в открытом доступе данных, то целесообразно использовать следующие данные:

$\sum C_n$ — объем бюджетных средств, на которые были заключены контрагентом государственные контракты с государственными заказчиками за n лет (руб.);

$\sum S_n$ — сумма исковых требований, предъявленных контрагентом к государственным заказчикам за n лет (руб.);

$\bar{p}_i$ — среднее арифметическое значение цены фактически заключенного контракта к начальной максимальной цене контракта по всем заключенным контрагентом контрактам;

a_i — отношение количества неисполненных государственных контрактов к заключенным.

Итоговая формула для расчета факторов риска контрагента тогда будет иметь вид:

$$V = a(\sum S_n / \sum C_n) + b\bar{p}_i + ca_i,$$

где веса a , b и c , в сумме равные единице, в существенной степени зависят от отраслевой специфики и особенностей контракта. Их определение является одним из перспективных направлений дальнейших исследований.

Показатель V является средневзвешенным индексом, который отражает надежность контрагента. Действительно, значение показателя V близко к нулю для надежных контрагентов, а для ненадежных — к единице. Рассмотрим каждое из слагаемых по отдельности.

Первое слагаемое тем больше, чем больше исковых требований предъявляет контрагент к заказчику. В отношении сроков (n лет), применяемых для расчета показателей $\sum C_n$ и $\sum S_n$, необходимо отметить, что по данным ЕИС и по данным упорядоченных массивов правоприменительной информации использовать установленную таким образом по времени информацию следует с осторожностью. Указанные системы предоставляют данные в более или менее постоянном формате только начиная с 2014 г. В связи с этим

возможно применение различных значений n , а также установление временных лагов для различных целей.

Второе слагаемое, $\dot{p}_i$, фактически указывает на процент экономии средств федерального бюджета при исполнении контрагентом своих обязательств. Чем ниже указанное соотношение, тем больше степень экономии бюджетных средств. При значениях, приближающихся к единице, степень экономии минимальна.

Третье слагаемое, a_i , демонстрирует надежность контрагента с точки зрения количества исполненных контрактов для государственных заказчиков. Низкие значения показателя отражают факт успешного исполнения контрагентом взятых в соответствии с государственным контрактом обязательств.

Последовательное применение предложенной методики позволит со временем установить статистические характеристики нормального распределения показателя V , которые смогут быть использованы для более точного прогнозирования наличия рисков у конкретных контрагентов, что в конечном итоге послужит сокращению бюджетных расходов за счет предотвращения контрактных правоотношений с потенциально проблемными контрагентами.

Библиография

1. Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. М.: Норма, 2013.
2. Волков В. В. Поведение собственников в условиях дефицита формально-правовой защиты. В кн.: Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования / Под ред. В. В. Волкова. М.: Статут, 2011.
3. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.
4. Мизес Л. Социализм. Экономический и социологический анализ. М.: Catallaxy, 1994.
5. Рифкин Дж. Третья промышленная революция: Как горизонтальные взаимодействия меняют энергетику, экономику и мир в целом / Пер. с англ. 2-е изд. М.: Альпина нон-фикшн, 2015.
6. Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева под ред. А. Курьева. Москва; Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016.
7. Болтански Л., Тевено Л. Критика и обоснование справедливости: Очерки социологии градов / Пер. с фр. О. В. Ковеневой; науч. ред. перевода Н. Е. Копосов. М.: Новое литературное обозрение, 2013.
8. Бойков Д. А. Социальная обусловленность выделения уголовно-правовой охраны сферы бюджетных правоотношений, связанной с расходованием бюджетных средств // Финансовое право. 2005. № 6. С. 9–12.
9. Федорова И. Ю. Контрактная система: развитие финансового механизма государственных и муниципальных закупок / И. Ю. Федорова, А. В. Фрыгин, М. В. Седова. М.: Дашков и К, 2017.
10. Тюрина К. А. Экономико-математическая модель оценки эффективности государственных закупок // Вестник факультета управления СПбГЭУ. 2017. № 1–1. С. 438–443.
11. Мельников В. В., Усманов Т. Б., Щеколдин В. Ю. Факторы государственных закупок: оценка влияния в рамках международных сопоставлений // Вопросы регулирования экономики. 2016. Т. 7. № 2, С. 81–93.

Автор

Зембатов Марат Русланович, к. э. н., руководитель Центра экономико-правового анализа Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: zembatov@nifi.ru)

M. R. Zembatov

The Analysis of Risk Factors of the Supplier at the Conclusion of Government Contract

Abstract

This article describes development problems of a formalized method for determining the presence of counterparty risk factors. This method can be used as an unbiased feature that allows to predict and prevent the risk of conditions for unreasonable growth of public expenditure, due to suits against public bodies involved in public procurement.

Keywords:

public procurement, public expenditure, counterparty, risk factor, litigation from contractual legal relations, suit

JEL: K12, H57

Author's affiliation:

Zembatov Marat R. (e-mail: zembatov@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. Zor'kin V. D. The Law in Global Transition. Moscow: Norma Publ., 2013.
2. Volkov V. V. The Behavior of Owners in Conditions of Deficit of Formal Legal Protection. In: Law and Enforcement in Russia: Interdisciplinary Studies. Ed. V. V. Volkov. Moscow: Statut Publ., 2011.
3. North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Cambridge University Press, 2009.
4. Mises L. von. Socializm. Economical and Sociological Analysis. Indianapolis, IN: Liberty Fund, 1981.
5. Rifkin J. The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, The Economy, and the World. NY: St. Martin's Press, 2011.
6. Hayek F. A. Law, Legislation and Liberty. A new statement of the liberal principles of justice and political economy. London: Routledge, 1973.
7. Boltanski L., Teveno L. De la justification. Les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 1991.
8. Boikov D. A. Social Conditionality of Legal Relations and Law Enforcement for the Safety of the Public Expenditure. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2005, no. 6, pp. 9–12.
9. Fedorova I. Yu. Contract System: the Development of Public Procurement Regulation. Moscow: Dashkov i K Publ., 2017.
10. Tyurina K. Economic and Mathematical Model Evaluating Effectiveness of Public Procurement. *Vestnik fakul'teta upravleniya SPbGEU – Bulletin of the Management Faculty of UNECON*, 2017, no. 1–1, pp. 438–443.
11. Melnikov V. V., Usmanov T. B. Shchekoldin V. Yu. Factors of Public Procurement: Evaluation of an Influence into the International Comparison. *Voprosy regulirovaniya ekonomiki – Journal of Economic Regulation*, 2016, vol. 7, no. 2, pp. 81–93.

Ю. М. Горлин, Е. Е. Гришина, В. Ю. Ляшок, В. В. Федоров

Повышение пенсионного возраста: опыт зарубежных стран и оценка эффектов для России

Аннотация

В статье проведен анализ зарубежного опыта повышения пенсионного возраста. Были исследованы границы и темпы повышения пенсионного возраста в разных странах, а также учитываемые при повышении пенсионного возраста другие параметры, в частности ожидаемая продолжительность жизни, в том числе после достижения пенсионного возраста, требования к страховому стажу, наличие возможности выхода на пенсию ранее его достижения. В статье дана актуарная оценка экономических эффектов от повышения пенсионного возраста применительно к российским условиям. Показано, что повышение пенсионного возраста позволяет добиться сбалансированности пенсионной системы при росте размеров пенсий в реальном выражении.

Ключевые слова:

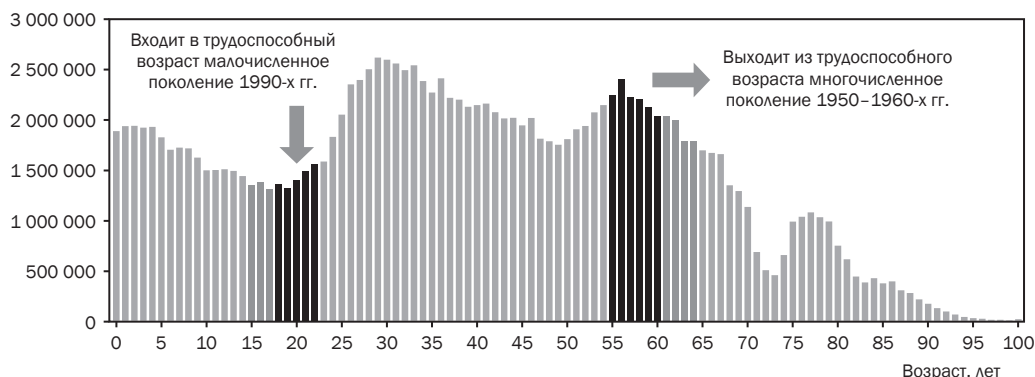
пенсионный возраст, старение населения, пенсионная реформа, досрочный выход на пенсию, обязательное пенсионное страхование, долгосрочная сбалансированность пенсионной системы

JEL: J26

Повышение пенсионного возраста происходит во многих странах мира, что обусловлено процессами старения населения. Так, к 2050 г. коэффициент демографической нагрузки пожилыми¹ в странах ЕС в среднем возрастет в 1,7 раза, а в таких странах, как Литва, Греция, Испания, Ирландия, Польша и Словакия, — более чем в два раза. Проблема старения населения актуальна и для России. В настоящее время на рынок труда входит малочисленное поколение 1990-х гг., в то время как выходит из трудоспособного возраста многочисленное поколение 1950-х (рис. 1).

Рисунок 1

**Численность населения России на 1 января 2017 г.
по одностолетним возрастным группам, человек**



Источник: Росстат, Центральная база статистических данных.

¹ Отношение численности лиц в возрасте от 65 лет и старше к численности лиц в возрасте от 15 до 64 лет в расчете на 100 человек в возрасте от 15 до 64 лет.

Согласно среднему варианту демографического прогноза Росстата² отношение численности лиц в возрасте старше трудоспособного к численности лиц в трудоспособном возрасте увеличится с 2017 по 2051 г. в полтора раза (с 0,443 до 0,669).

С учетом существенной доли неформальной занятости [1] к 2033 г. численность пенсионеров превысит численность застрахованных лиц, за которых уплачиваются страховые взносы. Таким образом, происходящее старение населения является вызовом для долгосрочной устойчивости пенсионной системы Российской Федерации [2].

В настоящей статье приведены результаты анализа зарубежного опыта повышения пенсионного возраста. На базе проведенного анализа, а также результатов актуарного моделирования эффектов от повышения пенсионного возраста сформированы рекомендации по наиболее рациональным сценариям повышения общеустановленного возраста начала получения страховой пенсии применительно к современным российским условиям.

ПОВЫШЕНИЕ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Происходящее старение населения в зарубежных странах, сопровождаемое увеличением ожидаемой продолжительности жизни, и прежде всего после начала получения пенсии, стимулировало данные страны к реформированию систем пенсионного обеспечения, включая ужесточение правил назначения досрочных пенсий по старости и повышение общеустановленного пенсионного возраста.

За последние полтора-два десятилетия повышение пенсионного возраста произошло в большинстве развитых стран и стран СНГ. В ряде стран такое повышение имело место дважды. Как правило, это страны, в которых пенсионный возраст на момент начала реформ не превышал 60 лет для мужчин и женщин (в ряде стран — 55 лет). Во многих странах пенсионный возраст сейчас повышается до 65–67 лет, а в некоторых странах обсуждаются возможности его повышения до 70 лет. Эти процессы обусловлены повышением продолжительности жизни и вследствие этого увеличением нагрузки на пенсионную систему и экономику в целом.

Следует отметить, что во всех странах — республиках бывшего СССР (кроме Узбекистана и России) после 1990 г. пенсионный возраст или уже был повышен, или его повышение происходит в настоящее время. Так, в Армении пенсионный возраст как для мужчин, так и для женщин составляет сейчас 63 года. В Таджикистане и Киргизии в 63 года на пенсию выходят мужчины и в 58 лет — женщины, в Азербайджане — в 63 года и 60 лет соответственно. В Казахстане пенсионный возраст для мужчин составляет 60 лет, а для женщин — 58 лет, но к 2027 г. он будет повышен как для мужчин, так и для женщин до 63 лет. На Украине пенсионный возраст женщин поднимется до 60 лет к 2020 г., а для мужчин повышение пенсионного возраста пока не планируется. В Белоруссии с 1 января 2017 г. общеустановленный пенсионный возраст будет ежегодно повышаться на 6 месяцев до достижения возраста мужчинами 63 года, женщинами 58 лет.

Такие факторы, как демография, миграция, стабильность пенсионной системы, и другие оказывают существенное влияние на принятие решения о повышении пенсионного возраста. В то же время необходимо отметить, что основным фактором, подталкивающим страны к повышению пенсионного возраста, является проблема одновременного решения двух противоречивых задач: обеспечения приемлемого уровня пенсий и нагрузки пенсионной системы на экономику. Остальные факторы, такие как ожидаемая продолжительность жизни, уровень безработицы, могут учитываться странами при принятии решения о повышении пенсионного возраста, однако не являются определяющими. Ожидаемая продолжительность жизни в старших возрастах стала влиять на принятие решения

² Демографический ежегодник России, 2015 г. / Официальный сайт Росстата (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1137674209312).

о повышении пенсионного возраста с развитием процессов демократизации общества и увеличением в общей численности населения доли пожилых.

В соответствии с целями обеспечения гендерного равенства в европейских странах наблюдается тенденция к выравниванию пенсионного возраста мужчин и женщин. Так, Директивой 79/7/ЕЕС от 19 декабря 1978 г.³ странам Европейского союза необходимо обеспечить принцип равенства мужчин и женщин в области социального обеспечения. В то же время различия в пенсионном возрасте между мужчинами и женщинами допускаются в соответствии со ст. 7(а) Директивы 79/7. В некоторых странах пенсионный возраст для мужчин и женщин совпадает уже сейчас (Франция, Исландия, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Швеция, Испания, Бельгия, Эстония, Латвия, Словакия, Венгрия, Греция), в других странах происходит его выравнивание, причем период повышения пенсионного возраста женщин достаточно длителен (например, Австрия, Великобритания, Германия, Италия, Литва, Польша, Румыния)⁴. В первую очередь разница в пенсионном возрасте между мужчинами и женщинами сохраняется в посткоммунистических странах.

В развитых странах объявление об увеличении пенсионного возраста, как правило, производилось задолго до начала реформы. Например, в Дании — за 18 лет до начала повышения пенсионного возраста, в Великобритании — за 17 лет, в Канаде — за 10 лет (табл. 1). В то же время финансово-экономический кризис, актуарная несбалансированность пенсионной системы могут стимулировать принятие решения о высоких темпах повышения пенсионного возраста при отсутствии заблаговременного предупреждения об этом населения страны. Например, финансово-экономический кризис привел к резкому увеличению пенсионного возраста в Греции [3], а актуарная несбалансированность пенсионной системы — в Израиле⁵.

Таблица 1

Параметры повышения пенсионного возраста в отдельных зарубежных странах

Страна	Год объявления решения об увеличении пенсионного возраста (ПВ)	Период повышения ПВ		Мужчины		Женщины		Увеличение ПВ в среднем за год, мес.	
		с	до	с	до	с	до	мужчины	женщины
Страны — члены ОЭСР									
Австрия	2005	2024	2034	65		60	65		6
Австралия	2009	2017	2036	65,5	70	65,5	70	3	3
Бельгия	2014	2025	2026	65	66	65	66	12	12
	2014	2030	2031	66	67	66	67	12	12
Велико-британия	2007	2024	2026	65	66	65	66	6	6
	2007	2034	2036	66	67	66	67	6	6
	2007	2044	2046	67	68	67	68	6	6
Венгрия	2009	2015	2021	62	65	62	65	6	6
Германия	2007	2012	2024	65	66	65	66	1	1
	2007	2024	2029	66	67	66	67	2	2
Греция	2010	2011	2013	65		60	65		30
	2012	2015	2016	65	67	65	67	24	24
Дания	2006	2024	2027	65	67	65	67	8	8
Израиль	2003	2004	2006	65	67	60	64	12	24
Испания	2011	2013	2027	65	67	65	67	2	2

³ Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31979L0007>).

⁴ Review of recent social policy reforms. 2015 Report of the Social Protection Committee / The Social Protection Committee (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7856&furtherPubs=yes>).

⁵ Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries / OECD Publishing, 2011.

Страна	Год объявления решения об увеличении пенсионного возраста (ПВ)	Период повышения ПВ		Мужчины		Женщины		Увеличение ПВ в среднем за год, мес.	
		с	до	с	до	с	до	мужчины	женщины
Италия	2004	2008	2021	65	67	60	67	2	7
Канада	2012	2022	2030	65	67	65	67	3	3
Корея	1998	2013	2033	60	65	60	65	3	3
Латвия	1999	1999	2003	60	62	55	62	6	21
	2012	2014	2025	62	65	62	65	3	3
Литва	1995	1995	2001	60	61	55	57	2	4
	2000	2001	2004	61	62,5	57	60	6	12
	2009	2011	2026	62,5	65	60	65	2	4
Нидерланды	2009	2012	2021	65	67	65	67	3	3
США	1983	2002	2014	65	67	65	67	2	2
Чехия	2010	2011	2054	60	67	55	67	2	3
Финляндия	2014	2017	2025	63	65	63	65	3	3
Эстония	2010	2017	2027	63	65	60	65	2	6
Страны – бывшие республики СССР									
Азербайджан	2009	2010	2012	60	63			6	
	2009	2010	2016			57	60		6
	2017	2017	2021	63	65			6	
	2017	2017	2027			60	65		6
Армения	2000	2001	2002	60	63			36	
	2000	2002	2012			58	63		6
Белоруссия	2016	2017	2023	60	63	55	58	6	6
Казахстан	1997	1998	2001	60	63	55	58	12	12
	2013	2018	2024	63		58	63		6
Киргизия	-			60	63	55	58		
Молдавия	1998	1998	2008	60	65	55	60	6	6
	2016	2017	2028	62	63	57	63	4	6
Таджикистан	1999	2001	2004	60	63	55	58	12	12
Туркмения	-			60	62	55	57		
Украина	2003	2011	2021	60		55	60		6

Источники: составлено авторами по официальным публикациям пенсионных фондов и других государственных органов.

