

Научно-исследовательский финансовый институт

# Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

№ 4 (38)  
июль-август  
2017

**Главный редактор**  
**В. С. Назаров**

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



Номер подготовлен в рамках участия НИФИ  
в Московском финансовом форуме 2017

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 входит в Перечень ВАК, который вступил в силу 01.12.2015 г.

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

#### **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

#### **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.

## **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  
**Ароздов А. В.**, председатель Правления Пенсионного фонда Российской Федерации, заслуженный экономист Российской Федерации  
**Максимова Н. С.**, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, кандидат экономических наук

**Мишустин М. В.**, руководитель Федеральной налоговой службы, доктор 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 Л. З.**, директор Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Министерства финансов Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

## **Редакционная коллегия**

**Алексеев М. В.**, профессор Индианского университета (США)  
**Богачева О. В.**, 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  
**Герри К. Д.**, профессор Оксфордского университета (Великобритания)  
**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

**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 Л. 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

**Хабаев 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

Scientific periodical

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

ISSN 2075-1990

№ 4 (38)  
July-August  
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

**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)

**M. Mishustin**, Head of the Federal Tax  
Service, Doctor of 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. Zembaev**, 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 расходы: здравоохранение и социальная политика**

**В. С. Назаров, Н. А. Авксентьев**

Российское здравоохранение: проблемы и перспективы ..... 9

**Р. Г. Емцов, Е. И. Андреева, М. А. Нагерняк, А. Пошарац, Д. Г. Бычков**

Иждивенчество или содействие?

Программы социальной помощи и стимулы к труду ..... 24

**С. С. Лазарян, М. А. Черноталова**

Глобальная угроза роста неравенства ..... 34

**Е. Е. Гришина**

Депривационный подход к оценке бедности семей с детьми

в России и странах Европы ..... 47

## **Эффективность государственных инвестиций**

**А. А. Бокарев, О. В. Богачева, О. В. Смородинов**

Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру ..... 56

## **Бюджетные обязательства**

**И. В. Беляков**

Анализ и учет неявных бюджетных обязательств, связанных с финансовой системой ..... 71

## **Налоговая политика**

**М. Р. Пинская, О. А. Алавердян, С. В. Богачев, Г. К. Оганян**

Методологические подходы к налогообложению недвижимости и их реализация в налоговых системах России и Армении ..... 85

## **Межбюджетные отношения**

**А. Н. Дерюгин, К. А. Прока**

Учет эффекта масштаба в методиках распределения выравнивающих дотаций ..... 98

## **Инициативное бюджетирование**

**В. В. Вагин, С. В. Романов**

Инициативное бюджетирование в странах БРИКС ..... 113

## **Международные финансы**

**К. В. Швандар, А. В. Глазунов**

Анализ использования национальных валют в расчетах по внешнеторговым операциям ..... 122

# Contents

## ***Government Spending: Healthcare and Social Policy***

**V. S. Nazarov, N. A. Avxentyev**

Healthcare in Russia: Problems and Perspectives ..... 9

**R. G. Yemtsov, Ye. I. Andreeva, M. A. Nagernyak, A. Posarac, D. G. Bychkov**

Fostering of Dependency or Protection?

Social Assistance Programs and Work Incentives ..... 24

**S. S. Lazaryan, M. A. Chernotalova**

Global Risk of Rising Inequality ..... 34

**E. E. Grishina**

The Material Deprivation Rate for Households with Children

in Russia and European Countries ..... 47

## ***Public Investments***

**A. A. Bokarev, O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov**

Methodology Development of Efficiency Evaluation  
of Public Infrastructure Investment Management ..... 56

## ***Budget Commitments***

**I. V. Belyakov**

Monitoring and Analysis of Contingent Budget Liabilities  
to Financial System ..... 71

## ***Tax Policy***

**M. R. Pinskaya, O. A. Alaverdyan, S. V. Bogachev, G. K. Oganyan**

Methodological Approaches towards Property Taxation in Tax Systems  
of Russia and Armenia ..... 85

## ***Intergovernmental Fiscal Relations***

**A. N. Deryugin, K. A. Proka**

Scale Effect Consideration in the Methodologies  
of Equalization Grants Distribution ..... 98

## ***Initiative Budgeting***

**V. V. Vagin, S. V. Romanov**

Budgeting Initiative in the BRICS Countries ..... 113

## ***International Finance***

**K. V. Shvandar, A. V. Glazunov**

National Currencies in Foreign Trade Transactions:

International Experience and Results ..... 122

В. С. Назаров, Н. А. Авксентьев

## Российское здравоохранение: проблемы и перспективы

### Аннотация

На сегодняшний день эффективность расходов на здравоохранение в России может быть признана недостаточной: сопоставление России с зарубежными странами показывает, что при текущих расходах существует потенциальная возможность добиться более высоких медико-социальных результатов, включающих продолжительность жизни населения, уровень смертности, равенство в доступе к медицинской помощи и других. В статье проведен анализ причин низкой эффективности расходов, среди которых были выделены дисбаланс в Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, структурная диспропорция в источниках финансирования расходов на здравоохранение, отсутствие полноценной программы амбулаторного лекарственного обеспечения и недостаточная мотивация профессиональных участников системы здравоохранения. Предлагаются меры по решению указанных проблем.

### Ключевые слова:

реформа здравоохранения, программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, обязательное медицинское страхование, добровольное медицинское образование, лекарственное обеспечение

JEL: I18

**Б**ыло последнее десятилетие российское здравоохранение начало выходить из кризиса, в котором оно оказалось в 1990-е гг. По данным Росстата, ожидаемая при рождении продолжительность жизни (ОПЖ) неуклонно растет начиная с 2003 г., в котором был достигнут локальный минимум (64,8 года), и к 2016 г. ОПЖ увеличилась до 71,9 года<sup>1</sup>. Улучшаются и другие показатели, характеризующие здоровье населения. Так, например, ожидаемая при рождении продолжительность здоровой жизни, по данным ВОЗ, за период 2000–2015 гг. в России увеличилась с 58,3 до 63,4 года<sup>2</sup>; по данным Росстата, смертность от заболеваний органов кровообращения за 2003–2014 гг. уменьшилась с 801,6 до 646,7 (для мужчин) и с 885,0 до 660,2 (для женщин) на 100 тыс. населения. Кроме того, в России наблюдается снижение неравенства в продолжительности жизни: если в 1995–2000 гг. коэффициент Джини для продолжительности жизни составлял 0,16, то в 2010–2015 гг. – 0,14 (расчет на основе статистики ООН<sup>3</sup>).

Хотя на здоровье населения влияет множество показателей (социально-экономические условия, экология, поведенческие факторы, стресс и другие), улучшение показателей здоровья не в последнюю очередь обуславливается увеличением финансирования здравоохранения. Так, по данным ВОЗ за период 2000–2014 гг., общие (государственные и частные) расходы на здравоохранение в России в расчете на одного человека увеличились в 2,3 раза в неизменных ценах<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики (<http://www.gks.ru>) – здесь и далее.