Кроме того, в развитых странах повышение пенсионного возраста чаще происходит более медленными темпами, чем, например, в странах Восточной Европы и странах – бывших республиках СССР. Так, например, в Германии пенсионный возраст повышался по одному месяцу в год, в США – по два месяца в год, в Канаде – по три месяца в год. Для стран Западной Европы возможность медленного повышения пенсионного возраста обусловлена тем, что пенсионный возраст у них изначально был установлен на достаточно высоком уровне. В странах Восточной Европы и бывших республиках СССР, где изначально пенсионный возраст был существенно ниже, чем в западных странах, приходилось применять ускоренные темпы повышения пенсионного возраста (иногда даже год в год или два года в год).

Одновременно с повышением пенсионного возраста увеличивается и минимальный страховой стаж, необходимый для назначения страховой пенсии по старости. Для того чтобы ограничить досрочное получение пенсий, страховой стаж для них часто устанавливается даже выше уровня минимального страхового стажа, необходимого для назначения страховой пенсии по старости в общеустановленном пенсионном возрасте. Отдельные страны уже сейчас, а некоторые страны в перспективе планируют связать изменение пенсионного возраста с изменением ожидаемой продолжительности жизни.

Важно отметить, что повышение пенсионного возраста часто встречает негативную реакцию населения, и есть примеры, когда под давлением населения, профсоюзов и экспертного сообщества правительства стран были вынуждены откладывать такие меры или проводить повышение пенсионного возраста в более щадящем режиме. Так, во Франции власти были вынуждены ввести другие условия выхода на пенсию многодетных и родителей детей-инвалидов, а в Казахстане в результате повышения протестной активности населения увеличение пенсионного возраста было отложено на четыре года.

Часто одновременно с процессом повышения общеустановленного пенсионного возраста происходит повышение возраста досрочного получения пенсии в связи с работой в особых условиях труда. В некоторых странах перечень категорий, имеющих право на досрочное получение пенсии, существенно сокращается, например право на досрочное получение пенсии оставляют только за лицами, работающими в опасных условиях труда.

Для того чтобы обеспечить социальную приемлемость повышения пенсионного возраста, во многих пенсионных системах европейских стран предусмотрена возможность выхода на пенсию ранее общеустановленного пенсионного возраста для лиц, не имеющих права на досрочную пенсию, в связи с работой в особых условиях труда. При том что официальный пенсионный возраст в большинстве стран составляет 65 лет для мужчин и несколько меньше для женщин, с постепенным повышением до 67 лет в течение двух ближайших десятилетий, ранний выход на пенсию в большинстве случаев возможен за два-пять лет до его достижения.

В ряде стран предусмотрены дополнительные условия раннего выхода на пенсию: часто пенсионер должен прекратить работу, учитываются также его доходы и периоды уплаты взносов. Чтобы снизить привлекательность раннего выхода на пенсию, размеры пенсионных выплат, предоставляемых до общеустановленного пенсионного возраста, сокращаются в зависимости от периода досрочного получения пенсии. Процент сокращения выплат варьируется по странам (от 1,8 % в Хорватии до 8 % в Испании) и может зависеть как от возраста раннего выхода на пенсию, так и от накопленного страхового стажа. Как правило, сокращение размера пенсии сохраняется даже после достижения застрахованным лицом общеустановленного пенсионного возраста. В отдельных случаях, когда застрахованное лицо имеет большой накопленный страховой стаж, например 40 лет, размер пенсии при раннем выходе может не сокращаться (например, в Бельгии, Италии и др.).

Краткое описание параметров раннего выхода на пенсию, существующих в зарубежных странах, представлено в табл. 2.

Таблица 2

**Общеустановленный пенсионный возраст
и возраст раннего выхода на пенсию в зарубежных странах**

	Общеустановленный пенсионный возраст	Возраст раннего выхода на пенсию	Сокращение размера пенсии, % в год
Австрия	65 лет (м) / 60 лет (ж)	62 года (м) / 60 лет (ж)	5,1 (м) / 4,2 (ж)
Албания	65 лет	62 года	7,2
Бельгия	65 лет	62 года	0
Венгрия	63,5 года	В любом возрасте при страховом стаже 40 лет	0
Германия	65 лет (ж) / 67 лет (м)	63 года	3,6
Греция	67 лет	62 года	6
Испания	65 лет и 4 мес.	63 года и 4 мес.	6,5-8
Италия	66 лет и 7 мес. (гос. сектор) или 65 лет и 7 мес.	63 года 7 мес.	0
Кипр	65 лет	63 года	6
Латвия	62 года и 9 мес.	60 лет и 9 мес.	Размер пенсии в целом уменьшается на 50 %
Лихтенштейн	64 года	60 лет	не более 3,5-5,5 %

	Общественный пенсионный возраст	Возраст раннего выхода на пенсию	Сокращение размера пенсии, % в год
Люксембург	65 лет	57 лет (ж) / 60 лет (м)	0
Мальта	62 года (ж) / 65 лет (м)	61 год	0
Польша	65 лет (м) / 60 лет (ж) (будет 67)	65 лет (м) / 62 года (ж)	Размер пенсии в целом уменьшается на 50 %
Португалия	66 лет и 2 мес.	55 лет	6
Сербия	65 лет (м) / 61 год (ж)	56 лет (м) / 55 лет (ж)	4,08
Словакия	62 года	60	6
Словения	65 лет	59 лет и 4 мес. (м) / 59 лет (ж)	3,6
Финляндия	63 года (ж) / 68 лет (м)	63 года	4,8
Франция	67 лет	62 года	5
Хорватия	65 лет (м) / 61,5 года (ж)	60 лет (м) / 56,5 года (ж)	1,8–4,08 (в зависимости от страхового стажа)
Чехия	63 года (м) / 62 года 4 мес. (ж)	60 лет (м) / 59 лет 4 мес. (ж)	3,6–6 (в зависимости от возраста выхода)
Швейцария	65 лет (м) / 64 года (ж)	63 года (м) / 62 года (ж)	6,8
Эстония	63 года	60 лет	4,8

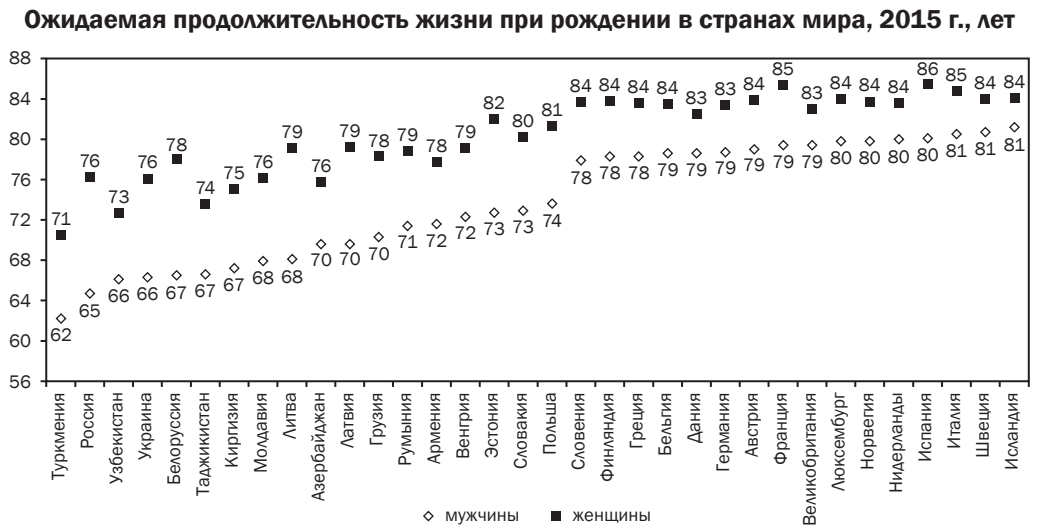
Источники: Social Security Administration. Social Security Programs Throughout the World: Europe. 2016; Pensions: Treatment of periods out of work – Early/late retirement, childcare, and unemployment. DICE Database (2014); Treatment of early and late retirees, selected OECD countries. DICE Database (2014); Early retirement conditions in the EU. DICE Database (2016).

Одновременно с этим во многих странах к размеру пенсии вводятся повышающие коэффициенты за более поздний выход на пенсию.

ОЖИДАЕМАЯ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ

По данным ВОЗ, ожидаемая продолжительность жизни при рождении в большинстве стран — бывших республик СССР в 2015 г. была ниже, чем в странах Европейского союза (рис. 2). Во многих странах ЕС ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин существенно выше 70 лет, а в некоторых она превышает 80 лет. По сравнению с остальными странами в России достаточно низкая продолжительность жизни мужчин (64,7 года).

Рисунок 2



Источник: Global Health Observatory Data Repository, Life expectancy (<http://apps.who.int/gho/data/node.main.688>).

Однако при принятии решения о новой границе пенсионного возраста ожидаемая продолжительность жизни не имеет существенного значения. В то же время ожидаемая продолжительность жизни после достижения пенсионного возраста или, точнее, ожидаемый период получения пенсии, существенно влияет на сбалансированность пенсионной системы, и, следовательно, этот параметр, вообще говоря, следует учитывать при определении приемлемого пенсионного возраста.

По данным ВОЗ, ожидаемая продолжительность жизни в возрасте 60 лет в 2015 г. в развитых европейских странах превышала 21 год у мужчин и 24 года у женщин. В странах — бывших республиках СССР ожидаемая продолжительность жизни в возрасте 60 лет не превышала 19 лет у мужчин и 23 лет у женщин (за исключением Эстонии, где ожидаемая продолжительность жизни женщин в возрасте 60 лет составляла 24,5 года). В России в 2015 г. ожидаемая продолжительность жизни мужчин в возрасте 60 лет составляла 15,1 года и была ниже значения соответствующего показателя в странах ЕС и в большинстве стран — бывших республик СССР. Ожидаемая продолжительность жизни женщин в возрасте 60 лет в 2015 г. составляла 21,2 года и также была ниже значения соответствующего показателя в странах ЕС, однако выше значения соответствующего показателя в таких странах, как Туркмения, Узбекистан, Киргизия, Молдавия, Украина, Азербайджан и Таджикистан. В то же время во всех указанных странах — бывших республиках СССР (кроме Узбекистана) пенсионный возраст женщин в 2015 г. был установлен на уровне выше 55 лет: в Туркмении, Украине и Молдавии — 57 лет, в Киргизии и Таджикистане — 58 лет, в Азербайджане — 60 лет.

Анализ данных ОЭСР о пенсионном возрасте и ожидаемой продолжительности жизни в пенсионном возрасте мужчин и женщин в зарубежных странах показывает, что в середине XX века демографические факторы не оказывали существенного влияния на установленную величину пенсионного возраста. Граница пенсионного возраста в зарубежных странах определялась с учетом историко-культурных и экономических особенностей [4]. Так, например, пенсионный возраст мужчин и женщин в Ирландии в 1958 г. составлял 70 лет, в то время как их ожидаемая продолжительность жизни в этом возрасте — 7,6 года и 9,4 года соответственно⁶. В целом в середине XX века во многих зарубежных странах ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин в пенсионном возрасте была ниже, чем в России в настоящее время. При этом пенсионный возраст мужчин и женщин в данных странах был и остается выше, чем в России сейчас.

АКТУАРНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТОВ ПОВЫШЕНИЯ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В РОССИИ

Актuarная оценка эффектов от повышения пенсионного возраста в России уже проводилась в работах ряда российских исследователей.

Так, в работах Е. Т. Гурвича [5] и В. С. Назарова и С. Г. Синельникова-Мурылева [6] было показано, что повышение пенсионного возраста позволит обеспечить поддержание коэффициента замещения. В публикации О. В. Синявской и Т. Г. Омельчук [7] отмечается, что повышение пенсионного возраста дает возможность снизить объем трансферта из федерального бюджета, поступающего в Пенсионный фонд РФ.

В то же время в отдельных исследованиях отмечаются риски повышения пенсионного возраста. Так, например, в работе А. К. Соловьева [8] подчеркивается, что при повышении пенсионного возраста необходимо принимать во внимание риски инвалидизации населения и безработицы среди молодежи и пожилых. Кроме того, в условиях сохранения

⁶ *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries / OECD Publishing, 2011.*

правил индексации пенсионного капитала повышение пенсионного возраста может привести к существенному увеличению объема государственных пенсионных обязательств. В исследовании Е. Гурвича и Ю. Сониной [9] указано, что потенциальным препятствием для повышения пенсионного возраста могут стать здоровье населения и необходимость выполнения женщинами семейных функций по уходу за детьми.

Следует отметить, что прогнозы параметров пенсионной системы в результате повышения пенсионного возраста в указанных работах [5–8] проводились исходя из норм пенсионного законодательства, действующего до конца 2014 г., в то время как в текущей работе эти расчеты проводились с учетом изменений пенсионного законодательства с 2015 г.

Для актуарной оценки эффектов от повышения пенсионного возраста в России в настоящей работе использовалась модель пенсионной системы до 2035 г., базирующаяся на ряде официальных демографических и экономических прогнозов. Данная модель позволяет оценивать численность получателей страховых пенсий и работников, за счет заработной платы которых выплачиваются страховые взносы, от которых зависят размеры страховых пенсий, доходы и расходы Пенсионного фонда России, а также бюджетные трансферты в части выплат страховых пенсий. Подробное описание модели представлено в работе [10].

Для оценки будущей численности пенсионеров и работников используются данные по однолетним половозрастным группам демографического прогноза Росстата до конца 2035 г. от 24 июля 2017 г. (средний вариант прогноза). Основные макроэкономические показатели, такие как темпы роста ВВП, заработной платы и инфляции, взяты из долгосрочного макропрогноза социально-экономического развития Министерства экономического развития от мая 2017 г. (базовый вариант). Предполагается, что все основные положения текущего пенсионного законодательства сохраняются, за исключением пенсионного возраста. Продолжается мораторий на формирование пенсионных накоплений.

Вместе с инерционным сценарием, согласно которому текущий пенсионный возраст сохраняется до 2035 г., моделировалось три варианта его повышения. Во всех сценариях предполагается, что реформа начинается с 2019 г.

Сценарий 1. Повышение пенсионного возраста только у женщин до 60 лет со следующими темпами: первые четыре года реформы возраст повышается на 3 месяца каждый год, далее по 6 месяцев за год.

Сценарий 2. Повышение пенсионного возраста мужчин до 63 лет и женщин до 60 лет. Темпы аналогичны указанным в сценарии 1.

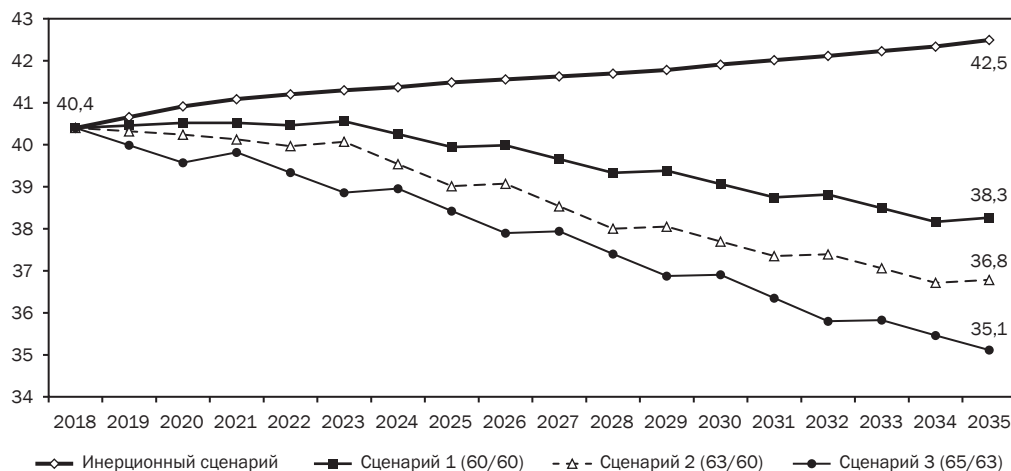
Сценарий 3. Повышение пенсионного возраста мужчин до 65 лет, женщин до 63 лет по 6 месяцев в год.

Согласно полученным оценкам численность пенсионеров, получающих страховую пенсию, в инерционном сценарии продолжает расти и достигнет к 2035 г. 42,5 млн человек (рис. 3). С другой стороны, повышение пенсионного возраста позволит снизить численность пенсионеров по сравнению с уровнем 2018 г.: до 38,3 млн человек в первом сценарии, до 36,8 млн во втором сценарии, до 35,1 млн в третьем сценарии. Отметим, что в первых двух сценариях переходный период заканчивается в 2034 г., т. е. с 2035 г. для всего населения начинает действовать новый пенсионный возраст. В то же время в третьем сценарии переходный период продолжится и после 2035 г., т. е. снижение численности пенсионеров будет продолжаться далее.

Согласно принятому в модели допущению, в результате повышения пенсионного возраста занятость населения в новых предпенсионных возрастах будет расти. Уровень занятости среди этих когорт к концу реформы будет равен текущему уровню занятости 50–54-летних женщин и 55–59-летних мужчин.

Рисунок 3

**Численность пенсионеров в различных сценариях
повышения пенсионного возраста, млн человек**

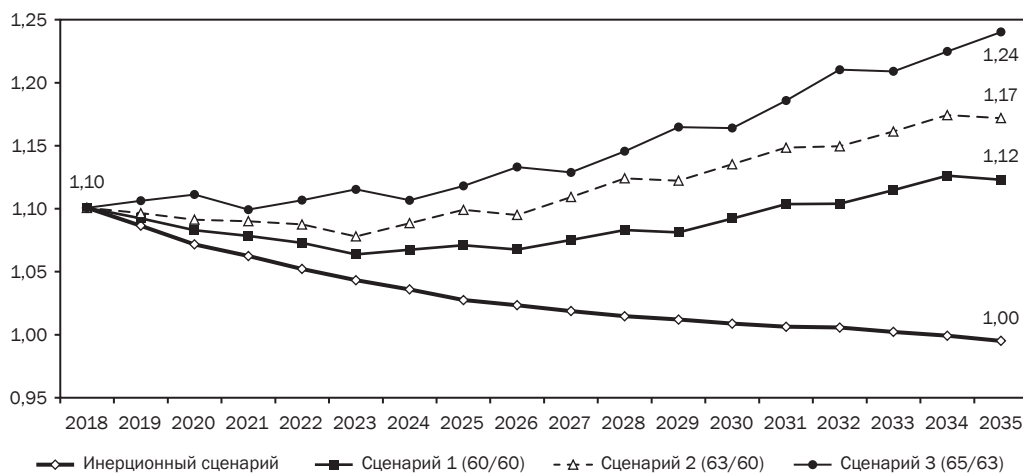


Источник: расчеты авторов.

Численность работников в рамках инерционного сценария уменьшится с 44,5 млн до 42,3 млн человек к 2035 г. В результате, если в 2018 г. на одного пенсионера будет приходиться 1,1 работника, то к 2035 г. этот показатель опустится до 1,0 (рис. 4). Повышение пенсионного возраста позволит обратить этот тренд на противоположный. Хотя во втором и третьем сценариях все равно предполагается снижение этого показателя до 2023 г., к 2035 г. он составит 1,12 и 1,17 соответственно. Из-за более быстрых начальных темпов повышения пенсионного возраста в третьем сценарии увеличение соотношения пенсионеров и работников начнется сразу и к 2035 г. составит 1,24.

Рисунок 4

**Отношение численности работников, за счет заработной платы
которых выплачиваются страховые взносы, к численности пенсионеров**



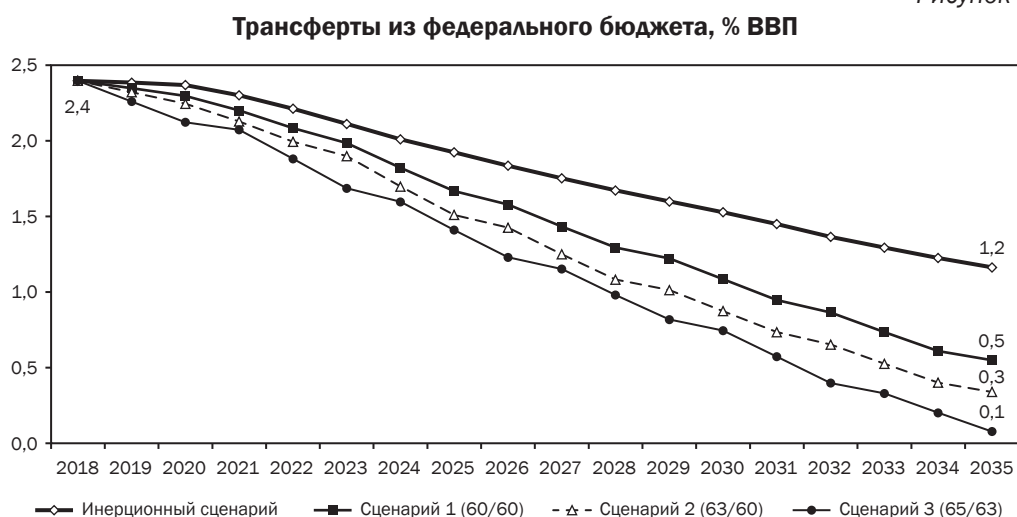
Источник: расчеты авторов.

В инерционном сценарии предполагается, что пенсия растет по инфляции, и на основании этого рассчитываются объемы трансфертов и расходы Пенсионного фонда на

выплату страховых пенсий⁷. Так как одновременно, согласно макропрогнозу, будут расти заработные платы в реальном выражении, размер трансфертов из федерального бюджета снижается с 2,4 % ВВП до 1,2 % ВВП к 2035 г. С другой стороны, размер пенсий относительно средней заработной платы (без учета накопительных пенсий) сократится с 33,9 до 24,5 % за этот же период, в результате будет деградировать функция пенсий как страховки от утраты заработка.

Повышение пенсионного возраста и соответствующий рост отношения численности работников к численности пенсионеров обуславливает финансовый эффект от пенсионной реформы, возникающий как от дополнительных страховых взносов из-за появления новых работников, так и от снижения численности пенсионеров. Если в результате повышения пенсионного возраста весь финансовый эффект от реформы будет использован на снижение трансфертов из федерального бюджета, тогда как реальный размер пенсий останется неизменным, то снижение трансфертов будет еще более существенным: до 0,1–0,5 % ВВП в зависимости от сценария реформы (рис. 5).

Рисунок 5



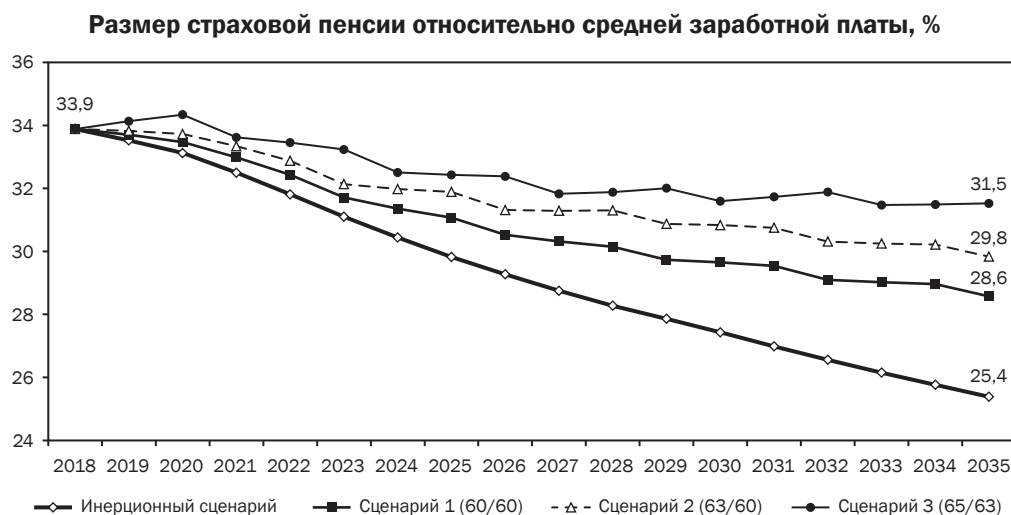
Источник: расчеты авторов.

С другой стороны, финансовый эффект может (и должен) использоваться на дополнительный прирост размеров пенсий. Если в инерционном сценарии предполагается, что пенсия относительно заработных плат снизится к 2035 году до 25,4 %, то в результате реформы это соотношение может быть обеспечено на уровне 28,6–31,5 % в зависимости от сценария реформы (рис. 6).

Таким образом, повышение пенсионного возраста позволяет в определенной мере добиться выполнения двух задач: роста размеров пенсий и снижения зависимости Пенсионного фонда от федерального бюджета. Предложенные выше варианты использования финансового эффекта, возникающего после реформы, являются крайними случаями. Рациональным представляется более сбалансированный вариант: та часть финансового эффекта, которая возникает из-за снижения требований к трансферту из федерального бюджета (например, из-за уменьшения сумм на валоризацию пенсионных прав, нестраховые периоды и др.), должна уменьшать объемы трансфертов, тогда как оставшаяся — направляться на увеличение размеров пенсий.

⁷ Что соответствует используемому сценарию макропрогноза.

Рисунок 6



Источник: расчеты авторов.

ВЫВОДЫ

Обзор зарубежного опыта повышения пенсионного возраста показывает, что основным фактором, подталкивающим страны к повышению пенсионного возраста, является проблема обеспечения приемлемого уровня пенсий и нагрузки пенсионной системы на экономику. Остальные факторы, в т. ч. ожидаемая продолжительность жизни, могут учитываться странами при принятии решения о повышении пенсионного возраста, однако не являются определяющими. За последние полтора-два десятилетия пенсионный возраст повысился в большинстве развитых стран и стран СНГ. Во многих странах пенсионный возраст сейчас повышается до 65–67 лет.

Проведенная в работе актуарная оценка эффектов от повышения пенсионного возраста в России показала, что такое повышение позволит добиться баланса между ростом пенсий и снижением зависимости Пенсионного фонда от бюджетных трансфертов.

Библиография

1. Гришина Е., Дормидонтова Ю., Ляшок В. Влияние неформальной занятости на устойчивость пенсионной системы в России // Экономическая политика. 2014. № 6. С. 7–25.
2. Кудрин А., Гурвич Е. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. 2012. № 3. С. 52–79.
3. Symeonidis G., Authority H. A. The Greek Pension Reform Strategy 2010–2013: Steering Away from the Tip or the Iceberg / World Pension Summit, 2013.
4. Малева Т. М., Синявская О. В. Повышение пенсионного возраста: pro et contra // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 8. С. 117–137.
5. Гурвич Е. Т. Реформа 2010 г.: решены ли долгосрочные проблемы российской пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6. С. 98–119.
6. Назаров В., Синельников-Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // Экономическая политика. 2009. № 3. С. 150–177.
7. Синявская О. В., Омельчук Т. Г. Последствия демографического старения для пенсионной системы в среднесрочной перспективе: опыт прогнозирования для России // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2014. № 19. С. 7–30.

8. Соловьев А. К. Повышение пенсионного возраста в Российской Федерации: демографические условия и макроэкономические последствия // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 3. С. 190–199.
9. Гурвич Е., Сони́на Ю. Микроанализ пенсионной системы // Вопросы экономики. 2012. № 2. С. 27–51.
10. Бурдяк А. Я., Гришина Е. Е., Дормидонтова Ю. А., Казакова Ю. М. и др. Влияние трудового и пенсионного поведения населения на обеспечение долгосрочной устойчивости пенсионной системы в Российской Федерации и снижение рисков депривационной бедности среди граждан пожилого возраста / SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=2608964>.

Авторы



Горлин Юрий Михайлович, к. э. н., зам. директора Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
(e-mail: gorlinum@yandex.ru)



Гришина Елена Евгеньевна, к. э. н., зав. лабораторией исследований рынков труда и пенсионных систем Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
(e-mail: grishina@ranepa.ru)



Ляшок Виктор Юрьевич, науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС; мл. науч. сотр. Лаборатории исследований рынка труда НИУ ВШЭ
(e-mail: victorlyashok@gmail.com)



Федоров Виталий Владимирович, науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
(e-mail: fedorov-vv@rane.ru)

Y. M. Gorlin, E. E. Grishina, V. Y. Lyashok, V. V. Fedorov

Increase in Retirement Age: Experience of Foreign Countries and the Assessment of the Effects for Russia

Abstract

The article analyzes the foreign experience of increase in the retirement age. The authors investigate the boundaries and rates of increase in the retirement age, taking into account different, such as life expectancy (including life expectancy of persons older the retirement age), the requirements for the length of service and the availability of early retirement opportunities. The article gives an actuarial estimation of economic effects of raising the retirement age in relation to Russian conditions. It is shown that raising of the retirement age makes it possible to achieve a long-term pension system balance with the increase in pensions in real terms.

Keywords:

pension age, ageing, pension reform, early retirement, mandatory pension insurance, long-term pension system balance

JEL: J26

Authors' affiliation:

Gorlin Yuri M. (e-mail: gorlinum@yandex.ru), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation

Grishina Elena E. (e-mail: grishina@ranepa.ru), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation

Lyashok Victor Y. (e-mail: victorlyashok@gmail.com), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation; Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

Fedorov Vitaly V. (e-mail: fedorov-vv@rane.ru), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation

References

1. Grishina E., Dormidontova Yu., Lyashok V. The Influence of Informal Employment on the Sustainability of the Pension System in Russia. *Ekonomicheskaya politika — Economic Policy*, 2014, no. 6, pp. 7–25.
2. Kudrin A., Gurvich E. Aging of the Population and the Threat of a Budget Crisis. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 3, pp. 52–79.
3. Symeonidis G., Authority H. A. The Greek Pension Reform Strategy 2010–2013: Steering Away from the Tip or the Iceberg. World Pension Summit, 2013.
4. Maleva T. M., Sinyavskaya O. B. Pension Age Increase: Pro et Contra. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi associatsii — The Journal of the New Economic Association*, 2010, no. 8, pp. 117–137.
5. Gurvich E. T. Reform of 2010: Are the Long-Term Problems of the Pension System Properly Addressed? *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi associatsii — The Journal of the New Economic Association*, 2010, no. 6, pp. 98–119.
6. Nazarov V., Sinelnikov-Murylev S. On the Strategy for Improving the Russian Pension System. *Ekonomicheskaya politika — Economic Policy*, 2009, no. 3, pp. 150–177.
7. Sinyavskaya O.V., Omel'chuk T. Consequences of Demographic Aging for the Pension System in the Medium Term: Forecasting Experience for Russia. SPERO. *Social'naya politika: ekspertiza, rekomendatsii, obzory — SPERO. Social Policy: Expertise, Recommendations, Reviews*, 2014, no. 19, pp. 7–30.
8. Solovyev A. K. Pension Age Increase in the Russian Federation: Demographic Conditions and Macroeconomic Consequences. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi associatsii — The Journal of the New Economic Association*. 2015. no. 3, pp. 190–199.
9. Gurvich E., Sonina Yu. Microanalysis of the Pension System. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 2, pp. 27–51.
10. Burdyak A. Ja., Grishina E. E., Dormidontova Y. A., Kazakova Y. M., Lyashok V. Y., Tsatsura E. A. Effect of Labor and Retirement Behavior of the Population in the Long-Term Sustainability of the Pension System in the Russian Federation and the Reduction of Risks of Deprivational Poverty Among the Elderly. SSRN. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2608964>.

М. Н. Кириллова, О. Ф. Селиверстова

Анализ мер социальной поддержки многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми

Аннотация

В статье рассматриваются меры социальной поддержки, нацеленные на социальную поддержку семей с детьми, в том числе с учетом уровня доходов. Проанализированы объемы выплат и количество мер социальной поддержки, предоставляемых многодетным, неполным и малоимущим семьям с детьми в разных регионах. Выявлено, что имеется общий набор мер, применяемых во всех регионах, а также специфические меры, выбор и параметры которых определяются особенностями социально-демографического развития и экономическими возможностями регионов. При этом по общим для всех регионов мерам наблюдаются существенные межрегиональные различия в размере выплат. Вследствие этого семьи с детьми, проживающие в разных регионах, оказываются в неравных условиях: число выплат и их размеры различаются в зависимости от финансово-экономических возможностей региона. Кроме того, выявлено, что неполные семьи испытывают более высокие риски материальной депривации, чем многодетные.

Ключевые слова:

социальная поддержка семей с детьми, меры социальной поддержки, принцип адресности, критерии нуждаемости

JEL: I38, I39, H53

Исследования показывают, что нестабильность экономического положения начала 2000-х годов повлекла ухудшение условий жизни значительной части населения страны, в частности семей с детьми. Позитивные изменения в демографическом положении страны, наблюдаемые с 2010 г., во многом были обусловлены постепенным улучшением общей экономической ситуации в стране, определенную роль сыграли и государственные меры, направленные на улучшение демографической ситуации, стимулирование рождаемости. Вместе с тем семьи с детьми по-прежнему в наибольшей степени в сравнении с другими группами населения подвержены риску бедности и нуждаются в социальной поддержке.

Согласно федеральным законам¹ решение вопросов социальной поддержки семей с детьми отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ. В статье представлен сравнительный анализ региональных мер социальной поддержки (МСП) многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми.

Информационной базой исследования послужил российский сегмент базы данных Всемирного банка ASPIRE (Атлас индикаторов социальной защиты). Российский сегмент

¹ ФЗ от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»; ФЗ от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

этой базы данных обеспечивает возможность проведения межрегиональных сравнений систем социальной поддержки по составу мер, уровню бюджетных расходов, эффективности на основе данных, сформированных с использованием единой методологии, а также возможность проведения мониторинга изменений в сфере социальной поддержки населения (подробнее см. [1]).

Анализ категорий получателей «детских и семейных» пособий показал, что круг таких получателей достаточно широк. Целевые группы могут определяться по разным признакам:

- исходя из принадлежности к определенной социально-демографической группе (семьи с одним-двумя детьми, многодетные семьи, неполные семьи, семьи с детьми-инвалидами, дети, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, приемные семьи, семьи опекунов (попечителей);
- с учетом определенных жизненных ситуаций (например, семьи и дети, пострадавшие в результате радиационных аварий);
- исходя из принадлежности к определенной профессиональной группе (семьи и дети военнослужащих и приравненных к ним категорий работников, судей, работников прокуратуры и пр.);
- исходя из принадлежности к определенной статусной группе (семьи и дети Героев Советского Союза, Героев России и др.).

Все применяемые меры социальной поддержки можно условно разделить на категориальные и адресные, то есть те, которые предоставляются на основе проверки доходов [2; 3].

Меры социальной поддержки семей с детьми, применяемые разными регионами, весьма разнообразны, однако имеется определенный перечень мер, общих для всех или для большинства регионов: ежемесячное пособие на ребенка, адресная ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и (или) последующих детей, материнский капитал, компенсация родителям (законным представителям) части родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных учреждениях; перечень мер по поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; различные денежные выплаты на содержание ребенка в семье опекуна (попечителя) и приемной семье, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю. Далее мы подробнее остановимся на некоторых общераспространенных мерах социальной поддержки семей с детьми.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ

Единого определения многодетной семьи в российском законодательстве не существует, поэтому критерии отнесения семьи к «многодетной» каждый регион устанавливает самостоятельно, так же, как и меры поддержки для таких семей. Меры поддержки многодетных семей, как правило, не предполагают проверку доходов, поскольку большинство многодетных семей — малоимущие, и проверка их «малоимущности» потребовала бы больших расходов, намного превышающих возможную экономию. Это не исключает того, что какие-то меры многодетным могут предполагать проверку нуждаемости. Состав мер социальной поддержки зависит в том числе от национальных особенностей и культурных традиций того или иного региона. Например, в большинстве регионов многодетной считается семья с тремя и более детьми, а в Ингушетии — семья с пятью и более детьми.