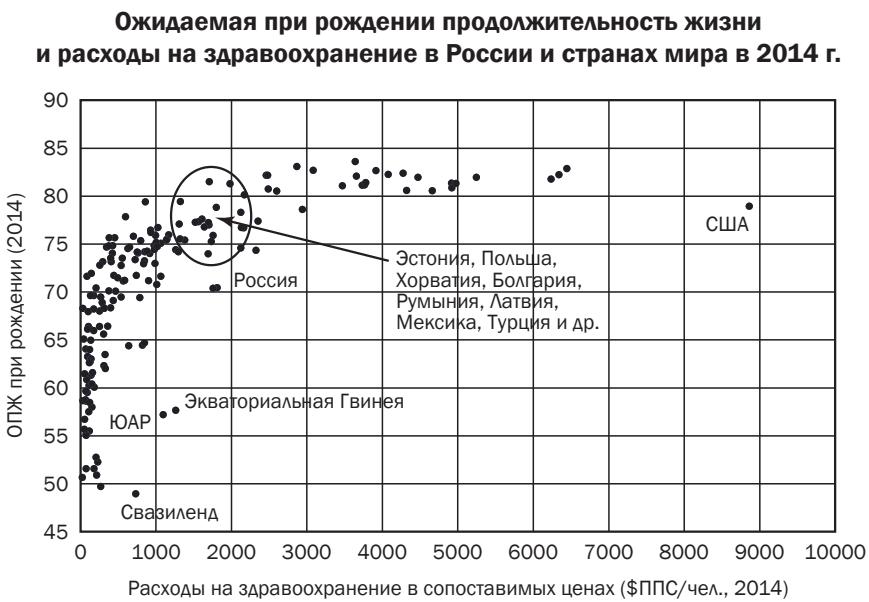
<sup>2</sup> WHO Global Health Observatory (<http://www.who.int/gho/en/>).

<sup>3</sup> United Nations Statistics Division. Demographic and Social Statistics (<https://unstats.un.org/unsd/demographic/>).

<sup>4</sup> WHO Global Health Expenditure Database (<http://apps.who.int/nha/database>).

Между тем наблюдаемый прогресс в здравоохранении не позволяет говорить о достижении уровня как развитых, так и ряда развивающихся, в том числе постсоциалистических стран. Рост ОПЖ и снижение ее неравенства, снижение смертности оказались недостаточными и несопоставимыми с увеличением финансирования. При сопоставимых расходах на здравоохранение ОПЖ в России существенно меньше, чем в других странах: 71 год против 74–76 лет (рис. 1). Аналогичный разрыв также наблюдается и в ожидаемой продолжительности здоровой жизни, смертности по основным классам болезней, неравенству в продолжительности жизни. Все это потенциально указывает на низкую эффективность расходов на здравоохранение, что предопределяет необходимость разработки мер по ее повышению.

Рисунок 1



Источник: составлено авторами по данным ВОЗ (WHO Global Health Expenditure Database) и Всемирного банка (The World Bank Databank).

В разделе 1 проводится анализ основных причин низкой эффективности расходов на здравоохранение в России; разделы 2–5 посвящены основным направлениям реформ, нацеленных на преодоление выделенных проблем. Наконец, в заключение приводится примерная длительность и порядок проведения реформы отечественного здравоохранения.

## ПРОБЛЕМЫ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗДРАВООХРАНЕНИИ

Низкая эффективность расходов на здравоохранение в России, с нашей точки зрения, является следствием целого ряда причин, среди которых следует особенно выделить:

1. несбалансированную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (далее — ПГГ);
2. структурную диспропорцию в источниках финансирования расходов на здравоохранение;
3. отсутствие полноценной программы амбулаторного лекарственного обеспечения;
4. недостаточную мотивацию профессиональных участников системы здравоохранения.

Рассмотрим данные причины подробнее.

### **Несбалансированная ПГГ**

Любая государственная система здравоохранения, по сути, может быть охарактеризована путем ответа на три основных вопроса: (1) какая медицинская помощь финансируется государством? (2) кто получает такую медицинскую помощь? (3) сколько надо доплатить из личных средств для получения такой помощи? Формальный ответ на указанные вопросы в России содержится в ПГГ, которая ежегодно утверждается Правительством РФ. Согласно ПГГ, любая медицинская помощь, за исключением некоторых видов стоматологии и косметологии, предоставляется каждому гражданину нашей страны бесплатно за счет государственных средств.

Однако, несмотря на гуманистический характер такого принципа, в действительности взятые государством на себя гарантии в сфере охраны здоровья граждан являются невыполнимыми. Основная причина — невозможность полного удовлетворения спроса со стороны населения на услуги здравоохранения в условиях сколь-либо ограниченного финансирования. Кроме того, непрерывное развитие медицинской науки и техники приводит к быстрому увеличению числа возможных методов лечения, что расширяет возможности медицины, но также требует роста финансирования. Гарантии государства в России могли в той или иной степени выполнятся 30 лет назад, в первую очередь в силу серьезного дефицита высокотехнологичных методов в системе массового здравоохранения. Однако сегодня с приходом в российскую действительность инновационных и дорогостоящих методов принцип «всем все бесплатно» не выполняется и выполняться не может ни при каких обстоятельствах. Игнорирование этого государством в итоге превращается из заботы о гражданах, которая на деле оказывается лишь декларацией, в проблему, приводящую к:

- неравенству в доступе к медицинской помощи, включая дискrimинацию пожилых и хронических больных;
  - дефициту тарифа по большинству видов медицинской помощи, что влечет за собой снижение качества предоставляемой помощи;
  - непрозрачным условиям участия в реализации ПГГ для ее участников (затрудняет планирование и отталкивает частный сектор от участия в реализации программы ОМС).
- Очевидно, что все это приводит к снижению эффективности расходования средств на здравоохранение.

### **Структурная диспропорция в источниках финансирования расходов на здравоохранение**

Существенный недостаток действующей ПГГ — содержащийся в ней запрет на взимание дополнительной оплаты при предоставлении услуг, предусмотренных ПГГ. Теоретически такой порядок призван создать полную защиту населения от финансовых рисков, связанных с необходимостью оплаты медицинской помощи в случае болезни, однако на практике это не так. Имеются свидетельства того, что население вынуждено софинансирувать получение некоторых видов помощи в государственном здравоохранении, причем участие населения в оплате является слишком высоким. По наиболее оптимистичным оценкам, доля частных расходов на здравоохранение в России составляет 38,9 % (2015 г., данные ОЭСР<sup>5</sup>), в то время как в большинстве развитых стран аналогичный показатель не превышает 30 %. ВОЗ дает еще более высокую оценку частных расходов в России: 48 % (2014 г., данные за 2015-й недоступны)<sup>6</sup>, что сопоставимо с США, при том что в этой стране здравоохранение для большинства категорий населения является исключительно частным. Среди частных расходов в России доминирующее положение занимают прямые

<sup>5</sup> OECD.Stat (<http://stats.oecd.org>) — здесь и далее.

<sup>6</sup> WHO Global Health Expenditure Database.