Анализ региональных практик показал, что многодетные семьи получают ощутимую социальную поддержку. Такая поддержка включает различные ежемесячные, ежегодные и единовременные выплаты, например ежегодные выплаты для подготовки детей к школе, выплаты на улучшение жилищных условий, выплаты при рождении детей, к праздникам, выплаты на проезд в городском транспорте и пр.; и поддержку в натуральной форме, например бесплатное питание в образовательных учреждениях, предоставление земельных участков, внеочередное предоставление мест в детских садах, бесплатное или льготное

дополнительное образование детей, лекарственное обеспечение детей, бесплатное или льготное транспортное обслуживание, оздоровление и отдых детей.

Во всех регионах ежемесячное пособие на ребенка предоставляется многодетным семьям в повышенном размере. Численность получателей этого пособия ежегодно увеличивается. Например, с 2013 по 2016 г. в Псковской области число многодетных семей, получающих ежемесячное пособие на ребенка, увеличилось более чем на 3300 семей (20,1 %), в Мурманской области — на 1800 семей (29 %), в Омской области — более чем на 5600 семей (27,9 %), в Республике Мордовия — на 3500 семей (64,7 %).

Надо отметить, что размеры ежемесячного пособия на ребенка из многодетных семей в большинстве регионов за рассматриваемый период не изменялись (21 регион) или увеличились незначительно (43 региона). Например, в Псковской области размер этого пособия составляет 370 руб. и за четыре года (с 2013 по 2016 г.) не изменился. Такая же ситуация в Республике Мордовия. В Магаданской области размер пособия в 2013 г. был установлен на уровне 600 руб., а к 2016-му вырос на 188 руб., в Мурманской области к пособию в размере 843 руб. прибавилось к 2016 г. 139 руб.

Другие меры социальной поддержки семей в разных регионах различны и могут учитывать специфические особенности региона. Например, в Чукотском автономном округе имеется ряд единовременных выплат, виды и размер которых есть только в этом регионе: например, такие как «единовременное пособие многодетным кочующим семьям оленеводов и многодетным семьям морзверобоев» (25 тыс. руб.); социальная выплата на уплату первоначального взноса при получении ипотечного кредита на приобретение жилого помещения на территории округа многодетными семьями с последующим ежемесячным частичным возмещением процентов по кредиту — от 10 тыс. до 1 млн руб.; «выплата многодетным семьям на приобретение цифрового телевизионного ресивера для приема цифрового эфирного телевидения стандарта DVB-T2» — 3500 руб.

В Архангельской области семье, воспитывающей шесть и более детей, выплачивается субсидия на приобретение транспортного средства (в том числе снегоболотохода, поскольку семьи зачастую живут в труднодоступных местах) в размере не более 1 млн руб.; а при рождении (усыновлении) седьмого ребенка или последующих детей выплачивается субсидия на улучшение жилищных условий в размере не более 2 млн руб.²

Также для многодетных семей большинством регионов предусмотрена выплата регионального материнского капитала, право на получение которого предоставляется, как правило, в связи с рождением (усыновлением) третьего ребенка или последующих детей [4]. Размеры выплат в 2016 г. составляли от 50 тыс. до 100 тыс. руб. в 39 регионах (например, Архангельская, Астраханская, Калужская области, Республика Алтай), свыше 100 тыс. руб. в 25 регионах (например, Воронежская область — 116 868 руб.; Еврейская автономная область и Красноярский край — 120 000 руб.; Камчатский край — 137 023 руб.)³.

Нормативные правовые региональные акты в ряде регионов четко регламентируют, на какие цели производится выплата регионального материнского капитала. Так, например, в Амурской области — на улучшение жилищных условий; в Воронежской и Еврейской автономной областях — на улучшение жилищных условий, получение ребенком образования, лечение ребенка, приобретение автотранспортного средства семьей, имеющей ребенка-инвалида и т. п. Однако в большинстве регионов эти выплаты не имеют целевого характера.

В 2013 г. Указом Президента РФ № 606 от 7.05.2012 была введена ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и (или) последующих детей в размере установленного в регионе прожиточного минимума для детей, а с 2016 г. эта мера была

² Распространяется на семьи, родившие (усыновившие) шестого или седьмого ребенка до 31 декабря 2016 г.

³ Пособие на ребенка. Все о детских выплатах и пособиях (<http://posobie-expert.ru/ezhemesyanye-posobiya/na-3-rebenka/>).

распространена и на усыновленных детей. Надо отметить, что эта мера предоставляется с проверкой доходов — претендовать на нее могут только те семьи, подушевой доход которых не превышает величину установленного в регионе прожиточного минимума. Эта мера была введена в целях поддержки рождаемости в тех регионах, в которых сложилась неблагоприятная демографическая ситуация. Так, в 2016 г. на условиях софинансирования за счет средств федерального бюджета ежемесячное пособие на третьего ребенка и последующих было установлено в 53 регионах⁴. В то же время в 16 субъектах решением региональных властей было установлено ежемесячное пособие, выплачиваемое исключительно из собственных средств регионального бюджета⁵.

Нужно заметить, что ежемесячная выплата на третьего ребенка — это самая большая и самая существенная для семейного бюджета регулярная выплата, получаемая многодетными семьями. Поскольку прожиточный минимум в разных регионах разный, различны и ее размеры. Самые большие выплаты малообеспеченным семьям при рождении третьего ребенка в 2016 г. были в Ненецком автономном округе — более 18 тыс. руб. в месяц, в Магаданской области — более 17 тыс. руб., в Республике Саха (Якутия) — более 15 тыс. руб., а наименьшие — в Оренбургской области (5398 руб.), в Воронежской области (около 6700 руб.), в Пензенской и Тамбовской областях — около 7400 руб. в месяц.

При этом данные показывают, что в регионах с высоким прожиточным минимумом и большими размерами выплат численность получателей этого пособия невелика. Так, в 2016 г. в Ненецком автономном округе его получателями стала 421 семья, в Магаданской области это 710 семей. В то же время в Воронежской области его получили 9000 семей; в Пензенской области — 5427 семей; в Тамбовской области — 4408 семей. Во всех регионах, в которых ежемесячные выплаты при рождении третьего ребенка софинансируются из федерального бюджета, эти выплаты производятся в размере прожиточного минимума ребенка, установленного региональными нормативно-правовыми актами.

В тех случаях, когда ежемесячная выплата при рождении третьего ребенка не софинансируется из федерального бюджета, а установлена по инициативе самого региона и выплачивается исключительно за счет регионального бюджета, ее размер может быть ниже прожиточного минимума ребенка. Например, в Республике Башкортостан установлен фиксированный размер пособия 3000 руб., тогда как прожиточный минимум на ребенка в 2016 г. составлял 8240 руб. В Республике Хакасия размер пособия также составляет 3000 руб., а прожиточный минимум — 9420 руб. В Республике Удмуртия при прожиточном минимуме на ребенка 8186 руб. размер пособия установлен 5000 руб. Таким образом, объем помощи, получаемой семьями при рождении третьего ребенка, как в абсолютном, так и в относительном выражении (по сравнению с прожиточным минимумом) существенным образом зависит от региона проживания семьи.

С точки зрения эффективности бюджетных расходов на финансирование данной меры важно сделать следующее уточнение: уровень доходов как критерий нуждаемости

⁴ Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Алтайский край, Камчатский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Амурская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ульяновская, Ярославская области, Еврейская автономная область, г. Севастополь.

⁵ г. Санкт-Петербург, Забайкальский край, Иркутская область, Краснодарский край, Московская область, Ненецкий автономный округ, Новосибирская область, Республика Башкортостан, Республика Хакасия, Свердловская область, Томская область, Тюменская область, Удмуртская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ. См.: Пособие на ребенка. Все о детских выплатах и пособиях.

регионами определяется разный. По данным Минтруда России⁶ за 2015 г., в 43 регионах критерий нуждаемости был определен на уровне величины регионального прожиточного минимума, в части субъектов — на уровне величины, составляющей полтора, два или два с половиной региональных прожиточных минимума. В результате нарушается не только принцип эффективности расходования бюджетных средств (для одних регионов федеральный бюджет, софинансируя данную выплату, перечисляет больше средств, чем для других), но и принцип социальной справедливости: в одном регионе семья будет считаться малообеспеченной, а в другом, где установлен иной критерий нуждаемости на эту же меру соцподдержки, уже нет. Такая ситуация закономерно сложилась в силу того, что законодательно критерии нуждаемости не установлены, а официальных письменных разъяснений по этому поводу федеральный орган власти не давал, поэтому каждый регион действует в силу своих финансовых возможностей, устанавливая уровень нуждаемости так, как ему позволяет бюджет. При этом нужно понимать, что, согласно условиям, к 2018 г. размер собственных средств субъекта Российской Федерации на ежемесячную выплату при рождении третьего ребенка должен быть постепенно увеличен до 50 % (тогда как в 2013 г. до 90 % от необходимых средств выделял федеральный бюджет и только остальные 10 % — бюджет региона). В настоящее время финансирование осуществляется из двух уровней бюджета, и, следовательно, со временем бремя финансирования этой меры может быть полностью возложено на регионы, а по данным Росстата, численность получателей пособия за три года, с 2013 по 2015 г., увеличилась почти в четыре раза — с 108,8 тыс. семей в 2013 г. до 421,5 тыс. в 2015 г.

Анализ данных по регионам в целом показал, что при множестве видов МСП семей с детьми количество выплат многодетным семьям в разных регионах существенно различается (табл. 1)⁷. Очевидно, что количество мер и их виды различаются не только в зависимости от направленности социальной политики (есть регионы, которые целенаправленно ориентируют свою систему мер соцподдержки преимущественно на семьи с детьми, при этом в некоторых дифференциация размеров выплат может зависеть также от типа семьи, территории проживания и других факторов), но и в зависимости от финансово-экономических возможностей конкретного региона.

Таблица 1

**Количество выплат многодетным семьям
по отдельным субъектам Российской Федерации**

Субъект РФ	Общее количество МСП семьям с детьми	Из них количество МСП многодетным семьям	Субъект РФ	Общее количество МСП семьям с детьми	Из них количество МСП многодетным семьям
Ярославская область	51	5	Тамбовская область	55	11
Республика Ингушетия	4	2	Ульяновская область	35	9
Псковская область	11	3	Архангельская область	36	8
Красноярский край	24	1	Новосибирская область	38	8
Магаданская область	12	2	Хабаровский край	35	8
Московская область	63	1	Рязанская область	36	7
г. Санкт-Петербург	44	6	Мурманская область	38	7
Ненецкий А. О.	23	6	Владимирская область	35	7
Республика Калмыкия	10	1	Республика Мордовия	22	7
Чукотский А. О.	52	8			

Источник: составлено авторами на основе регионального сегмента базы данных ASPIRE (<http://aspire.nifi.ru/>).

⁶ Проект итогового доклада о результатах деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации за 2015 г. (<http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/>) (проверено 22.02.2017).

⁷ В этой и следующих таблицах для анализа были выбраны субъекты РФ, сравнение которых наиболее наглядно иллюстрирует межрегиональные различия.

По количеству представляемых многодетным семьям МСП лидирует Тамбовская область — 11 видов мер социальной поддержки; в Ульяновской области — 9 видов мер, в Архангельской и Новосибирской областях, Хабаровском крае — 8 мер.

Наименьшее количество мер соцподдержки многодетным семьям — в Московской области; в Республике Калмыкия и Красноярском крае — по одной мере; в Амурской, Курганской, Новгородской, Псковской, Ростовской областях, в республиках Татарстан и Ингушетия, Чувашской Республике — по две меры.

Анализ данных, представленных в табл. 2, демонстрирует тот факт, что даже несмотря на введение в некоторых регионах критериев нуждаемости при назначении мер поддержки семей с детьми, многодетные семьи получают большую поддержку со стороны региональных органов власти, чем прочие семьи с детьми, поскольку пособия многодетным семьям устанавливаются в повышенном размере и при их назначении прежние выплаты в поддержку семьи с детьми, как правило, сохраняются. Одним из факторов, объясняющих стремление регионов поддерживать именно многодетные семьи, является проводимая в России социально-демографическая политика по стимулированию рождаемости. Как показывают результаты последних исследований, многодетные семьи с детьми в России в целом испытывают более низкие риски материальной депривации по сравнению, например, с неполными семьями с детьми [5].

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НЕПОЛНЫХ СЕМЕЙ

В представленной ниже таблице сравнивается общее количество мер, предоставляемых в разных регионах многодетным семьям и неполным семьям, а также размеры стандартных пособий, предоставляемых этим категориям семей в большинстве регионов (табл. 2).

Таблица 2

Размер ежемесячных выплат на детей многодетным семьям и неполным семьям с детьми (данные за 2016 г.)

Субъект РФ	Многодетные семьи			Неполные семьи	
	Ежемесячное пособие на ребенка, руб.	Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям при рождении третьего и последующих детей, руб.	Общее количество МСП многодетным семьям	Ежемесячное пособие на ребенка, руб.	Общее количество МСП неполным семьям с детьми
Республика Татарстан	1000	-	2	745	1
Республика Бурятия	180–195	-	3	232	1
Республика Алтай	252–342	1000	3	252–342	1
Московская область	-	8858	1	5422	6
Ульяновская область	220	8794	9	400	3
Тверская область	1214–6236	10 369,55	1	382	2
Смоленская область	589,32	9898	4	465,86	1
Сахалинская область	2453	14 668	1	2618	4
Рязанская область	-	8913	7	355,99–1065,99	1
Ростовская область	374	7704	2	748	1
Чувашская Республика	83–935	8382	2	329–462	2
Республика Мордовия	240	7982	7	3872	1
Республика Коми	-	12 050–12 336	3	518,92–1457,89	2
Псковская область	370	10 339	3	450	2
Оренбургская область	345	5398	5	690	1
Новгородская область	-	9790	2	200	1
Мурманская область	981,32	16 130	7	981,32	2
Ленинградская область	699	8807	3	1356	1
Курганская область	-	9760	2	488	1

Субъект РФ	Многодетные семьи			Неполные семьи	
	Ежемесячное пособие на ребенка, руб.	Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям при рождении третьего и последующих детей, руб.	Общее количество МСП многодетным семьям	Ежемесячное пособие на ребенка, руб.	Общее количество МСП неполным семьям с детьми
Костромская область	460	8906	5	230,04	2
Калужская область	600	9347	4	400	1
Владимирская область	581,72–1163,45	7958	7	784	1
Белгородская область	405	8032	3	540	2
Архангельская область	139,20–162,40	12 754	8	278,40–324,80	1
Амурская область	-	11 557	2	497,82	1

Примечания: в выделенных субъектах РФ пособие на третьего ребенка выплачивается из средств регионального бюджета, в остальных — софинансируется из федерального бюджета; прочерк в графе таблицы означает отсутствие указанного пособия в регионе; разброс сумм выплат зависит от различных факторов, напр. в Ярославской, Владимирской областях, Чувашской Республике — от возраста ребенка; в Тверской, Саратовской, Рязанской областях — от количества детей в семье; в Республике Бурятия, Архангельской области — от районного коэффициента.

Источник: составлено авторами на основе регионального сегмента базы данных ASPIRE.

Как видно из таблицы, в большинстве регионов многодетные семьи получают существенно большую по размерам социальную поддержку по сравнению с неполными семьями. Уточним, что к неполным семьям относятся семьи с единственным родителем, которым может быть как мать, так и отец или одинокий усыновитель.

Несмотря на частое упоминание в различных нормативных актах понятия «одинокая мать», действующее законодательство не содержит четкого определения этого понятия. В настоящее время в Российской Федерации ни Семейный кодекс, ни Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» не содержат прямых упоминаний, значений и определений «одинокая мать». В Постановлении пленума Верховного суда РФ № 1 от 28.01.2014 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» присутствует определение «одинокой матери» (п. 28), однако оно распространяется только на область трудового права.

Исходя из действующих норм семейного права об установлении происхождения детей, общепринято следующее определение: одинокой матерью, или матерью-одиночкой, считается женщина, родившая и воспитывающая ребенка и не состоящая в браке. Если рассматривать это понятие более подробно, то к одиноким матерям можно отнести:

- женщин, родивших и воспитывающих детей вне брака, при условии что в свидетельстве о рождении ребенка отсутствует запись об отце либо запись сделана по указанию матери;

- женщин, которые, не находясь в браке, усыновили (удочерили) ребенка;

- женщин, у детей которых отец записан в их свидетельствах о рождении, но она вынуждена одна воспитывать детей, например в связи со смертью мужа, признанием его безвестно отсутствующим, лишением его родительских прав [6].

При анализе базы данных выявлено, что в ряде регионов ежемесячное пособие на ребенка одиноким матерям выделено в отдельную меру социальной поддержки, производятся еще и некоторые дополнительные выплаты этим категориям.

Так, например, в Белгородской области дополнительно выплачивается пособие детям-инвалидам одиноких матерей; в Московской области дети одиноких матерей также получают дополнительное пособие, причем дифференцировано, в зависимости от возраста (до 1,5 года; от 1,5 до 3 лет; от 3 до 7 лет), и в 2016 г. размеры выплат составляли 4412, 5422 и 2206 руб. соответственно. В Пензенской области дополнительно к пособию

на ребенка производится ежемесячная денежная компенсация одиноким матерям за наем (поднаем) жилого помещения. В Хабаровском крае оказывается дополнительная адресная социальная помощь именно одиноким беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет (в других регионах эта выплата чаще всего предоставляется малообеспеченным беременным и кормящим женщинам).

В то же время в некоторых субъектах Федерации дополнительные пособия выплачиваются одиноким родителям независимо от их пола или специально предназначены для одиноких отцов. Так, в республиках Коми и Марий Эл имеется пособие одиноким неработающему трудоспособному родителю (опекуну), осуществляющему уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, на каждого ребенка-инвалида. В Республике Саха (Якутия), Самарской и Сахалинской областях, Хабаровском крае выплачивается региональный материнский капитал мужчинам, являющимся единственными усыновителями третьего ребенка или последующих детей, ранее не воспользовавшимся правом на получение республиканского материнского капитала. В Кемеровской области и Чукотском автономном округе предусмотрено ежегодное пособие малоимущим неполным семьям с единственным родителем-отцом.

Надо отметить, что, как правило, регионы оказывают адресные меры социальной поддержки одиноким матерям (неполным семьям) при ежегодном подтверждении среднедушевого дохода семьи ниже величины регионального прожиточного минимума. Денежные выплаты на ребенка, проживающего в таких семьях, также демонстрируют региональное неравенство в объемах оказываемой социальной поддержки (табл. 3).

Таблица 3

**Сравнительные данные по количеству получателей
и размерам пособий на детей категории
«одинокие матери» / «неполные семьи» в 2013 и 2016 гг.**

Субъект РФ	2013		2016	
	Кол-во получателей, чел.	Размер выплат, руб.	Кол-во получателей, чел.	Размер выплат, руб.
Амурская область	15 060	497,82	13 926	497,82
г. Байконур	256	525	225	617
Белгородская область	8472	480	8160	540
Брянская область	13 124	477	12 974	564
Владимирская область	12 385	746	14 447	784
Еврейская автономная область	2247	240	1775	240
Забайкальский край	20 799	316,72	22 370	381,7
Калужская область	14 483	400	10 534	400
Костромская область	4442	230,04	4462	230,04
Курганская область	13 142	406	11 729	488
Липецкая область	6873	440	6461	484
Мурманская область	5768	843,23	5673	981,32
Новгородская область	5870	400	5140	200
Новосибирская область	17 098	478,31	16 961	478,31
Оренбургская область	23 333	690	21 119	690
Пензенская область	8696	580	7244	580
Псковская область	7662	450	7299	450
Ростовская область	32 356	632	25 238	748
Республика Кабардино-Балкария	5235	199,12	3971	220,58
Смоленская область	8898	393,02	7427	465,86
Хабаровский край	23 254	449,44	13 544	449,44
Чеченская Республика	15 804	240	4738	260

Источник: составлено авторами на основе регионального сегмента базы данных ASPIRE.

Данные показывают, что количество получателей ежемесячного денежного пособия на ребенка одиноким матерям за период 2013–2016 гг. в большинстве регионов уменьшилось: в Пензенской области почти на 1500 человек; в Республике Кабардино-Балкария и Смоленской области также более чем на 1000 человек. Но лидерами по сокращению количества получателей категории «одинокое матери» являются Чеченская Республика (резкое снижение на 11 000 получателей), Хабаровский край (более чем на 9500), Ростовская область (более чем на 7000) и Калужская область (более чем на 3600).

В большинстве регионов размер пособия на детей из неполных семей в период 2013–2016 гг. не изменялся или увеличивался незначительно, а в Новгородской области с 2015 г. размер такого пособия был уменьшен с 400 до 200 руб. По-видимому, этапы экономического кризиса и его последствия по-разному отразились на ситуации в регионах, что сказалось на вынужденных изменениях в порядке и размерах выплат.

О МЕРАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОИМУЩИХ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

Отдельного внимания заслуживает анализ мер социальной поддержки малоимущих семей с детьми. К категории малоимущих в большинстве регионов относятся семьи, месячный доход в которых на одного человека ниже установленного в регионе прожиточного минимума. Соответственно, меры по поддержке семей с низкими доходами (малоимущих) предоставляются с проверкой уровня доходов [8].

Общей для всех регионов адресной мерой поддержки малоимущих семей является ежемесячное пособие на ребенка. Размер этого пособия значительно различается по регионам и составляет от 100 до 500 руб.; существуют и значительные внутрирегиональные различия в размере этого пособия в зависимости от типа семьи и статуса ребенка. Так, в Москве и Московской области размер детского пособия варьирует в пределах от 400 до 3000 руб.

В качестве примера проанализируем динамику изменения минимального базового размера ежемесячного пособия на ребенка из малоимущей семьи (базовое пособие) и численность получателей в отдельных регионах в 2013 и 2016 г. (табл. 4).

Таблица 4

Сравнение размера ежемесячного базового пособия на ребенка из малоимущей семьи и численности получателей в отдельных регионах в 2013 и 2016 гг.

Субъект РФ	2013		2016	
	Размер, руб.	Численность получателей, семей	Размер, руб.	Численность получателей, семей
г. Байконур	264	661	311	719
Белгородская область	240	21 370	270	23 250
Брянская область	239	60 046	282	53 304
Чукотский автономный округ	275	1497	500	2557
Чеченская Республика	120	458 060	130	265 748
Челябинская область	220	151 694	260	164 782
Хабаровский край	337	92 886	337	41 396
Ульяновская область	200	52 518	200	46 591
Томская область	203	50 081	214	50 527
Ставропольский край	350	114 249	350	115 239
Республика Марий Эл	163	34 802	182	40 349
Республика Тыва	169	44 139	178	38 785
Республика Татарстан	237	39 842	281	38 378
Республика Калмыкия	119	14 876	225,14	13 424
Республика Кабардино-Балкария	97	54 458	110	48 250
Московская область	3184	16 821	3216	15 911

Источник: составлено авторами на основе регионального сегмента базы данных ASPIRE.

Из выделенных нами регионов половина отметила снижение численности получателей, вторая половина отмечает их рост. Наиболее заметное уменьшение указанной категории получателей отмечается в исследуемый период в Хабаровском крае — с 92 886 до 41 396 человек; наибольший рост отмечен у Республики Марий Эл — с 34 802 до 40 349 получателей из числа малоимущих семей.

Размеры пособий невелики, и наибольшие их размеры, как правило, наблюдаются в регионах с низкой численностью получателей: наименьший размер пособия показала Республика Кабардино-Балкария (97 руб. в 2013 г. и 110 руб. в 2016 г.). Чукотский автономный округ за этот период демонстрирует рост пособия почти вдвое — с 275 до 500 руб.

Кроме указанного пособия в каждом регионе представлено некоторое количество других мер социальной поддержки малоимущих семей с детьми, специфичных для каждого региона. Так, регионы осуществляют поддержку малоимущих:

- беременных женщин, кормящих матерей и детей до трех лет (например, Костромская, Томская области, Краснодарский край, Республика Коми);
- студенческих семей (например, ежемесячное пособие на ребенка в студенческой семье) — Еврейская автономная область, Кемеровская, Курская, Московская, Омская области, г. Москва;
- неработающих трудоспособных родителей, ухаживающих за ребенком-инвалидом (ежемесячная доплата) — г. Москва, Республика Марий Эл, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

В целом проведенный анализ показал:

- по предоставляемым мерам социальной поддержки семьям с детьми наблюдаются существенные межрегиональные различия;
- степень социальной защищенности разных категорий семей с детьми в регионах неодинакова;
- мер достаточно много, по-видимому, происходит распыление средств, что приводит к сложностям в административном управлении;
- имеются случаи сокращения размеров пособий, что в период экономического кризиса недопустимо;
- разброс размеров ежемесячных денежных выплат при рождении третьего ребенка, привязанных к региональному прожиточному минимуму ребенка и софинансируемых за счет средств федерального бюджета, наглядно демонстрирует региональное неравенство в этом вопросе;
- размер пособий, финансируемых полностью за счет регионального бюджета, даже по одинаковым для всех регионов мерам, существенным образом зависит от бюджетной обеспеченности региона: в «богатых» регионах размер получаемых семьями выплат в среднем выше, чем в «бедных» регионах. Бедные семьи, живущие в «бедных» регионах, где расходы на социальную поддержку меньше и размеры выплат также меньше, чем в среднем по стране, оказываются в относительно худшем положении, чем бедные семьи, живущие в «богатых» регионах [8; 9];
- размеры большинства выплат семьям с детьми не адекватны потребностям многодетных, малообеспеченных и неполных семей и не покрывают разрыва между доходами таких семей до выплат и прожиточным минимумом.

В этой ситуации представляется целесообразным:

- законодательное закрепление ключевых понятий и определений, касающихся адресности и критериев нуждаемости, внедрение единого подхода к оценке малообеспеченности (нуждаемости) для признания права семьи на участие в программах социальной помощи;
- формализация правил расчета регионального прожиточного минимума с целью исключения необоснованного завышения или занижения его уровня при его расчете регионами для назначения мер социальной поддержки;

— согласование правил и процедур назначения и выплат многочисленных разрозненных региональных пособий в поддержку семьям с детьми [10] (с возможным их увеличением) при установлении единого критерия доступа к социальной помощи по нуждаемости, что позволит оказывать семьям с детьми более эффективную социальную поддержку.

Библиография

1. Литвинова В. В., Нагерняк М. А., Кириллова М. Н. Атлас индикаторов социальной защиты: возможности для межрегиональных сравнений // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 5. С. 71–80.
2. Бычков Д. Г., Феоктистова О. А., Андреева Е. И. Инвентаризация бюджетных мер в сфере социальной защиты населения: на пути к адресности системы мер социальной поддержки // Международный бухгалтерский учет. 2016. № 17. С. 46–62.
3. Андреева Е. И., Бычков Д. Г. Внедрение универсального (единого) пособия по бедности: сколько стоит переход // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 6. С. 71–80.
4. Пособие на ребенка. Все о детских выплатах и пособиях. URL: <http://posobie-expert.ru/ezhemesyanye-posobiya/na-3-rebenka/>.
5. Гришина Е. Депривационный подход к оценке бедности семей с детьми в России и странах Европы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 77–85.
6. Одинокое материнство в России. «Мать-одиночка» или одинокая женщина с детьми? // Институт демографии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Демоскоп Weekly. 2013. № 553–554. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0553/tema02.php>.
7. Устинова О. В. Социальная защита малоимущих граждан // Фундаментальные исследования. 2016. № 8. С. 419–423.
8. Андреева Е. И., Бычков Д. Г., Феоктистова О. А. Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 25–36.
9. Корсаненкова Ю. Проблемы совершенствования законодательства о ежемесячных пособиях на ребенка // Трудовое право. 2008. № 3. С. 55–59.
10. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / Под ред. к. э. н. В. Назарова и А. Пошарац. Научный доклад. М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017. 144 с.

Авторы



Кириллова Мария Николаевна, заместитель директора Департамента бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки — начальник отдела бюджетной политики в сфере здравоохранения Министерства финансов Российской Федерации (e-mail: Mariya.Kirillova@minfin.ru)



Селиверстова Ольга Федоровна, к. п. н., вед. науч. сотр. Центра методологии бухгалтерского учета Научно-исследовательского финансового института (e-mail: seliverstova@nifi.ru)

M. N. Kirillova, O. F. Seliverstova

Analysis of Social Support Measures for Large Families, Poor Families and Single-parent Families with Children

Abstract

The article discusses social support measures aimed at improvement of the provided social support to families with children, including support to low-income families. The authors analyze the size of benefits provided to different types of families and the number of such measures in different regions of Russia. The types of families analyzed include large families, single-parent families and low-income families with children. The analysis shows that there is a certain common set of regional social benefits available across all regions, as well as diverse region-specific benefits, the size, the purpose and the parameters of which match the diversity of regional socio-demographic circumstances, welfare policies and budgets. Since in Russia the provision of social support benefits is predominantly the responsibility of regional administrations, the number and the size of benefits provided to families with children depend on the financial and economic capacity of the region where they reside. The authors also show that single-parent families in Russia experience higher risks of material deprivation, than large families.

Keywords:

social support of families with children, social benefits, targeting, eligibility criteria

JEL: I38, I39, H53, H75

Authors' affiliation:

Kirillova Mariya N. (e-mail: Mariya.Kirillova@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

Seliverstova Ol'ga F. (e-mail: seliverstova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. V. V. Litvinova, M. A. Nagernyak, M. N. Kirillova The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity: Opportunities for Interregional Comparisons. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 5, pp. 71–80.
2. Bychkov D. G., Feoktistova O. A., Andreeva E. I. Revision of Public Social Benefits: Towards Poverty Targeting. *Mezhdunarodnyy bukhgalterskiy uchet — International Accounting*, 2016, no. 17, pp. 46–62.
3. Andreeva E. I., Bychkov D. G. Introducing the Universal Minimum Income Support in Russia: The Cost of the Transition. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 6, pp. 71–80.
4. The Child Allowance: All Child Allowances and Benefits at a Glance. Available at: <http://posobie-expert.ru/ezhemesyanye-posobiya/na-3-rebenka/>.
5. Grishina E. Deprivation Approach to Measuring Poverty of Families with Children in Russia and in Countries of Europe. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 4, pp. 77–85.
6. Single Mothers in Russia. "Single Mother" or Single Woman with Children? *Demoskop Weekly — Demoscope Weekly*, 2013, no. 553–554. Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0553/tema02.php>.
7. Ustinova O. V. Social Protection of the Poor. *Fundamental'nyye issledovaniya — Fundamental Research*, 2016, no. 8, pp. 419–423.
8. Andreeva E. I., Bychkov D. G., Feoktistova O. A. Regional Approaches to Optimization of Sub-Federal Systems of Social Support Benefits in Russia. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 5, pp. 25–36.
9. Korsnakova Y. Modernization Problems of Legislation on Monthly Child Benefits. *Trudovoje pravo — Labor Law*, 2008, no. 3, pp. 55–59.
10. The Emergence of Efficient Social Support in Russia: Targeting, Neediness, Common Eligibility Rules. Ed. by V. Nazarov and A. Posarac. Moscow: Financial Research Institute, The World Bank, 2017, 144 c.

Применение подушевых нормативов при финансировании образовательных учреждений

Аннотация

Целью данной работы является анализ финансирования образовательных учреждений с использованием подушевых нормативов и выявление различных подходов к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг. На основе анализа нормативной правовой базы субъектов РФ по состоянию на май 2017 г. выделены три основных подхода региональных органов управления к определению состава нормативных затрат. Результаты исследования показали, что, несмотря на очередное требование Федерации обязать субъекты РФ применять при определении объема субсидии на выполнение государственного задания подушевой норматив, не во всех субъектах это нашло свое отражение. В ряде регионов приняты нормативные правовые акты, предполагающие использование нормативов, однако на деле расчет производится на основе фактических расходов.

Ключевые слова:

финансирование образовательных учреждений, нормативно-подушевое финансирование, субсидии на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания, базовый норматив, отраслевой и территориальный коэффициенты

JEL: I20, I22, G20, G28

Переход от финансирования содержания учреждений к бюджетному финансированию оказания ими услуг на основе подушевых нормативов — одна из основных задач реформирования государственных учреждений. Использование подушевых нормативов при расчете субсидии на оказание государственных услуг должно способствовать повышению обоснованности выделения бюджетных средств и более эффективному их использованию.

Применение нормативов предусматривалось еще в первой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), вступившего в силу в 2000 г. Широкое распространение данные принципы финансирования получили только в 2010 г., с принятием Федерального закона № 83-ФЗ¹. С этого времени бюджетные средства на нормативные затраты стали получать не только автономные учреждения², но и самая многочисленная группа — бюджетные учреждения.

Нормативный метод обеспечивает единую основу расчета субсидии на выполнение государственного задания. На начальном этапе в качестве переходного периода к единому нормативу затрат возможно было применение индивидуальных нормативов (по своей сути сметный метод).

Начиная с 2016 г., в связи с поправками в БК РФ, нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг должны рассчитываться на основе общих

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

² Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

требований, установленных федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенных сферах деятельности.

В последние годы проблемы финансирования образовательных организаций достаточно подробно изучали И. В. Абанкина и др. [1; 2], Н. Г. Типенко [3], Т. Л. Клячко [4]. В частности, в исследованиях [1; 2] была проведена оценка нормативно-правовых актов субъектов РФ по расчету нормативов определения размера субвенций местным бюджетам из регионального бюджета на обеспечение государственных гарантий в сфере общего и дошкольного образования на предмет учета в них требований федерального государственного образовательного стандарта и положений Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Кроме того, в работе 2017 г. был проведен анализ нормативно-правовых актов по расчету нормативных затрат, служащих для определения субсидий непосредственно региональным и муниципальным учреждениям на предмет соответствия региональной и муниципальной правовой базы федеральным требованиям к составу нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в сфере образования. При этом в исследованиях не проводился анализ нормативных документов, чтобы выявить использование завуалированного сметного метода при расчете нормативных затрат на услугу.

Вопросами финансирования высшего образования занимается также О. К. Ястребова [5–7]. Например, в статье [5] автор описывает эволюцию методов расчета нормативных затрат учреждений высшего образования. Н. В. Лисиным и др. были проанализированы методические подходы, применяемые при определении нормативов финансовых затрат в субъектах РФ в сферах образования и культуры [8]. Однако следует заметить, что в основном в своих работах авторы рассматривают подходы, применявшиеся до 1 января 2016 г.

Среди зарубежных исследований по данной тематике можно отметить проект EUIMA, в котором представлены примеры лучшей практики внедрения нормативного финансирования университетов Европы [9].

Новизна проведенного нами исследования состоит в том, что с учетом новых требований федерального законодательства были проанализированы нормативно-правовые акты (НПА) по всем уровням бюджетной системы³ в части финансирования образовательных учреждений на предмет реализации принципов нормативного подхода и выявлены различные подходы к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Информационной базой для анализа послужили найденные в открытом доступе на 1 мая 2017 г. документы справочной правовой системы «Консультант Плюс» (сводное региональное законодательство) и сайтов высших органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

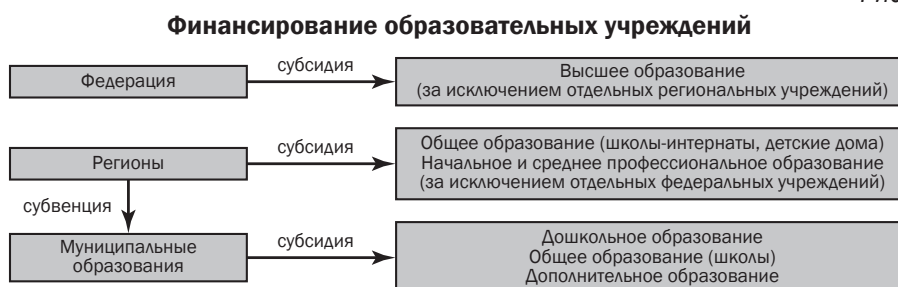
РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Финансирование образования осуществляется за счет бюджетных средств в зависимости от разграничения полномочий по уровням бюджетной системы (рис. 1). К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относятся организация предоставления высшего образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования; к полномочиям субъектов РФ — предоставление начального и среднего

³ Проанализированы НПА федерального уровня и 83 субъектов РФ в сфере образования, а также отдельные НПА муниципальных образований (база документов которых в рассматриваемой сфере наиболее полно представлена в системе «Консультант Плюс»).