платежи граждан: 94 % частных расходов на здравоохранение, а доля ДМС составляет лишь 6 % (данные ОЭСР за 2015 г.; более подробный анализ частных расходов на здравоохранение представлен в работе [1]).

Высокий размер и доля прямых расходов граждан на здравоохранение, в т. ч. неформальных, свидетельствуют о проблемах с доступностью медицинской помощи для населения и необходимостью оплаты существенных расходов в случаях, если по каким-либо причинам соответствующая медицинская помощь не предоставляется в рамках государственного здравоохранения. Следует также учитывать, что на уровне отдельного индивида или домохозяйства прямые расходы крайне вариативны, т. к. риски в здравоохранении являются крупными и непредсказуемыми, что дополнительно усугубляет данную проблему. В итоге проблемы с доступностью медицинской помощи ухудшают результаты в здравоохранении: снижают продолжительность жизни, увеличивают смертность и заболеваемость, что приводит к снижению эффективности расходов.

Основной причиной высоких частных расходов можно считать сравнительно низкий уровень государственных расходов на здравоохранение, который не соответствует текущему социально-экономическому развитию страны и взятым государством обязательствам в области охраны здоровья граждан. В странах ОЭСР в среднем государственные расходы на здравоохранение составляют 6,5 % ВВП, в то время как в России, по разным оценкам, только 3,5–3,7 % ВВП. Более того, за период 2006–2014 гг. государственные расходы в реальном выражении увеличились на 32 % (данные ОЭСР), в то время как частные – на 66 % (расчет на основе данных Росстата).

Другая причина высоких частных расходов – тот факт, что ПГГ не предполагает софинансирования медицинской помощи со стороны населения, даже если такое софинансирование осуществляется добровольно. Население не имеет возможности осуществить доплату в разнице стоимости медицинской услуги желаемого качества или количества и вынуждено выбирать между полной оплатой такой услуги в частном здравоохранении или отказом от услуги повышенного качества и получением фактически доступной помощи в государственном здравоохранении. В результате стоимость качественной медицинской помощи является слишком высокой.

С другой стороны, неоспоримо, что достаточно большое количество видов медицинской помощи (в основном базовой) действительно доступно населению России бесплатно. Однако это также порождает определенные проблемы: ценовые сигналы для населения в таком случае отсутствуют, что способствует максимизации потребления фактически доступной помощи без оглядки на рациональную необходимость ее получения.

### **Отсутствие полноценной программы амбулаторного лекарственного обеспечения**

Другой недостаток действующей ПГГ – ее дисбаланс с точки зрения соотношения гарантий в области оказания медицинской помощи и гарантий в области лекарственного обеспечения. Гарантии по оказанию медицинской помощи являются всеобъемлющими, в то время как лекарственное обеспечение амбулаторных больных по общему порядку осуществляется за счет личных средств граждан. В результате население вынуждено самостоятельно оплачивать полную стоимость лекарственных средств, что приводит к их недостаточному потреблению и, как следствие, к снижению эффективности предоставляемой медицинской помощи. Так, по данным DSM Group, общий объем фармацевтического рынка в России в 2016 г. составил 1344 млрд руб., или 9254 руб. на одного человека (\$153) [2], в то время как в среднем в странах ОЭСР подушевое потребление лекарственных средств составляет \$556 (данные за 2015 г.).

Исключениями из общего правила амбулаторного лекарственного обеспечения выступает ряд льготных программ, которые предполагают бесплатное предоставление лекарств и медицинских изделий некоторым категориям граждан и (или) при определенных заболеваниях: федеральная программа обеспечения необходимыми лекарственными

средствами (ОНЛС), федеральная программа «Семь высокозатратных нозологий» (7 ВЗН) и региональные льготы. Между тем такая система лекарственного обеспечения обладает существенными недостатками: дублирование льгот в рамках разных программ, непрозрачные критерии включения лекарственных препаратов в льготные перечни и определения получателей льгот, разный уровень финансирования программ в субъектах Федерации и, как следствие, – значительные территориальные различия в составе льгот. Кроме того, практически все действующие программы льготного лекарственного обеспечения в России не предполагают финансового участия со стороны населения, что способствует неэффективному распределению лекарств среди льготников и сверхпотреблению фактически доступных лекарственных средств.

### **Недостаточная мотивация профессиональных участников системы здравоохранения**

В состав основных участников системы здравоохранения традиционно включаются пациенты и профессиональные участники: органы государственной власти, ответственные за организацию медицинской помощи в рамках государственного здравоохранения, страховые медицинские организации (СМО), медицинские организации и врачебное сообщество. При этом в настоящее время в России ни один из профессиональных участников не заинтересован в эффективности системы здравоохранения.

В частности, доход врачей в России практически не зависит от их компетенций. Освоение смежных специальностей потенциально могло бы позволить повысить эффективность оказания медицинской помощи, однако у врачей отсутствует достаточная финансовая мотивация для повышения квалификации.

Объем финансирования медицинских организаций также не зависит от результатов и качества их деятельности, т. к. в большинстве субъектов Российской Федерации при планировании территориальных программ происходит жесткое распределение объемов медицинской помощи, причем перераспределение объемов в течение года возможно только в исключительных случаях. Ситуация осложняется тем, что органы власти субъектов одновременно представляют как покупателя медицинской помощи (де-факто в лице территориального фонда ОМС), так и ее поставщика (в лице бюджетных учреждений здравоохранения, учредителем которых в большинстве случаев является орган исполнительной власти в сфере здравоохранения). Таким образом, принцип разделения полномочий покупателя и поставщика, который традиционно считается одним из основных инструментов по повышению эффективности расходов на здравоохранение, в России не соблюдается. Низкая степень политической ответственности органов исполнительной власти субъектов РФ в нашей стране дополнительно усугубляет данную проблему.

### **Итоги**

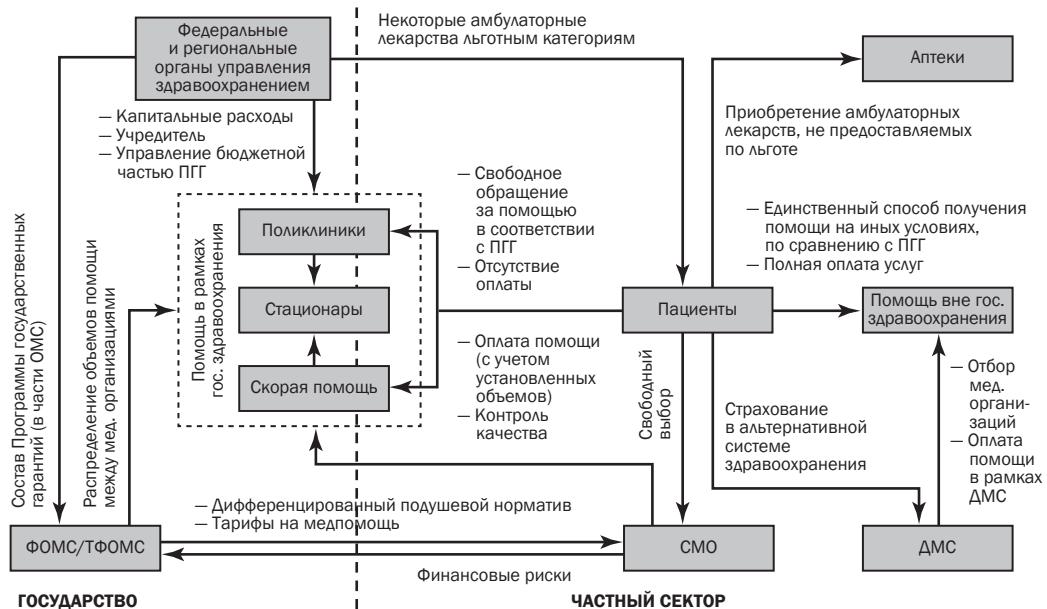
Текущая модель российского здравоохранения концептуально отражена на рис. 2, который был построен в первую очередь с целью проиллюстрировать изложенные выше основные проблемы. Для их решения, с нашей точки зрения, в России необходима реализация следующих направлений реформы:

1. балансировка ПГ;
2. изменение подходов к регулированию частных расходов на здравоохранение, развитие ДМС;
3. реформа системы амбулаторного лекарственного обеспечения;
4. корректировка мотивации профессиональных участников системы здравоохранения.

Перспективная модель здравоохранения, в рамках которой учтены данные предложения, концептуально проиллюстрирована на рис. 3. Далее рассмотрим каждое из направлений реформы подробнее.

Рисунок 2

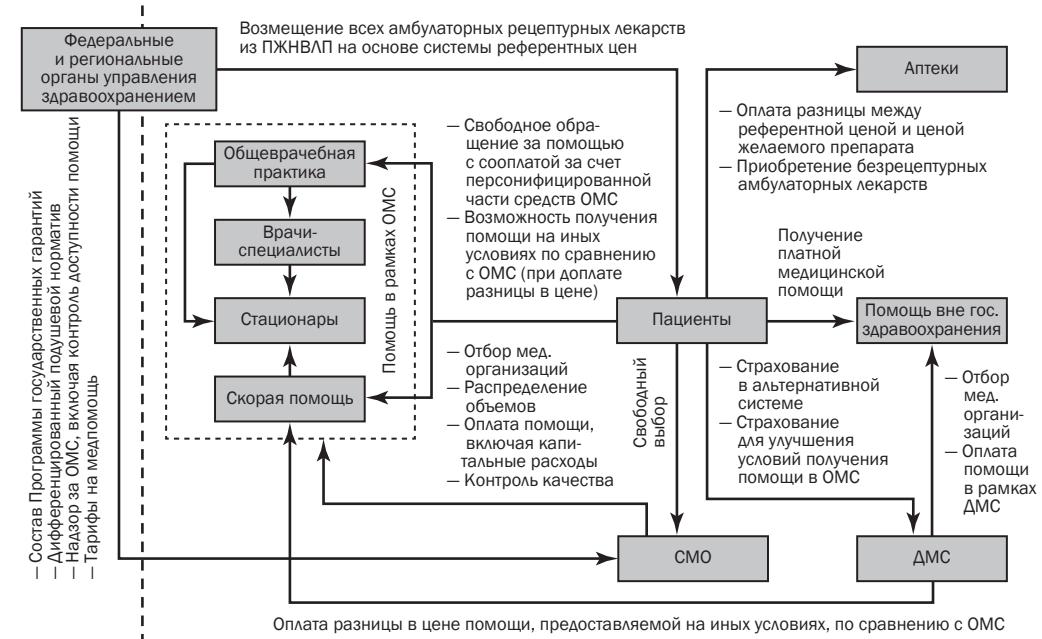
**Текущая модель здравоохранения**



Источник: составлено авторами.

Рисунок 3

**Перспективная модель здравоохранения**



Примечание: ПЖНВЛП – перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.  
Источник: составлено авторами.

## БАЛАНСИРОВКА ПГГ

Для решения проблем, связанных с дисбалансом ПГГ (непрозрачный состав гарантий и следующее из этого неравенство в доступе к помощи, дефицит тарифов ОМС и т. д.), необходимо привести в соответствие объем государственных гарантий в здравоохранении и имеющиеся ресурсы. Теоретически для балансировки государственных гарантий в любой области возможно два варианта: увеличить финансирование либо сократить объем гарантий. Однако в нынешних условиях отсутствия четко определенных гарантий в здравоохранении простое увеличение финансирования не приведет к балансировке ПГГ, т. к. современная система здравоохранения может интернализировать любой объем средств. Поэтому ключевым инструментом балансировки ПГГ должна стать ее конкретизация и лишь потом (в случае наличия соответствующих ресурсов) — увеличение ее финансирования.

Конкретизация объема государственных гарантий позволит устраниТЬ дефицит в тарифах на оказание медицинской помощи и сделать ее оплату более прозрачной. Это в свою очередь приведет к повышению качества медицинской помощи, снизит стимулы медицинских организаций к отказу от проблемных пациентов, а также будет содействовать развитию конкуренции между медицинскими организациями различных форм собственности.

В целом возможны два варианта конкретизации ПГГ:

1. путем исключения отдельных услуг из государственного здравоохранения;
2. путем создания системы организованных очередей.

Реализация первого варианта может быть осуществлена путем доработки стандартов оказания медицинской помощи. Стандарт должен содержать конкретные виды всех возможных медицинских услуг, лекарственных средств и медицинских изделий, которые могут быть предоставлены бесплатно в рамках ПГГ при определенном заболевании/состоянии. Разработка стандартов должна осуществляться на основе клинических рекомендаций<sup>7</sup> с учетом качества доказательной базы по эффективности отдельных медицинских технологий и имеющихся в наличии финансовых ресурсов. При этом стандарты не должны применяться для контроля качества медицинской помощи: для этой цели должны использоваться клинические рекомендации.

В качестве примера конкретизации ПГГ с использованием первого варианта возможно предложить пересмотр программы диспансеризации населения, в рамках которой целесообразно осуществлять только доказанно эффективные мероприятия по скринингу, такие как:

- взятие мазка (соскоба) с поверхности шейки матки и цервикального канала;
- маммография (для женщин не моложе 50 лет);
- исследование кала на скрытую кровь;
- УЗИ брюшной аорты с целью исключения аневризмы (мужчины 69–75 лет, однократно).

Потенциальный размер экономии при пересмотре программы диспансеризации составит около 23 млрд руб.

Также целесообразно внедрять стационар-замещающие технологии и отказаться от чрезмерной частоты проведения дорогостоящих исследований в ряде стандартов. Потенциальный размер экономии в данном случае составит 52 млрд и до 92 млрд руб. соответственно. Высвобождаемые средства целесообразно использовать для увеличения предоставления и снижения неравенства в доступности действительно эффективных и необходимых видов помощи (например, стентирования, шунтирования, трансплантации почки и др.).

<sup>7</sup> Клинические рекомендации также требуют доработки, т. к. по многим заболеваниям на сегодняшний день российские клинические рекомендации отсутствуют.