профессионального образования, а также финансовое обеспечение государственных гарантий на получение дошкольного, общего и дополнительного образования. При этом за предоставление образовательных услуг в дошкольном, общем и дополнительном образовании отвечают городские округа и муниципальные районы. Другими словами, обязательства по предоставлению дошкольного, общего и дополнительного образования финансируются совместно из регионального и местных бюджетов. При передаче бюджетных средств с регионального на муниципальный уровень (городским округам и муниципальным районам) применяется субвенция. В дальнейшем муниципальные образования за счет субвенции, а также за счет собственных средств (используя субсидию на выполнение муниципального задания) финансируют муниципальные образовательные учреждения.

Рисунок 1



Источник: составлено авторами.

ПОРЯДОК РАСЧЕТА СУБСИДИЙ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ

Основополагающим документом, определяющим порядок расчета субсидий, является Бюджетный кодекс Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 78.1 БК РФ финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг осуществляется посредством предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанных с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

Конкретный порядок предоставления субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов устанавливается, соответственно, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальными правовыми актами местной администрации. При этом начиная с 1 января 2016 г. такой порядок должен соответствовать общим требованиям, определенным федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности (ст. 69.2 БК РФ).

В соответствии с общими требованиями к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования⁴, нормативные затраты определяются в расчете на одного обучающегося (кроме дополнительных образовательных

⁴ Утверждены приказом Минобрнауки России от 22.09.2015 № 1040 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением».

программ и основных программ профессионального обучения, где нормативные затраты определяются в расчете на один человеко-час). При этом нормативные затраты должны включать:

- расходы на оплату труда педагогических работников и работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании образовательной услуги;
- затраты на приобретение материальных запасов, основных средств и особо ценного движимого имущества, используемого в процессе оказания образовательной услуги;
- затраты, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников;
- затраты на общехозяйственные нужды.

Следует отметить, что для малокомплектных школ нормативные затраты должны предусматривать расходы на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся. Кроме того, общие требования, утвержденные Минобрнауки, предусматривают включение/исключение некоторых видов расходов из нормативных затрат, однако большинство видов и статей расходов образовательных организаций должно финансироваться именно по подошвому принципу.

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Исходя из распределения полномочий в образовании в России, Федерация устанавливает нормативы затрат для подведомственных ей учреждений — в основном для вузов.

До 1 января 2016 г. федеральными методическими рекомендациями по расчету нормативных затрат⁵ отдельно выделялись нормативные затраты на оказание государственной услуги (включая затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги, и затраты на общехозяйственные нужды) и нормативные затраты на содержание имущества (затраты на потребление электрической и тепловой энергии и затраты на уплату налогов). При этом затраты на оказание государственной услуги определялись в расчете на единицу услуги, а затраты на содержание имущества — в расчете на учреждение.

На основании указанных федеральных методических рекомендаций были разработаны и утверждены отраслевые порядки расчета нормативных затрат для определения объема субсидий, предоставляемых подведомственным учреждениям. В образовании соответствующие порядки утверждались Минобрнауки России. Однако начиная с 1 января 2016 г. стали действовать новые федеральные требования к расчету нормативных затрат, описанные ранее, в результате чего министерству потребовалось привести методику расчета нормативных затрат в образовании в соответствие с новым законодательством (приказ Минобрнауки России от 30.10.2015 № 1272).

В целом расчет субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг по конкретному вузу определяется как произведение базового норматива, корректирующих коэффициентов (территориальных и отраслевых) и объема оказываемой услуги, т. е. количества обучающихся по данной специальности. В соответствии с методикой формирования государственного задания на оказание образовательных услуг в сфере высшего и среднего профессионального образования на очередной финансовый год и плановый период, утвержденной Минобрнауки России приказом от 17.05.2016 № 581, объем государственных услуг для образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования корректируется ежегодно

⁵ Приказ Минфина России № 137н, Минэкономразвития России № 527 от 29.10.2010 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» утратил силу с 1 января 2016 г.

с учетом результатов конкурса распределения контрольных цифр приема граждан и численности обучающихся. За базовый норматив затрат принимаются минимальные значения нормативов затрат на оказание единицы государственной услуги по трем группам специальностей (по уровням профессионального образования очной формы обучения).

Отметим, что переход на нормативно-подушевое финансирование высшего образования осуществлен в полной мере и является достаточно гибким инструментом, учитывающим специфику образовательного процесса каждого вуза.

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РФ

Субъекты РФ отвечают за организацию среднего профессионального образования, соответственно, они устанавливают нормативные затраты для данного уровня образования. До 1 января 2016 г. в большинстве субъектов РФ действовал порядок определения нормативных затрат, схожий с применявшимся на уровне Федерации. В частности, выделялись нормативные затраты на оказание государственной услуги и нормативные затраты на содержание имущества, при этом первая часть расходов финансировалась в соответствии с подушевым принципом, а вторая — в расчете на учреждение.

Наиболее значительные различия в подходах, применявшихся в субъектах РФ, заключались в отнесении расходов на общехозяйственные нужды к затратам на оказание услуг или к затратам на содержание имущества:

а) затраты на содержание имущества не включались в расчет нормативных затрат на оказание услуг, а рассчитывались отдельно;

б) общехозяйственные расходы включались в расчет нормативных затрат на оказание услуг (как на федеральном уровне). Лишь незначительная часть общехозяйственных расходов (в т. ч. часть расходов на оплату коммунальных услуг и расходы на уплату налогов) относилась к затратам на содержание имущества (такой вариант наиболее часто встречался среди субъектов РФ);

в) включение всех затрат учреждения в нормативные затраты на оказание услуг, в т. ч. затрат на содержание имущества, отнесенных к затратам на общехозяйственные нужды (вариант встречался крайне редко) [10].

Начиная с 1 января 2016 г. субъекты РФ были обязаны привести свои методики определения нормативных затрат в соответствие с новыми федеральными требованиями, в частности — финансировать все статьи расходов (включая расходы на содержание имущества) с использованием подушевых принципов. Таким образом, вариативность применяемых на региональном и муниципальном уровнях моделей расчета нормативных затрат должна была свестись к минимуму. Однако, как показал анализ нормативной правовой базы субъектов РФ по состоянию на 1 мая 2017 г., различия в подходах к расчетам все еще сохраняются.

В зависимости от утвержденной нормативной правовой базы и подхода к определению нормативных затрат на оказание услуг можно выделить три группы регионов.

В первую, наиболее многочисленную группу, вошли субъекты РФ, которые в соответствии с общими требованиями приняли новые приказы об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг подведомственными государственными учреждениями взамен старых. К таким регионам относятся республики Адыгея, Башкортостан, Бурятия и Коми, Пермский, Ставропольский и Хабаровский края, Архангельская и Магаданская области и др.

Ко второй группе можно отнести субъекты РФ, которые не стали разрабатывать новые порядки определения нормативных затрат на оказание государственных услуг, а ограничились утверждением на уровне правительства региона новых постановлений «Об утверждении Порядка формирования государственного задания в отношении государственных

учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» и в соответствии с ними ежегодно принимают приказ отраслевого ведомства об утверждении базовых нормативов и корректирующих коэффициентов к ним (например, Московская, Волгоградская и Новосибирская области, г. Санкт-Петербург).

Подход к определению нормативных затрат на оказание услуг, применяемый в первых двух группах, полностью соответствует общим требованиям.

К третьей группе относятся субъекты РФ, которые не отменили ранее утвержденные Порядки, а последние изменения в них датируются 2014 г. и ранее (г. Москва, республики Карелия и Мордовия, Удмуртская Республика, Камчатский край). Подход к определению нормативных затрат в этой группе регионов различается. Например, в Республике Мордовия применяется подход, который по составу нормативных затрат полностью соответствует утратившим силу федеральным методическим рекомендациям. В г. Москве применяется подход, при котором затраты на содержание имущества учитываются отдельно (в расчете на 1 кв. м площади объектов недвижимости), а затраты на оказание единицы услуги включают затраты по оплате труда персонала с начислениями, приобретение расходных материалов, связанных с оказанием госуслуги, оплату услуг связи, транспорта и пр., иные затраты, связанные с оказанием государственной услуги.

Следует заметить, что соответствие применяемого в регионе подхода общим требованиям, утвержденным Минобрнауки, еще не гарантирует полного перехода на нормативно-подошвое финансирование услуг в его изначальном смысле. Так, например, в Новосибирской области на основании Порядка формирования государственного задания ежегодно утверждаются базовые нормативные затраты на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями и корректирующие коэффициенты (отраслевой и территориальный) к ним с выделением базовой услуги и отдельных образовательных учреждений. При этом по одной и той же услуге, оказываемой разными образовательными организациями среднего профессионального образования,⁶ значения базового норматива затрат на оказание государственной услуги значительно различаются. Например, базовый норматив затрат по услуге «Реализация образовательных программ среднего профессионального образования — программ подготовки специалистов среднего звена» в ГАПОУ НСО «Карасукский педагогический колледж» составляет 86 351,56 руб., а в ГАПОУ НСО «Новосибирский педагогический колледж № 1 им. А.С. Макаренки» — 33 879,41 руб. (разница более чем в 2,5 раза). Это может свидетельствовать о том, что в Новосибирской области государственные учреждения образования, по сути, финансируются исходя из фактических расходов, т. е. сметным методом. Следовательно, формально переход к применению подошвого норматива совершен, а по факту финансирование осталось на прежнем уровне.

Таким образом, за последние пару лет на региональном уровне подход к определению нормативных затрат на оказание услуг претерпел существенные изменения. В значительной части субъектов РФ в состав нормативных затрат вошли все расходы учреждения, непосредственно связанные с оказанием услуги, в расчете на единицу услуги, что поставило объем финансирования в зависимость от объема услуги, указанной в государственном задании. При этом в части субъектов РФ сохраняются признаки финансирования учреждений по фактическим расходам.

Как было указано выше, помимо организации предоставления среднего профессионального образования к полномочиям субъектов РФ также относится обеспечение

⁶ Приказ от 29.12.2016 № 3250 Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области «Об утверждении базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями Новосибирской области, подведомственными Министерству образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, за счет средств областного бюджета Новосибирской области в 2017 году и плановом периоде 2018 и 2019 годов».

государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и школьного образования в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях, а также обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам (ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ). Субвенции включают расходы на обеспечение образовательного процесса, но не включают расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг; нормативы предоставления субвенций утверждаются органами государственной власти субъектов РФ.

Тем не менее не во всех субъектах РФ порядки распределения субвенций найдены. Так, в открытом доступе отсутствуют порядки определения норматива для расчета субвенции на среднее общее образование в Белгородской области, республиках Марий Эл и Бурятия, в то же время найдены нормативно-правовые акты, утверждающие размер норматива.

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В Российской Федерации за организацию дошкольного и общего образования отвечают муниципальные образования. Соответственно, определение нормативных затрат на оказание муниципальных образовательных услуг относится к полномочиям местных администраций. Нормативные затраты включают как норматив региональной субвенции, так и затраты на общехозяйственные нужды, которые связаны с благоустройством территории и иными затратами на содержание зданий школ. В соответствии с распределением полномочий расходы на общехозяйственные нужды финансируются из местных бюджетов.

На примере типичного региона — Кировской области рассмотрим подробнее подходы к определению нормативных затрат, применяемые в целях предоставления государственных гарантий на дошкольное и общее образование.

Услуги дошкольного и общего образования предоставляются в основном муниципальными организациями⁷. Задание муниципальным учреждениям образования формируется из двух частей:

- 1) нормативных затрат, финансируемых за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета;
- 2) нормативных затрат, финансируемых за счет собственных доходов бюджета муниципального образования.

Формирование первой части регламентируется Законом Кировской области от 14.10.2013 № 320-30 «Об образовании в Кировской области» (далее — Закон), в соответствии с которым Правительство Кировской области предоставляет муниципальным образованиям субвенции на финансовое обеспечение:

- дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях;
- дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, а также дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях.

В соответствии с Порядком предоставления и расходования данных субвенций, принятым Постановлением Правительства Кировской области от 05.02.2013 № 194/45 (в ред. Постановления от 04.07.2016 № 109/383), средства субвенций распределяются муниципальными районами (городскими округами) между организациями в соответствии:

⁷ В случаях предоставления данных услуг частными организациями или учреждениями субъекта РФ действуют дополнительные положения нормативных правовых актов.

— с нормативами, установленными муниципальными правовыми актами местной администрации (в части оплаты труда) и в соответствии с нормативами, установленными Правительством Кировской области (в части учебных расходов) — для дошкольного образования;

— с методикой определения объема финансового обеспечения образовательной деятельности общеобразовательных организаций, утверждаемой муниципальным правовым актом местной администрации — для общего образования.

Администрации муниципальных образований принимают нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных образовательных организаций, учитывающие положения областного законодательства. Например, в г. Кирове нормативные затраты на оказание муниципальной услуги «Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования» и на содержание муниципального имущества утверждены Постановлением администрации г. Кирова от 12.12.2016 № 29-п «Об утверждении нормативных затрат по оказанию муниципальных услуг в области дошкольного образования и затрат на содержание муниципального имущества на 2016 год» (ред. от 28.12.2016 № 4351-п)⁸.

Нормативные затраты по оказанию муниципальной услуги рассчитываются с учетом следующих корректирующих коэффициентов, учитывающих специфику образовательных организаций:

- наличие в учреждении бассейна;
- нахождение в сельском населенном пункте;
- наличие групп компенсирующей, комбинированной направленности, группы оздоровительной направленности для детей с туберкулезной интоксикацией;
- режим пребывания;
- наличие двух зданий в оперативном управлении, собственной котельной;
- наличие двух пищеблоков, транспортного средства;
- стирка белья сторонними организациями;
- обслуживание здания сторонними организациями;
- объем убираемых площадей более 1400 кв. м.

Кроме того, при расчете затрат применяются поправочные коэффициенты, учитывающие наполняемость групп. Стоит заметить, что данные поправочные коэффициенты находятся в очень большом диапазоне:

- в части расчета нормативных затрат, финансируемой за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета, — от 83 до 137 %;
- в части расчета нормативных затрат, финансируемой за счет собственных доходов бюджета муниципального образования «Город Киров», — от 82 до 206 %.

Столь существенные различия могут свидетельствовать о том, что за счет поправочных коэффициентов уровень финансирования услуги «Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования» в г. Кирове осуществляется по фактическим расходам, таким образом, применение нормативного подхода «сводится на нет».

Похожая ситуация складывается в городском округе Воронеж, где в соответствии с порядком определения нормативных затрат⁹ к базовому нормативу затрат на оказание

⁸ Разработанным и принятым на основании Постановления администрации г. Кирова от 06.11.2015 № 3961-П «Об утверждении Порядка организации работы по установлению (изменению) размера нормативных затрат на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание муниципального имущества».

⁹ Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 29.12.2015 № 1141-р «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат в сфере образования и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) муниципальными учреждениями городского округа город Воронеж».

i-й муниципальной услуги применяются корректирующие коэффициенты, которые «отражают отраслевую специфику, количество и условия оказания i-й муниципальной услуги». Распоряжением администрации города от 15 февраля 2017 года «Об утверждении базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов к базовому нормативу затрат в сфере образования и молодежной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» утверждены значения территориальных и отраслевых корректирующих коэффициентов в разрезе муниципальных услуг, а также дополнительно значения корректирующего коэффициента по каждому учреждению. При этом последние варьируются в зависимости от учреждения от 0,73769 до 49,368.

На применение сметного метода при расчете субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание услуг могут указывать не только различные значения отраслевых коэффициентов, но и различные значения базовых нормативов затрат. Например, администрация г. Коврова Владимирской области Постановлением от 30 декабря 2016 г. № 3911 «Об утверждении итоговых значений и величины составляющих базовый норматив затрат на оказание муниципальных услуг и территориальных корректирующих коэффициентов в сфере образования на 2017 год» утвердила единые значения базового норматива затрат на реализацию основных общеобразовательных программ дошкольного образования, а также на реализацию услуги по присмотру и уходу за детьми. В то же время этим же постановлением утверждены разные значения базовых нормативов затрат на реализацию услуг основных программ общего образования. Кроме того, каждому муниципальному учреждению, подведомственному Управлению образования, соответствует индивидуальный территориальный корректирующий коэффициент.

Следует заметить и тот факт, что иногда высший орган исполнительной власти субъекта РФ может способствовать сохранению на муниципальном уровне сметного метода расчета нормативных затрат на оказание услуг. Так, распоряжением Правительства Республики Калмыкия от 31.12.2013 № 444 «Об утверждении нормативов затрат на реализацию основных общеобразовательных программ для государственных, муниципальных и частных общеобразовательных организаций Республики Калмыкия» (ред. 15.02.2016) утверждены единые базовые нормативы затрат на оплату труда для городских и частных общеобразовательных организаций, а также базовый норматив затрат на приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения. При этом поправочные коэффициенты к нормативу затрат на реализацию основных общеобразовательных программ в муниципальных общеобразовательных организациях предполагают вариативность: для каждого уровня общеобразовательных программ утверждены предельные значения коэффициентов к базовому нормативу затрат, что приходится учитывать муниципальным образованиям при установлении нормативов. Это в свою очередь приводит к различной стоимости нормативных затрат на оказание одной и той же услуги в одном муниципальном образовании.

ВЫВОДЫ

Работа по внедрению нормативно-подушевого финансирования на региональном уровне продолжается. В ряде случаев принятые нормативные правовые акты, устанавливающие порядки определения нормативных затрат, предполагают использование нормативов, однако на деле расчет производится по фактическим расходам.

Некоторые регионы не утвердили порядки определения нормативных затрат, а часть ограничилась только установлением величин нормативных затрат или норматива при расчете субсидии. Такая ситуация ограничивает возможности проведения оценки утвержденных нормативов и ставит под сомнение реальное применение нормативно-подушевого принципа финансирования, приводя к непрозрачности применяемых механизмов финансирования учреждений.

Поэтому в будущем имеет смысл уточнить федеральные требования в части ограничения возможностей дифференциации норматива закрытым перечнем коэффициентов и определения объективных и формализованных критериев их применения (территориальный коэффициент, специализация школы и т. д.).

Однако подушное финансирование с учетом нормативных затрат не следует рассматривать в качестве единственного способа мотивации образовательных организаций к повышению эффективности использования бюджетных средств. В частности, подушное финансирование не создает стимулов к ведению индивидуальной работы с обучающимися, которая является необходимой для развития как талантливых, так и отстающих учащихся. Для создания соответствующей мотивации имеет смысл использовать дополнительные стимулы в виде повышающих/понижающих коэффициентов к нормативу или в виде разовых премий/санкций.

Библиография

1. Абанкина И. В., Алашкевич М. Ю., Баринов С. А. и др. Справедливость нормативного подушного финансирования образования в России / Под общ. ред. И. М. Гумерова. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 120 с.
2. Абанкина И. В., Алашкевич М. Ю., Винарик В. А. и др. Анализ нормативного подушного финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации. М.: НИУ ВШЭ, 2016, 64 с.
3. Типенко Н. Г. Бюджетные услуги и подушые нормативы (возможности и риски практической реализации) // Общественные науки и современность. 2010. № 3. С. 73–82.
4. Клячко Т. В., Синельников-Мурылев С. Г. О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 133–146.
5. Ястребова О. К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 41–51.
6. Ястребова О. К., Мануилов Н. А. Нормативные затраты на оказание государственных образовательных услуг как основной инструмент финансового обеспечения вузов // Образовательные технологии. 2014. № 3. С. 78–89.
7. Ястребова О. К., Цветкова А. В., Мануилов Н. А. Расчет полных затрат вуза // Бюджетный учет. 2014. № 1.
8. Лисин Н. В., Мацкевич А. В., Романова В. В. и др. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в части определения субъектами Российской Федерации нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг / Под общ. ред. Б. А. Рудника, Н. В. Лисина. М.: НИУ ВШЭ, 2013. 92 с.
9. Estermann T., Claeys-Kulik A.-E. Financially Sustainable Universities. Full Costing: Progress and Practice. Brussels: European University Association, 2013. URL: http://eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Full_Costing_Progress_and_Practice_web.pdf?sfvrsn=2.
10. Романова В. В., Мацкевич А. В. Внедрение нормативного финансирования в сфере культуры: анализ регионального опыта // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 103–120.

Авторы



Мацкевич Алена Вадимовна, науч. сотр. Центра государственного сектора экономики НИУ ВШЭ
(e-mail: amatskevich@hse.ru)



Романова Вера Васильевна, директор Центра управления государственными и муниципальными финансами НИУ ВШЭ; ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: vromanova@hse.ru; vromanova@nifi.ru)

A. V. Matskevich, V. V. Romanova

Application of Per Capita Standards for Financing of Educational Institutions

Abstract

The purpose of this article is to analyze financing of educational institutions based on per capita standards and to identify various approaches to determination of standard costs for public (municipal) services provision. Based on the legislative and normative frameworks of the Russian Federation subjects, as of May 2017, the authors identified three main approaches at the regional level to determination of the standard costs structure, depending on the distribution of the costs' elements for general economic needs. The results of the research showed that, despite another Russia's demand to oblige regions to apply per capita standards for determination of the subsidy amount for public (municipal) assignment fulfillment, it was not accomplished in all constituent entities of the country. In some cases, relative statutory and regulatory enactments imply the use of per capita standards and standard costs, but in reality, the calculations for financing receiving are based on actual expenditures.

Keywords:

financing of educational institutions, financing based on per capita standards, subsidies for financial support of public (municipal) assignment, basic standard costs, industry and territorial ratios

JEL: I20, I22, G20, G28

Authors' affiliation:

Matskevich Alena V. (e-mail: amatskevich@hse.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

Romanova Vera V. (e-mail: vromanova@hse.ru; vromanova@nifi.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. Abankina I. V., Alashkevich M. Ju., Barinov S. L. et al. Justice Normative Per Capita Financing of Education in Russia. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2017, 120 p.
2. Abankina I. V., Alashkevich M. Ju., Vinarik V. A. et al. Analysis of Normative Per Capita Financing of General Education in the Subjects of the Russian Federation. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2016, 64 p.
3. Tipenko N. G. Budget Services and Per Capita Standards (Opportunities and Risks of the Practical Implementation). *Obshchestvennye nauki i sovremennost' — Social Sciences and Contemporary World*, 2010, no. 3, pp. 73–82.
4. Klyachko T., Sinel'nikov-Murylev S. About the Higher Education Financial Reform. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 7, pp. 133–146.
5. Yastrebova O. K. The Development of the Unit Cost Funding of Higher Education. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2015, no. 1, pp. 41–51.
6. Yastrebova O. K., Manuilov N. A. The Target Cost for the Provision of Public Educational Services as the Main Instrument of Financial Security Universities. *Obrazovatel'nye tekhnologii — Educational Technologies*, 2014, no. 3, pp. 78–89.
7. Yastrebova O. K., Cvetkova A. V., Manuilov N. A. The Calculation of University Full Costs. *Bjudzhetnyj uchët — Budget Accounting*, 2014, no. 1.
8. Lisin N. V., Matkevich A. V., Romanova V. V. et al. Monitor the Progress of Implementation of the Federal Law of 08.05.2010 № 83-FZ in the Definition by the Russian Federation Subjects of the Regulatory Costs Associated with the Provision of Public Services. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2013, 92 p.
9. Estermann T., Claeys-Kulik A.-E. Financially Sustainable Universities. Full Costing: Progress and Practice. Brussels: European University Association, 2013. Available at: http://eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Full_Costing_Progress_and_Practice_web.pdf?sfvrsn=2.
10. Romanova V. V., Matkevich A. V. Introduction of Normative Funding in Cultural Sector: Analysis of Regional Practices. *Voprosy gosudarstvennogo i munitcipal'nogo upravleniya — Public Administration Issues*, 2015, no. 3, pp. 103–120.

Базовые подходы к введению в Российской Федерации индексного сельскохозяйственного страхования

Аннотация

Дискуссия о путях дальнейшего развития сельскохозяйственного страхования в нашей стране приобрела новый виток после того, как Россия вступила на путь импортозамещения, в том числе в части производства сельскохозяйственной продукции. В статье даются предложения о возможных базовых подходах к введению в Российской Федерации индексного сельскохозяйственного страхования на основе индекса урожайности. Также тезисно затронуты темы возможного участия государства в поддержке такого страхования и роли АО «РНПК» в обеспечении перестрахования на национальном рынке.

Ключевые слова:

индексное страхование, сельскохозяйственное страхование, государственная поддержка, индекс урожайности

JEL: G22

Среди многочисленных видов сельскохозяйственных рисков (более подробно см., например, [1]) ключевыми в растениеводстве являются риски непредвиденных потерь урожая в результате неблагоприятных погодных условий, стихийных бедствий, болезней, нашествий насекомых, а также риски колебания рыночных цен. Размер ущерба от стихийных бедствий в растениеводстве в Российской Федерации весьма значителен (табл. 1).

Таблица 1

Ущерб от стихийных бедствий в растениеводстве в Российской Федерации, млрд руб.

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008–2015
Ущерб от стихийных бедствий в растениеводстве	12,4	35,6	41,8	27,5	32,3	34,2	12,7	7,1	203,6

Источник: Министерство сельского хозяйства РФ.

Одним из общепринятых методов управления такого рода рисками является страхование, которое может осуществляться с государственной поддержкой или без таковой. Страхование в растениеводстве обычно осуществляется в двух формах: так называемое мультирисковое (*Multi-Risk Crop Insurance*) либо индексное страхование (*Index-Based Crop Insurance*).

Суть мультирискового страхования кратко может быть описана следующим образом: страхование осуществляется от поименованных опасностей (стихийное бедствие, пожар и т. п. — один из наиболее полных в отечественной практике перечней опасностей, от которых может осуществляться страхование, см. [2]); страховое возмещение выплачивается каждому хозяйству (страхователю), исходя из размера подсчитанных прямым методом

фактических убытков (потерь урожая) этого страхователя. Такое страхование по-прежнему наиболее распространено в мире.

Основной причиной появления и развития индексного страхования в сельском хозяйстве послужили проблемы, с которыми столкнулась практика проведения страхования урожая на традиционных условиях, что ограничивает возможности для его развития.

Высокий уровень риска, характерный для растениеводства, вызывает потребность в наличии эффективного финансового механизма защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей от возможных убытков. По мнению ряда специалистов, таким механизмом может быть индексное страхование. Поэтому оно рассматривается в настоящее время как перспективный альтернативный метод организации страховой защиты, который может использоваться в тех случаях, когда традиционное страхование по тем или иным причинам оказывается невостребованным.

СУТЬ ИНДЕКСНОГО СТРАХОВАНИЯ

Задача индексного сельскохозяйственного страхования — защита доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей от негативного влияния внешних рисков. Оно основано на отказе от оценки ущерба, нанесенного конкретному хозяйству. При этом единственной информацией, которую должен предоставить сельскохозяйственный товаропроизводитель для получения страховой защиты, являются сведения о размерах посевных площадей, подтвержденные соответствующими отчетами.

Проведение индексного страхования основывается на следующих принципах:

- одинаковые размеры страхового тарифа в регионе;
- указание в договоре индикатора наступления страхового случая в виде определенного процента от нормального значения индекса, величина которого определяет уровень страхового покрытия;
- заключение договоров только до момента, когда информация о страхуемом риске (например, прогноз погоды на предстоящий сезон) становится общедоступной;
- осуществление страховой выплаты в размере, пропорциональном процентному изменению фактического значения индекса по сравнению с установленным показателем в пределах диапазона значений, или в размере полной страховой суммы.

Индексное страхование осуществляется на случай отклонения специально разработанного параметра (индекса) от его оговоренного порогового значения. При этом в качестве индекса берется показатель, соотносящийся с риском, в отношении которого осуществляется страхование, например определяющий степень воздействия неблагоприятного события на растения, урожай или животных. Им может быть урожайность сельскохозяйственной культуры в регионе, величина осадков за определенный период, количество дней с определенной температурой воздуха, скорость ветра, уровень влажности, достаточность солнечного света в течение периода вегетации. В договоре указывается определенное предельное значение индекса, при достижении которого страховой случай считается произошедшим. Таким образом, страховая выплата осуществляется в случае преодоления индексом установленного порога, вне зависимости от того, понес ли страхователь в действительности убытки или нет.

Расчет размеров ущерба, нанесенного конкретному хозяйству, также производится не по индивидуальным показателям страхователя, а основывается на величине изменения индекса. Например, при страховании сельскохозяйственной культуры на традиционных условиях для определения размера убытка нужно подсчитать соотношение погибших и выживших растений, а при индексном страховании достаточно лишь получить данные о фактической температуре за период страхования.

Очевидно, что в таком страховании чрезвычайно важна правильность выбора индекса и его пороговых значений. Индекс должен очень точно показывать, как именно

конкретный риск влияет на результаты деятельности сельскохозяйственного товаропроизводителя. Поэтому разработка индексных программ — сложный и трудоемкий процесс. В принципе, индексом может быть любой цифровой показатель при условии, что он отражает природу потенциальных убытков сельскохозяйственного товаропроизводителя. Но для целей страхования он может применяться лишь в случае, если он регулярно регистрируется на протяжении определенного периода времени в месте проведения страхования по единым установленным правилам.

Индексное страхование осуществляется на базе погодных индексов либо индексов урожайности. Ключевое различие между этими вариантами видно из названия: в качестве индекса выступает либо некоторый природно-климатический фактор (влажность, температура и т. п.), либо урожайность сельскохозяйственной культуры. Детальное рассмотрение страхования на основе погодных индексов не входит в задачи настоящей статьи, информация может быть получена из множества источников (см., например, [3]). Остановимся более подробно на теории страхования на базе индекса региональной урожайности [4].

СТРАХОВАНИЕ НА БАЗЕ ИНДЕКСА РЕГИОНАЛЬНОЙ УРОЖАЙНОСТИ

Страховые продукты на основе индекса региональной урожайности могут быть разработаны для большинства сельскохозяйственных культур.

Индексное страхование урожайности проводится для группы хозяйств одного региона или одной природно-климатической зоны. Важная проблема — определение географической зоны (страховой единицы), на которую распространяется действие страхования. Она устанавливается с учетом того, что вся данная зона имеет схожие природно-климатические условия и технологию производства. Часто такой зоной выступает муниципальный уровень. При этом, как правило, чем меньше такая зона, тем выше репрезентативность результатов.

Для проведения индексного страхования урожайности необходимо иметь достоверную информацию об уровне урожайности сельскохозяйственных культур в регионе за определенное количество лет. Для обеспечения эффективности данного страхования важно также наличие высокой корреляции между размерами урожайности отдельных хозяйств, расположенных в данном регионе, и индексом урожайности по административной единице в целом.

Индекс урожайности устанавливается исходя из среднего уровня урожайности в определенном регионе за длительный период времени. Данный показатель обычно имеет более низкий уровень колебания по сравнению с индивидуальной урожайностью каждого хозяйства. Минимальная продолжительность периода для расчета индекса — пять лет, однако нередко она еще выше (10–30 лет). При этом значение индекса обычно составляет определенный процент от средней урожайности (как правило, 50–90 %). Соотношение между этими значениями нередко называют уровнем страхового покрытия.

Страховым случаем является снижение фактической региональной урожайности сельскохозяйственной культуры в текущем году ниже установленного значения индекса.

Каждый страхователь может заключить договор на страховую сумму в пределах фактической стоимости урожая сельскохозяйственной культуры, выращиваемой в хозяйстве. Размер страхового возмещения рассчитывается путем умножения страховой суммы на процент падения региональной урожайности сельскохозяйственной культуры в текущем году по отношению к значению индекса.

Таким образом, индексное страхование региональной урожайности обеспечивает страховую защиту практически от всех рисков, приводящих к снижению урожая. Считается, что использование таких страховых продуктов наиболее актуально в случаях наличия опасности воздействия системных рисков, особенно в тех районах, где типичными

бывают засухи в целом регионе. Их целесообразно приобретать хозяйствам, чьи показатели урожайности равняются или приближаются к региональным средним уровням. Кроме того, они подходят для малых хозяйств и начинающих фермеров, которые не имеют многолетних данных о своей урожайности.

Одно из основных преимуществ индексного страхования региональной урожайности — очень простая и прозрачная процедура урегулирования убытков, поскольку отсутствует необходимость проводить оценку убытков на каждом застрахованном поле. Однако это достоинство реализуется при наличии нормальных организационных условий (например, отсутствие манипуляций с размером средней урожайности по региону, что иногда происходит со стороны администрации).

К другим достоинствам данного страхования можно отнести простоту заключения договора, а также более низкие по сравнению со страхованием урожая на традиционных условиях размеры страховых тарифов.

Однако, как и любой другой продукт, индексное страхование региональной урожайности обладает своими недостатками. Основным из них является риск базиса. Под ним подразумевается ситуация, когда фактическое значение индекса, отражающего временные колебания размеров урожайности в масштабе относительно большой территориальной единицы, не совпадает с реальными результатами конкретного сельскохозяйственного предприятия. Это связано с тем, что страховые выплаты в данном страховании осуществляются, как правило, при наступлении событий, охватывающих большинство полей региона, поскольку локальные убытки обычно отражаются лишь на урожае отдельных полей, а не на обобщенной региональной урожайности. В результате часты случаи, когда возникновение убытков в отдельном хозяйстве не влечет за собой осуществления страховой выплаты, поскольку уровень региональной урожайности превышает значение установленного индекса, и наоборот, страхователь получает страховое возмещение, несмотря на отсутствие у него реальных убытков.

Другая проблема — длительный период ожидания выплаты страхового возмещения. Это связано с тем, что сроки осуществления страховых выплат зависят от даты публикации официального статистического отчета об уровне урожайности в регионе, которая обычно производится в начале следующего года после сбора урожая.

ИНДЕКСНОЕ СТРАХОВАНИЕ В РОССИИ

Дискуссии о путях развития сельскохозяйственного страхования в Российской Федерации активно ведутся как минимум последние десять лет. Для развития системы сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой, и выработки единых подходов по ее совершенствованию распоряжением Минсельхоза России от 19.07.2016 № 72-р была создана специальная Рабочая группа по совершенствованию системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой. Одним из потенциальных направлений развития сельскохозяйственного страхования в России является внедрение индексного страхования.

Точки зрения на возможность развития индексного сельскохозяйственного страхования в Российской Федерации различаются. Так, президент Национального союза агростраховщиков К. Д. Биждов считает, что индексные продукты эффективны в странах или регионах с однородным климатом и небольшим количеством видов сельхозкультур, к которым Россия никак не может быть отнесена [5]. С другой стороны, заместитель директора департамента финансовой политики Министерства финансов Российской Федерации В. Ю. Балакирева отмечает, что Министерство финансов РФ в ближайшее время планирует начать анализ возможностей и предпосылок для введения в России индексного страхования в сельском хозяйстве [6]. В любом случае для участников дискуссии общим является тезис, что если индексное страхование будет вводиться, то в тестовом режиме

и в дополнение к классическому мультирисковому, а не как единственная альтернатива последнему.

Кроме того, исследователи отмечают, что для развития индексного страхования потребуется внедрение масштабных инфраструктурных систем, что повлечет за собой большие финансовые вливания, будут необходимы существенные изменения в налоговом и страховом законодательстве РФ (более подробно см. [7]).

Авторы настоящей статьи полагают, что для Российской Федерации наиболее приемлемым вариантом индексного страхования может оказаться страхование на основе регионального индекса урожайности. Основные аргументы, на которых основан данный вывод, приводятся ниже.

1. Фактор принципиальной применимости для российского сельского хозяйства: отсутствуют какие-либо фундаментальные моменты, препятствующие применению данного индекса. Так, из международной практики следует, что существует опыт применения индекса урожайности в страховании множества культур — зерновых, масличных и иных [8; 9], поэтому представляется, что необходимая методология может быть разработана в расчете на ключевые для России сельскохозяйственные культуры.