Второй способ балансировки ПГГ – создание системы организованных очередей для всех или определенных видов помощи (например, только для дорогостоящих методов диагностики, обращения к врачам-специалистам). В рамках такой системы в начале года исходя из имеющихся средств определяются объемы конкретных видов помощи, которые будут предоставлены населению бесплатно. При этом существенным отличием данной системы от текущей (в которой также происходит предварительное жесткое ограничение объемов) является наличие организованной очереди пациентов. Если на сегодняшний день при обращении пациента, на лечение которого средств не хватает, медицинская организация вынуждена под тем или иным предлогом отказать ему в предоставлении помощи, то в предлагаемом случае такой пациент встанет в очередь и получит помощь в следующем году.

Для минимизации рисков при введении системы очередей на федеральном уровне возможно разработать порядок определения минимальных объемов помощи в субъектах РФ. Например, в первый год имеет смысл предусмотреть сохранение объемов всех видов помощи, на которые вводятся очереди, на уровне прошлого года. Это не решит проблемы дисбаланса ПГГ, однако позволит отладить механизм администрирования очередей. Далее можно требовать повышения объемов по ряду приоритетных видов помощи и ослаблять требования по объемам для других. Кроме того, за счет исключения ряда видов помощи из ПГГ уже в первый год могут быть увеличены средства на финансирование зафиксированных объемов.

Учитывая изложенное выше, мы считаем, что для балансировки ПГГ наиболее целесообразно:

1. разработать стандарты оказания медицинской помощи, содержащие конкретные виды всех возможных медицинских услуг, лекарственных средств и медицинских изделий, которые могут быть предоставлены бесплатно в рамках ПГГ при определенном заболевании/состоянии;

2. создать систему организованных очередей для всех видов помощи в рамках ПГГ.

Следует учитывать, что изменение объема охвата государственного здравоохранения не должно происходить только путем сокращения предоставления недостаточно эффективных с общественной точки зрения видов помощи. Наоборот, высвобождаемые за этот счет средства необходимо направлять на увеличение предоставления ряда видов помощи в государственном здравоохранении, например реабилитационной. Так, по данным ОЭСР, доля расходов на реабилитацию в стационаре за счет всех источников (государственных и частных) в 2014 г. в России составила 2,6 % всех текущих расходов на здравоохранение, что несколько больше, чем в среднем по странам ОЭСР, по которым имеется соответствующая информация: 1,7 %. Однако в России только 16 % указанных расходов оплачиваются за государственный счет, в то время как в странах ОЭСР доля государственного финансирования реабилитации – 83 %. Таким образом, на сегодняшний день государственное финансирование реабилитации в нашей стране следует признать недостаточным и его необходимо увеличивать.

## **ИЗМЕНЕНИЕ ПОДХОДОВ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ЧАСТНЫХ РАСХОДОВ НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ**

Исходя из проведенного анализа проблем регулирования частных расходов на здравоохранение, целесообразно выделить три основных направления данной реформы:

1. повышение доступности качественной медицинской помощи путем разрешения добровольных соплатежей для получения медицинской помощи на иных медицинских условиях по сравнению с ПГГ;

2. развитие ДМС;

3. воссоздание ценовых сигналов в государственной системе здравоохранения.

### **Повышение доступности качественной медицинской помощи**

Для повышения доступности качественной медицинской помощи в России целесообразно снять запрет на использование частных источников финансирования при реализации ПГГ. Исключаемые из ПГГ виды помощи, а также возможность получения помощи вне очереди в негосударственном сегменте системы здравоохранения могут стать сферой применения добровольных соплатежей населения. При этом возможны два варианта таких соплатежей:

1. в дополнение к средствам государственного здравоохранения;
2. без использования средств государственного здравоохранения.

Первый вариант соплатежа может применяться для улучшения условий получения помощи, оказываемой в рамках ПГГ. В частности, можно разрешить использование частных средств для применения (по желанию пациента) оригинальных лекарственных препаратов, препаратов, не предусмотренных стандартами лечения, более качественных изделий, имплантируемых в организм человека, лучших расходных материалов и т. д. В таком случае пациент оплачивает только разницу в стоимости между желаемым лекарством/изделием/расходным материалом и нормативом, заложенным в стандарт помощи. Оставшаяся часть средств оплачивается за счет средств государственного здравоохранения.

Второй вариант соплатежа должен применяться в случаях, когда использование государственных средств для софинансирования расходов пациента на медицинскую помощь нежелательно с общественной точки зрения. В частности, предлагаемые к исключению из ПГГ услуги либо не обладают доказанной клинической эффективностью, либо имеют более дешевые и при этом не менее качественные альтернативы, либо не являются медицинскими. Следовательно, софинансирование таких услуг за счет средств государственного здравоохранения нецелесообразно.

Кроме того, частные средства не следует использовать в дополнение к государственным при оплате продвижения в очереди. В частности, если государство будет софинансируировать расходы таких пациентов, это уменьшит средства, направляемые для тех пациентов, которые стоят в очереди бесплатно, а также замедлит получение ими медицинских услуг. Таким образом, нецелесообразно взимать плату за обход очереди на получение услуги за государственный счет, можно лишь разрешить пациентам добровольно уйти из очереди и получить услугу полностью за свой счет.

### **Развитие ДМС**

Для увеличения доступности медицинской помощи можно также расширить функции и ширину охвата ДМС. На сегодняшний день ДМС используется для получения помощи в альтернативной системе частного здравоохранения, причем для этого необходимо оплатить в т. ч. стоимость услуг, фактически доступных в государственном здравоохранении. Разрешенный функционал ДМС определяет его высокую стоимость (цена полиса, предусматривающего оказание базовой плановой помощи, на розничном рынке начинается от 30–35 тыс. руб. в год, что сопоставимо со средней месячной заработной платой в России) и низкую долю в финансировании здравоохранения.

Низкому распространению ДМС способствуют его высокая стоимость и неконкретные преимущества, которые, по сути, для большинства категорий населения видятся как предоставление услуг повышенной комфортности. Однако после того как гарантии государства в области здравоохранения будут четко определены, а при реализации ПГГ появится возможность привлекать частные средства, данные недостатки будут преодолены, и ДМС сможет использоваться для оплаты соплатежей, направленных на улучшение качества или увеличение количества медицинской помощи сверх уровня, предоставляемого бесплатно, как это происходит, например, в Нидерландах [3].



### **Воссоздание ценовых сигналов в ПГГ**

Воссоздание ценовых сигналов в государственном здравоохранении позволит повысить ответственность населения за состояние своего здоровья, снизить число необоснованных обращений за медицинской помощью, увеличить время приема врача, снизить время ожидания в очереди, а также уменьшить остроту проблем приписок и неформальных платежей в амбулаторном звене.

С учетом положений, сформулированных в ст. 41 Конституции РФ, воссоздание ценовых сигналов не должно нарушать прав пациентов на бесплатную медицинскую помощь. Однако воссоздание ценовых сигналов возможно путем персонификации части средств ОМС, т. е. без привлечения дополнительных средств пациентов. Финансирование персонифицированной части средств ОМС следует осуществлять в дополнение к общей части, которая будет продолжать формироваться в том же порядке, что и сегодня.

Персонифицированную часть средств ОМС предполагается использовать для частичной оплаты амбулаторной помощи в дополнение к общей части средств ОМС, которая будет использоваться для оплаты помощи в том же объеме и по тем же тарифам, что и сегодня. Тариф на оплату за счет средств персонифицированной части устанавливается в размере фиксированного платежа за одно посещение (однако возможны и другие варианты, подробнее см. в работе [4]). Кроме того, вводится ограничение на предельный размер оплаты за год за счет средств персонифицированной части, после достижения которого оплата помощи осуществляется только за счет общих средств.

Средства сверх предела резервирования, а также неиспользованные остатки прошлых лет могут использоваться держателем счета для оплаты разрешенных медицинских расходов (добровольные соплатежи, ДМС, платные медицинские услуги, включая стоматологию, рецептурные лекарственные препараты), что и является способом воссоздания ценового сигнала.

Кроме того, в рамках данного инструмента стоит предусмотреть систему поощрений: скидки на приобретение лекарств за счет персонифицированной части (цель: развитие безналичных платежей), возврат средств, потраченных на оплату посещения врача, и дополнительное финансовое стимулирование в случае прохождения рекомендуемых мероприятий по профилактике (цель: создание мотивации к ответственному отношению к своему здоровью).

Эффекты от персонификации средств ОМС можно оценить в рамках пилотного проекта, проводимого в одном или нескольких субъектах РФ. При этом в рамках пилотного проекта формирование персонифицированной части целесообразно осуществлять за счет субсидии из федерального бюджета, а при последующем запуске программы на всей территории страны возможно использовать и альтернативные источники.

### **РЕФОРМА СИСТЕМЫ АМБУЛАТОРНОГО ЛЕКАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Для решения накопившихся проблем в области лекарственного обеспечения в России целесообразно перейти на единую программу всеобщего лекарственного обеспечения на основе референтных цен. В рамках такой системы для всего населения государство оплачивает фиксированную стоимость (цену возмещения) лекарственного препарата, которая определяется для международного непатентованного наименования лекарственного средства (или для более широких групп лекарственных средств), а разница между стоимостью желаемого лекарственного средства и ценой возмещения оплачивается пациентом. В данной системе также целесообразно предусмотреть минимальные (фиксированные) обязательные соплатежи пациентов для тех случаев, когда пациенты выбирают лекарственное средство, стоимость которого совпадает или ниже цены возмещения.

Система лекарственного возмещения на основе референтных цен в будущем может заменить текущие программы льготного лекарственного обеспечения. При этом для контроля риска снижения доступности (для тех категорий населения, которые сегодня получают льготное лекарственное обеспечение) и риска сохранения недоступности лекарственных средств (для тех категорий населения, которые в сегодняшней системе ничего не получают) может использоваться персонифицированная часть средств ОМС, которая в т. ч. станет источником оплаты соплатежа и (или) разницы в ценах.

## **КОРРЕКТИРОВКА МОТИВАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УЧАСТНИКОВ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ**

В рамках данной группы мер возможно выделить три основных направления реформы:

1. внедрение классических страховых принципов в систему ОМС (мотивация СМО);
2. развитие конкуренции между медицинскими организациями (мотивация медицинских организаций);
3. внедрение модели общеврачебной практики (мотивация врачебного сообщества).

### **Внедрение классических страховых принципов в систему ОМС**

Внедрение классических страховых принципов в систему ОМС (внедрение т. н. «рисковой» модели ОМС) предполагает, что СМО станут финансово заинтересованными в повышении эффективности системы здравоохранения. Заинтересованность СМО можно обеспечить путем передачи им финансовой ответственности по страховому риску, т. е. риску возникновения сверхнормативных расходов на оплату медицинской помощи, оказываемой прикрепленному населению, и соответствующих полномочий по управлению страховыми рисками. При этом в дополнение к финансовому риску страховщику также должны быть переданы полномочия по его управлению: выбор поставщиков медицинских услуг, установление дополнительных критериев качества, осуществление контроля качества. Кроме того, возможно разрешить СМО предлагать программы дополняющего ДМС. Предоставление данных полномочий также выступает важным элементом развития конкуренции между страховыми организациями.

Основным результатом внедрения модели ОМС, основанной на классических страховых принципах, станет появление в сфере ОМС квалифицированного покупателя бесплатной медицинской помощи — СМО, заинтересованного в повышении эффективности использования страховых средств, в т. ч. путем повышения качества и доступности медицинской помощи. Контролируемая конкуренция между страховщиками должна привести к росту качества обслуживания пациентов, которое дополнительно также будет обеспечиваться государственным регулированием системы ОМС (например, созданием системы перераспределения страховых премий в зависимости от рискованности портфеля, регулированием тарифов в сфере ОМС и пр.).

Как и в случае персонификации средств ОМС, эффекты от внедрения классических страховых принципов в ОМС целесообразно протестировать в рамках региональных пилотных проектов, проводимых в несколько основных этапов. Подготовительный этап должен включать в себя первоначальную балансировку территориальной ПГГ, разработку обновленных правил ОМС, корректировку методики расчета тарифов на медицинскую помощь и дифференцированного подушевого норматива. В рамках первого этапа возможно осуществить передачу СМО 2–5 % рисков без передачи полномочий покупателя (цель — отладить взаимодействие между основными участниками). Второй этап — передача рисков (вплоть до 100 %) и полномочий покупателя амбулаторной помощи (с одновременной передачей части риска по стационарной помощи). Заключительный этап — окончательная передача рисков и полномочий покупателя СМО стационарной помощи.



### **Развитие конкуренции между медицинскими организациями**

Развитие конкуренции между медицинскими организациями может рассматриваться в качестве альтернативы или в качестве дополнения к передаче полномочий покупателя частным страховым организациям. В последние десятилетия развитые страны активно применяют меры, направленные на развитие конкуренции, которые могут быть ориентированы на создание конкуренции исключительно между государственными поставщиками медицинских услуг («внутренний рынок медицинской помощи») или конкуренции между медицинскими организациями различных форм собственности. Основная цель таких мер — минимизация риска неэффективности, связанного с утратой экономической мотивации поставщиками бесплатной медицинской помощи.

Необходимым условием для оптимизации государственной системы здравоохранения в обоих случаях является расширение хозяйственной самостоятельности государственных медицинских организаций, позволяющее принимать управленческие решения, а также нести ответственность в пределах установленных контрактом обязательств. Во многих странах Центральной и Восточной Европы были приняты меры по изменению правового статуса государственных медицинских организаций, включавшие преобразование государственных учреждений в некоммерческие организации или акционерные общества, одним из держателей акций которых является государство (Польша, Чехия), приватизацию (амбулаторно-поликлинические учреждения в Польше, Словакии, Чехии) [5].

Допуск к участию в предоставлении бесплатной медицинской помощи частных медицинских организаций значительно усиливает влияние конкуренции. Исследованиями отмечается улучшение клинических результатов деятельности, а также управленческой и финансовой эффективности медицинских организаций в результате реализации расширенной конкуренции, что позволяет обеспечить повышение общей эффективности предоставления медицинской помощи, несмотря на увеличение транзакционных затрат и рисков, связанных с избыточными и/или дублируемыми мощностями [см., напр. 6].

Тем не менее для создания равных условий для государственных и частных медицинских организаций в России необходимо включить финансирование капитальных расходов в тариф ОМС (в настоящее время в общем порядке такие расходы оплачиваются напрямую за счет средств бюджетов субъектов, причем частные медицинские организации не имеют права на оплату капитальных расходов за счет данных средств). В Нидерландах с начала 2010-х гг. реализуется полное включение капитальных расходов в тариф ОМС, что дает медицинским организациям свободу в принятии инвестиционных решений, обеспечивая более гибкое реагирование на изменение потребностей в медицинской помощи [7]. Включение капитальных расходов в тариф ОМС также позволит повысить их эффективность, которая на сегодняшний день находится на крайне низком уровне, снизит территориальную дифференциацию в финансировании данных расходов, а также нагрузку на бюджеты субъектов РФ.

### **Внедрение модели общеврачебной практики в амбулаторном звене**

Для стимулирования врачебного сообщества к повышению квалификации и увеличению качества предоставляемых услуг в амбулаторном секторе имеет смысл заместить существующую модель поликлиники моделью общеврачебной практики (ОВП) с элементами косвенного фондодержания. Последнее предполагает, что врач ОВП получает оплату за услуги, которые при наличии соответствующей квалификации он может предоставить самостоятельно, а в случае отсутствия необходимой квалификации — передать соответствующую функцию и оплату врачу-специалисту. Кроме того, в рамках данной системы возможно учитывать и выезды скорой медицинской помощи к хроническим больным.

Преимуществом модели ОВП по сравнению с текущей ситуацией выступает возможность оказания широкого спектра базовых медицинских услуг одним специалистом,

финансово заинтересованным в максимальном расширении своей квалификации. В результате отпадет необходимость содержания значительного числа врачей-специалистов, функции которых станут выполнять врачи ОВП. Кроме того, можно ожидать существенного роста квалификации и привлекательности работы в амбулаторном звене.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ряд предложений по реформе отечественного здравоохранения может быть реализован сравнительно быстро. В частности, включение капитальных расходов в тариф ОМС может быть осуществлено за один год и де-факто является лишь способом перераспределения расходных полномочий между Федерацией (ФОМС) и регионами. Автономизация государственных учреждений здравоохранения также не требует значительных временных и денежных затрат.

Персонификация части средств ОМС сама по себе также может быть проведена относительно быстро. Однако учитывая, что выделение персонифицированной части для всего населения является крайне затратным, вначале необходимо оценить эффективность данной меры, что может быть сделано в рамках двух-трехлетних региональных pilotных проектов. По их результатам также можно будет оценить возможное увеличение финансирования первичного звена, что предопределит последующую скорость перехода к модели ОВП.

Реформа системы амбулаторного лекарственного обеспечения представляет собой пример более долгосрочного проекта, на реализацию которого потребуется 3–4 года. В первый год имеет смысл начать предоставление лекарственных средств больным с ишемической болезнью сердца и артериальной гипертензией. Во второй год список заболеваний может быть расширен на несколько других наиболее распространенных хронических заболеваний. Наконец, начиная с третьего года возможен запуск процесса объединения программ льготного лекарственного обеспечения.

Балансировка ПГГ представляет, пожалуй, одну из наиболее длинных и трудоемких реформ, работу над которой, в т. ч. разработку обновленных стандартов оказания медицинской помощи и клинических рекомендаций, необходимо начинать как можно раньше. Особую важность данной работы определяет не только возможность преодолеть вытекающие из несбалансированности ПГГ недостатки, но и необходимость конкретного описания гарантий для других элементов реформы: разрешение на использование частных средств в дополнение к государственным и внедрение полноценной модели ОМС, основанной на классических страховых принципах.

Между тем не следует полностью откладывать внедрение данных элементов до момента полной балансировки ПГГ, на которую потребуется не менее четырех–пяти лет. По мере разработки стандартов медицинской помощи, содержащих конкретный перечень услуг, лекарств и медицинских изделий, положенных бесплатно, можно разрешать использование добровольных соплатежей и ДМС для улучшения медицинских условий оказания помощи при заболеваниях, для которых разработаны такие стандарты.

Внедрение классических страховых принципов в систему ОМС без общегосударственной балансировки ПГГ можно реализовать в рамках нескольких региональных pilotных проектов длительностью около пяти лет. При этом осуществление балансировки территориальной ПГГ для проведения такого pilotного проекта может происходить путем сохранения текущего порядка управления высокорисковыми видами помощи (онкология, нефрология и др.) и дофинансирования оставшихся видов помощи, погруженных в рисковую модель ОМС.

Таким образом, если начать проводить изменения в 2018 г., предлагаемые реформы возможно осуществить в течение последующего избирательного цикла и к 2024 г. добиться более качественной, доступной и справедливой системы здравоохранения.



## Библиография

1. Авксентьев Н. А., Байдин В. М., Зарубина О. А., Сисигина Н. Н. Частные расходы на здравоохранение в регионах России: факторы и последствия // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 6. С. 20–35.
2. Фармацевтический рынок России 2016 / DSM Group. URL: [http://dsm.ru/docs/analytics/Annual\\_Report\\_2016\\_rus.pdf](http://dsm.ru/docs/analytics/Annual_Report_2016_rus.pdf).
3. Sagan A., Thomson S. Voluntary Health Insurance in Europe / World Health Organization, 2016.
4. Сисигина Н. Н., Омельяновский В. В., Авксентьев Н. А. Обзор международной практики использования механизма разделения затрат в национальных системах здравоохранения // Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология. 2015. Т. 8. № 2.
5. Healy J., McKee M. Implementing Hospital Reform in Central and Eastern Europe and Central Asia // Eurohealth. 2001. Vol. 7. № 3.
6. Evidence Scan: Competition in Healthcare / The Health Foundation, 2011.
7. Kroneman M., Boerma W., van den Berg M. et al. The Netherlands: Health System Review // Health Systems in Transition. 2016. Vol. 18. № 2.

## Авторы



**Назаров Владимир Станиславович**, к. э. н., директор Научно-исследовательского финансового института; заместитель директора Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС  
(e-mail: [nazarov@nifi.ru](mailto:nazarov@nifi.ru))



**Авксентьев Николай Александрович**, советник директора Научно-исследовательского финансового института; науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС  
(e-mail: [na@nifi.ru](mailto:na@nifi.ru))

---

**V. S. Nazarov, N. A. Avxentyev**

## Healthcare in Russia: Problems and Perspectives

### Abstract

There is an evidence that today health spending efficiency in Russia is low: comparing Russia to foreign countries shows that, considering current expenditures, a number of medico-social variables reflecting healthcare effectiveness, e.g. life expectancy, mortality and equity in access to healthcare, can be improved. The article examines causes that deteriorate health spending efficiency: imbalance in Program of state guarantees in health, structural disproportion in health spending sources, the lack of universal outpatient drug provision program and inadequate motivation of health professionals. The authors also examined possible measures aiming to solve stated problems.

### Keywords:

health reform, program of state guarantees in health, compulsory health insurance, voluntary health insurance, drug provision

### JEL: I18

### Authors' affiliation:

**Nazarov Vladimir S.** (e-mail: [nazarov@nifi.ru](mailto:nazarov@nifi.ru)), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation

**Avxentyev Nikolay A.** (e-mail: [na@nifi.ru](mailto:na@nifi.ru)), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation

**References**

1. Avxentyev N. A., Baydin V. M., Zarubina O. A., Sisigina N. N. Private Health Expenditures in Russian Regions: Determinants and Consequences. *Finansovoj žurnal – Financial Journal*, 2016, no. 6, pp. 20–35.
2. DSM Group. Pharmaceutical Market of Russia 2016. Available at: [http://dsm.ru/docs/analytics/Annual\\_Report\\_2016\\_rus.pdf](http://dsm.ru/docs/analytics/Annual_Report_2016_rus.pdf).
3. Sagan A., Thomson S. Voluntary Health Insurance in Europe. World Health Organization, 2016.
4. Sisigina N. N., Omel'yanovskii V. V., Avxentyev N. A. Review of the International Practice of Cost-Sharing Mechanism in National Health Care Systems. *Farmakoekonomika. Sovremennaja farmakoekonomika i farmakoepidemiologija – PHARMACOECONOMICS. Modern Pharmacoeconomics and Pharmacoepidemiology*, 2015, vol. 8, no. 2, pp. 62–69.
5. Healy J., McKee M. Implementing Hospital Reform in Central and Eastern Europe and Central Asia. *Eurohealth*, 2001, vol. 7, no. 3.
6. Evidence Scan: Competition in Healthcare. The Health Foundation, 2011.
7. Kroneman M., Boerma W., van den Berg M. et al. The Netherlands: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 2016, vol. 18, no. 2.



Р. Г. Емцов, Е. И. Андреева, М. А. Нагерняк, А. Пошарац, Д. Г. Бычков

# Иждивенчество или содействие? Программы социальной помощи и стимулы к труду

## Аннотация

Статья знакомит читателя с методами оценки влияния системы социальной помощи на стимулы к труду с иллюстрацией на репрезентативных данных выборочного обследования Росстата доходов населения и участия в социальных программах. Показаны ключевые шаги проверки гипотезы о влиянии социальных пособий на стимулы к труду, а также необходимость проведения многофакторного анализа с применением методов оценки результатов. Сделан вывод о том, что средняя семья, среди членов которой есть получатели мер социальной поддержки, не может полагаться на пособия как на существенный источник средств к существованию, поэтому в целом социальные выплаты не оказывают влияния на уровень трудовой активности. Тем не менее авторы выдвигают гипотезу о том, что существуют отдельные группы получателей мер социальной поддержки, трудовая активность которых может испытывать сильное влияние социальных выплат. Во-первых, это относится к получателям социальных мер, размеры которых сопоставимы с размерами возможной заработной платы. В таком случае социальная поддержка может оказывать негативное влияние на занятость. Во-вторых, это получатели социальных выплат, предоставление которых связано с принадлежностью к определенной профессиональной группе. В этом случае, скорее всего, можно говорить о том, что социальные выплаты оказывают позитивное влияние на стимулы к труду. Проверка и анализ этих гипотез будет проводиться в последующих исследованиях авторов.

## Ключевые слова:

программы социальной помощи, занятость, рынок труда, семьи с детьми, стимулы к труду, оценка эффективности социальной поддержки

JEL: I138

**З**а последнее десятилетие в мире произошла существенная эволюция взглядов на социальную защиту, которая теперь рассматривается не просто как перераспределение ресурсов, а как инвестиции в инклюзивный экономический рост. Ряд эмпирических исследований (например, [1]) в странах ОЭСР и в развивающихся странах показал, что развитие систем социальной защиты ведет как к краткосрочному стимулированию экономики, так и к более устойчивому долгосрочному развитию. Краткосрочный эффект от участия в программах социальной защиты очевиден — это снижение глубины бедности и расширение возможности выбора занятости для наиболее нуждающихся. В современные программы социальной помощи включены стимулы к занятости и повышению производительности труда. На уровне экономики в целом и местных рынков социальные программы стабилизируют уровень платежеспособного спроса, способствуют преодолению кризисов и приводят к мультиплективному эффекту.

Главное требование к системе социальной помощи с такими позитивными экономическими эффектами — это обеспечение адекватности поддержки. Программа адекватна, если она предоставляет пособия в достаточном объеме достаточному числу людей и на протяжении достаточно продолжительного времени. В упрощенном виде оценка адекватности программы требует, как правило и как минимум, учета размера пособий по сравнению с нуждами получателей. В целом понятно, что копеечные выплаты приводят

к копеечным результатам, однако более глубокие оценки сильно зависят от контекста страны, в которой проводится анализ. Когда мы смотрим на российскую систему социальной защиты, состоящую из огромного количества мер и характеризующуюся высоким региональным неравенством [1], становится понятно, что система настолько разрозненная и некоординированная, что проведение оценки ее эффективности — неизбежный шаг на пути ее совершенствования. Такая оценка включает в том числе ответ на вопрос, насколько уровень пособий в России является адекватным.

При оценке адекватности социальной помощи нужно принимать во внимание, что определение величины пособий или выплат — сложная политическая задача, при решении которой должны учитываться два аспекта. С одной стороны, социальные пособия призваны обеспечивать их получателям некий социальный минимум, гарантировать удовлетворение ключевых потребностей и смягчать последствия социальных рисков. Особенно когда речь идет о детских пособиях, неадекватно низкий размер социальной помощи может привести к ситуации, когда не соблюдаются права ребенка или налагаются серьезные ограничения на развитие его потенциала, что снижает его будущие возможности в сфере образования и на рынке труда. В таком случае оценить адекватность пособия можно, например, сравнив сумму денежной выплаты или натуральных льгот и услуг с нуждами получателя, которые могут определяться как дефицит дохода малоимущих (разрыв между доходами и чертой бедности или прожиточным минимумом) или как другие показатели в зависимости от целей пособия.

С другой стороны, неадекватно высокий размер пособий может снижать стимулы к занятости, тем самым повышая зависимость семьи от социальных выплат и в долгосрочном плане препятствуя ее выходу на самообеспечение. При этом важен выбор не только правильного размера пособия, но и его дизайна, в который можно заложить предоставление пособия при выполнении получателем определенных условий<sup>1</sup>. Анализ адекватности социальной помощи с этой точки зрения должен включать в себя оценку возможных рисков возникновения отрицательных трудовых стимулов. Для такой оценки полезно сопоставлять размер получаемых пособий (сумму всех получаемых социальных