2. Фактор затрат государства на внедрение метода. В основе индекса урожайности лежит показатель, расчет которого может быть осуществлен с использованием существующей инфраструктуры при ее определенной модернизации. В текущей модели сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой расчет средних цен и средней пятилетней урожайности возложен на Федеральную службу государственной статистики, которая имеет развитую сеть региональных подразделений, аналитические центры и референсную статистическую базу. Кроме того, методология индекса региональной урожайности наиболее близка к действующей методологии сбора информации и расчету показателей урожайности.

3. Фактор затрат сельскохозяйственных производителей и страховщиков на внедрение индексного страхования. В отличие, например, от страхования на базе нормализованного разностного вегетационного индекса (NDVI) страхование на основе регионального индекса урожайности не потребует от участников рынка затрат за оплату услуг организаций, осуществляющих спутниковое наблюдение за ростом и продуктивностью сельскохозяйственных культур.

Предлагаются следующие концептуальные основы внедрения страхования на основе индекса урожайности (включая варианты с государственной поддержкой и без таковой).

1. Сельскохозяйственные культуры: пшеница, рожь, подсолнечник, сахарная свекла.

2. Период первоначального накопления статистической информации и период, за который рассчитывается средняя урожайность: пять лет.

3. Ответственные за разработку методологии: Министерство сельского хозяйства и Министерство финансов Российской Федерации, а также Банк России.

4. Орган исполнительной власти, ответственный за формирование статистической базы: Федеральная служба государственной статистики.

5. Территориальная единица для расчета индекса: муниципальный район. Отдельного описания требует типичный для России случай, когда хозяйство, являющееся единицей учета, использует земли сельскохозяйственного назначения, расположенные на территории различных муниципальных районов. Для таких хозяйств требуется законодательное закрепление необходимости предоставлять статистическую отчетность по урожайности отдельно по землям, расположенным на территории каждого из муниципальных районов.

6. Размер индекса (варианты триггеров для выплаты): 90 %, 70 %, менее 70 % от средней пятилетней урожайности по территориальной единице. Порог индекса в 70 % апеллирует к стандартам ВТО, в соответствии с которыми субсидирование расходов

сельскохозяйственных производителей на уплату страховой премии по договорам страхования от стихийных бедствий возможно в пределах так называемых мер «зеленой корзины», если размер непокрываемых потерь производителя равен или более 30 %. Авторы не призывают использовать данную норму напрямую, так как методика ВТО разработана для мультирискового страхования. Однако порог 70 % может быть заимствован из этой методики как разумный¹.

7. Допустимый уровень среднеквадратического отклонения от средней пятилетней урожайности по муниципальному району для принятия решения о возможности введения страхования с индексом урожайности: не более 10 %.

8. Цены, используемые для расчета суммы возмещаемого ущерба: средняя цена реализации одного центнера сельскохозяйственной продукции, сложившаяся по субъекту Российской Федерации за год, предшествующий году заключения договора страхования, по данным Федеральной службы государственной статистики.

9. Размер субсидии на уплату страховой премии

Размер индекса урожайности от средней пятилетней, являющийся триггером для выплаты, %	Доля субсидии в сумме страховой премии, %
90	25
70	50
Менее 70	0

В такой концепции страхование при индексе менее 70 % становится несубсидируемым и может осуществляться страховщиками по своему усмотрению на основе стандартизированной либо собственной методологии.

10. Принцип ценообразования: актуарное обоснование страховых тарифов, установление коридора значений ставок страховой премии в привязке к культуре и выбираемому значению индекса для территориальной единицы, где расположены сельскохозяйственные земли производителя.

11. Страховщики не наделяются правом применять ставки страховой премии, отличные от указанных в коридоре. Максимальная ставка страховых премий будет соответствовать значениям, указанным в качестве предельных для целей расчета размера субсидий. Предполагаемый разброс значений внутри коридора, обусловленный размером расходов на ведение дела страховщиков: не более 10 %.

12. Перечень регионов, в которых в очередном году будет осуществляться индексное страхование с государственной поддержкой, а также порядок распределения субсидий утверждается приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

13. Предельный совокупный абсолютный размер субсидий для каждого региона (для варианта с государственной поддержкой) утверждается Правительством Российской Федерации.

14. Для страховщиков, участвующих в программе, разрабатываются минимальные требования по абсолютному размеру собственных средств и повышенные показатели платежеспособности. Данная мера важна, т. к. отдельные страховщики в Российской Федерации работают на грани финансовой устойчивости, для них сельскохозяйственное страхование, для которого характерна высокая частота наступления случаев причинения существенных убытков, может оказаться причиной разорения. Подобный опыт был, например, в страховании гражданской ответственности туроператоров и застройщиков.

¹ Также отметим, что в практике страхования на основе регионального индекса урожайности в США (Group Risk Protection — GRP) используются значения данного индекса от 90 до 70 % с шагом в 5 % [10]. При этом США являются страной с самым развитым сельскохозяйственным страхованием в мире.

15. Заключение договора индексного страхования является добровольным для страхователя.

16. Страховщики самостоятельно выбирают перечень регионов, в которых в плановом году будут осуществлять индексное страхование. В регионах, в которых не готов работать ни один страховщик, индексное страхование не осуществляется. Страховщики в установленные сроки уведомляют ответственные органы власти о перечне регионов, где будут работать, и в течение календарного года не имеют права прекратить предоставление услуг в указанных регионах.

17. Устанавливается единый и обязательный для всех страховщиков перечень оснований для отказа страхователю в заключении договора индексного страхования.

Предполагается, что участвовать в программах индексного страхования смогут только хозяйства, имеющие не менее чем пятилетний опыт непрерывного возделывания соответствующих культур. Также будет разумным законодательно закрепить право страховщика отказать в заключении договора страхования производителю, у которого все пять лет, предшествующих году обращения за заключением договора страхования, фактическая урожайность превышала среднюю пятилетнюю по территориальной единице. С учетом данного тезиса весьма вероятно, что индексное страхование окажется популярным преимущественно в крупных агрохолдингах либо у опытных профессиональных фермеров из ключевых аграрных регионов страны.

Методология индексного страхования с государственной поддержкой должна быть максимально детализированной и единой для всех участников рынка. Разработкой такой методологии (правил страхования и перестрахования, типового договора страхования и перестрахования) может заниматься Министерство финансов Российской Федерации с привлечением всех заинтересованных сторон, в т. ч. профессиональных объединений сельскохозяйственных производителей и поставщиков страховых услуг. При этом предлагается построить соответствующие правила по принципу минимального обязательного стандарта оказываемых услуг, а в типовых формах договоров отразить неизменяемые и изменяемые разделы/параметры.

Перестрахование при индексном страховании с государственной поддержкой

Отдельно следует остановиться на вопросах перестрахования при индексном страховании с государственной поддержкой. В Российской Федерации создано и функционирует АО «Российская национальная перестраховочная компания» (далее — РНПК). В соответствии с действующим законодательством² все страховые организации обязаны передавать в РНПК 10 % от рисков, размещаемых в перестрахование, при этом РНПК имеет право отказаться от принятия этих рисков.

Представляется целесообразным в полной мере использовать возможности РНПК как перестраховочной емкости, т. е. сделать эту организацию участником пропорционального перестрахования урожая на базе индекса урожайности, однако с целым рядом оговорок:

— для повышения гарантии осуществления страховых выплат сельскохозяйственным производителям ввести обязательное пропорциональное перестрахование (не обязательно в РНПК) на базе эксцедента сумм для договоров страхования со страховой суммой, превышающей 10 % собственных средств страховщика на дату заключения договора страхования. Так можно будет нейтрализовать возможные стремления страховщиков завышать размер собственного удержания по договорам страхования;

² Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 363-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации"».

— установить дифференцированную долю обязательного перестрахования в РНПК в зависимости от размера страховой суммы. Конкретные параметры расчета обязательной к передаче доли риска могут быть определены только по итогам сбора статистических данных по региональной урожайности, динамике цен на сельскохозяйственную продукцию и с учетом финансового положения страховщиков и РНПК по окончании пятилетнего периода подготовки к запуску индексного страхования. Таким образом, обязательная доля РНПК в передаваемой в перестрахование части страховой суммы по договорам со страховой суммой менее установленной величины должна оставаться пропорциональной существующей, но выше ее (допустим, 30 %). И наоборот, обязательная доля РНПК по договорам со страховой суммой более установленной величины должна устанавливаться регрессивно с учетом возможностей самой РНПК в условиях существенной региональной кумуляции риска³;

— сохранить существующий принцип, в соответствии с которым страховая организация не имеет права предлагать РНПК худшие условия перестрахования, чем иным перестраховщикам;

— на законодательном уровне закрепить обязанность РНПК принимать в перестрахование 100 % положенной ей по закону доли, если ставка тарифа в перестрахование не ниже 80 % от страхового тарифа по договору страхования (остальное — расходы страховщика на ведение дела). В остальных случаях принятие РНПК своей доли сделать добровольным.

В совокупности указанные меры приведут к тому, что страховщики не смогут необоснованно занижать тарифы и/или вводить повышенные агентские вознаграждения, особенно по самым желанным для них договорам с крупными премиями. Одновременно на рынке перестрахования сохранится ценовая конкуренция, т. к. никто не лишит страховщиков возможности находить альтернативное РНПК перестрахование и снижать его ставки (в т. ч. в обязательной для передачи в РНПК части). И наоборот, в регионах с неустойчивой урожайностью, где нахождение альтернативного перестрахования может быть ограничено, РНПК не сможет уклониться от принятия своей доли в перестрахование, но по обоснованной цене.

Такая модель не будет противоречить принципу актуарной обоснованности страховых тарифов, т. к. страховые тарифы всегда рассчитываются с использованием так называемой рискованной надбавки, являющейся поправкой на неточность исходных данных и зависящей от величины доверительного интервала. Например, в условиях «мягкого» рынка (когда спрос на перестрахование ниже предложения) зарубежные перестраховщики могут по каким-либо объектам повышать свой так называемый «аппетит к риску», используя в расчетах большие доверительные интервалы, чем актуарии, обосновывавшие тарифы по поручению Банка России. В этом случае тариф в перестрахование может быть разумно снижен (предположительно, на 5–10 %), и такое зарубежное перестрахование не будет экономически необоснованным оттоком денежных средств из Российской Федерации.

ВЫВОДЫ

Таким образом, существуют определенные предпосылки к внедрению в Российской Федерации индексного страхования на базе индекса урожайности. Ключевыми из них являются затраты на внедрение такого подхода.

³ Поскольку перестрахование крупных договоров как таковое будет обязательным, указанным выше образом будут отчасти решаться задачи сокращения экономически необоснованного оттока денежных средств из страны.

Страхование на базе индекса урожайности в Российской Федерации может осуществляться как с государственной поддержкой, так и без нее. Для варианта с государственной поддержкой целесообразно установить единые правила предоставления услуг коммерческими страховщиками и коридор допустимых тарифов.

АО «РНПК» может играть активную роль в национальном перестраховании урожая на базе индекса урожайности при внедрении принципа дифференциации доли, обязательной как для передачи в перестрахование в данную организацию, так и для принятия в перестрахование со стороны РНПК в сочетании с сохранением ценовой конкуренции на перестраховочном рынке.

Библиография

1. Живора А. А. Классификация рисков сельского хозяйства // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2016. № 1 (135).
2. Перечень страховых рисков для страхования заемщиков и залогодателей / Россельхозбанк. URL: <https://rshb.ru/download-file/20785/risks.pdf>.
3. Weather Index-based Insurance in Agricultural Development. A Technical Guide / IFAD. November 2011. URL: <https://www.ifad.org/documents/10180/2a2cf0b9-3ff9-4875-90ab-3f37c2218a90>.
4. Index-based Crop Insurance in Senegal. Promoting Access to Agricultural Insurance for Small Farmers / The World Bank. April 2009. URL: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/98e2c00041d405b5840c8400c aa2aa08/Senegal%20Ag.%20Insurance%20FINAL%20REPORT_ENG%206MAY09.pdf?MOD=AJPERES.
5. Биждов К. Д. Индексное страхование сельскохозяйственных рисков / Страхование сегодня. URL: <http://www.insur-info.ru/comments/918/>.
6. Минфин РФ анализирует возможности применения индексного страхования в аграрном секторе РФ / Финмаркет. 13 июля 2017 г. URL: <http://www.finmarket.ru/insurance/?nt=1&id=4567428>.
7. Баймишева Т. А., Молочков С. П. Перспективы индексного страхования в сельскохозяйственном производстве // Аграрная Россия. 2015. № 7.
8. Международный опыт индексного страхования на основе региональной урожайности сельскохозяйственных культур / AllInsurance.kz. URL: http://allinsurance.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=5445:mezhdunarodnyj-opyt-indeksnogo-strakhovaniya-na-osnove-regionalnoj-urozhajnosti-selskokhozyajstvennykh-kultur&catid=67&Itemid=1920.
9. 2017 Policies and Provisions / Risk Management Agency. United States Department of Agriculture. URL: <https://www.rma.usda.gov/policies/2017policy.html>.
10. Risk Management Glossary / Risk Management Agency. United States Department of Agriculture. URL: https://www.rma.usda.gov/pubs/2011/rma_glossary.

Авторы



Прошин Константин Сергеевич, мл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: proshink@gmail.com)



Шайкин Александр Михайлович, ст. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: ashaikin@nifi.ru)

K. S. Proshin, A. M. Shaykin

Basic Approaches to Implementing Index-based Crop Insurance in the Russian Federation

Abstract

Discussion on ways of further development of agricultural insurance in Russia has become more active due to import substitution policy pursued by Russian government. This article is focused on to study of possible approaches to implementing area-yield index agricultural insurance in the Russian Federation. It also covers possible methods of state support for this type of insurance and the role of JSC "Russian National Reinsurance Company" in providing reinsurance programs on the national market.

Keywords:

index-based insurance, agricultural insurance, state support, area-yield index

JEL: G22

Authors' affiliation:

Proshin Konstantin S. (e-mail: proshink@gmail.com), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Shaykin Alexander M. (e-mail: ashaikin@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. Zhyvora A. A. Classification of Risks in Agriculture. *Vestnik Altaiskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta — Bulletin of Altai State Agricultural University*, 2016, no. 1 (135).
2. List of Insurance Risks for Creditors' and Debtors' Insurance. Russian Agricultural Bank. Available at: <https://rshb.ru/download-file/20785/risks.pdf>.
3. Weather Index-based Insurance in Agricultural Development. A Technical Guide. IFAD, November 2011. Available at: <https://www.ifad.org/documents/10180/2a2cf0b9-3ff9-4875-90ab-3f37c2218a90>.
4. Index-based Crop Insurance in Senegal. Promoting Access to Agricultural Insurance for Small Farmers. The World Bank, April 2009. Available at: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/98e2c00041d405b5840c8400caa2aa08/Senegal%20Ag.%20Insurance%20FINAL%20REPORT_ENG%20MAY09.pdf?MOD=AJPERES.
5. Bizhdov K. D. Index-Based Insurance of Agricultural Risks. *Insurance today*. Available at: <http://www.insur-info.ru/comments/918/>.
6. Ministry of Finance of Russia Analyses Possibility of Application of Index-based Insurance in Russian Agricultural Sector. *Finmarket*, July 13, 2017. Available at: <http://www.finmarket.ru/insurance/?nt=1&id=4567428>.
7. Baimisheva T. A., Molochkov S. P. Prospects of Index-Based Insurance in Agricultural Production. *Agrarnaya Rossiya — Agrarian Russia*, 2015, no. 7, pp. 39–40.
8. International Experience of Area-Yield Index-based Agricultural Insurance. *Allinsurance.kz*. Available at: http://allinsurance.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=5445:mezhdunarodnyj-opyt-indeksnogo-strakhovaniya-na-osnove-regionalnoj-urozhajnosti-selskokhozyajstvennykh-kultur&catid=67&Itemid=1920.
9. 2017 Policies and Provisions. Risk Management Agency, United States Department of Agriculture. Available at: <https://www.rma.usda.gov/policies/2017policy.html>.
10. Risk Management Glossary. Risk Management Agency, United States Department of Agriculture. Available at: https://www.rma.usda.gov/pubs/2011/rma_glossary.



Научно-исследовательский финансовый институт
Финансовый журнал

ISSN 2075-1990

127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, корп. 2, тел. (495) 699-76-83

ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!

Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» можно в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс 42068.

Почтовую доставку любого номера журнала первого полугодия 2018 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org. Телефон для справок: (499) 152-04-90.

ПРИГЛАШАЕМ АВТОРОВ!

Научно-практическое издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» (ISSN 2075-1990) приглашает авторов.

Издание включено в Перечень ВАК по группе научных специальностей 08.00.00 (экономические науки), зарегистрировано в РИНЦ (импакт-фактор за 2016 г. — 1,237).

Учредитель и издатель журнала — федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ) Минфина России.

Статьи публикуются **БЕСПЛАТНО**.

С правилами рецензирования и публикации статей, стандартами издательской этики и требованиями по оформлению материалов можно ознакомиться на сайте НИФИ www.nifi.ru, на странице «Финансовый журнал».

Издание выходит шесть раз в год (февраль, апрель, июнь, август, октябрь, декабрь) и публикует научные статьи и обзоры по проблематике государственных финансов России: бюджетная, денежно-кредитная и налоговая политика, межбюджетные отношения, финансовый рынок, страхование, банковская система, бухгалтерский учет и аудит, а также по тематике международных финансов.

Полные тексты статей, опубликованных в «Финансовом журнале», размещаются в открытом доступе на сайтах www.nifi.ru и www.elibrary.ru.

Редакция «Финансового журнала»

Веб-сайт: www.nifi.ru

E-mail: finjournal@gmail.com

Тел. (495) 699-76-83

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров

Ведущий редактор Т. М. Захарова

Корректор И. П. Белова

Дизайн и верстка А. С. Лухин

Адрес редакции:

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

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.nifi.ru

Подписано в печать 19.12.2017 г. Свободная цена. Тираж 400 экз. Заказ №07/05127

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит»

410004, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 88, литер У

Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru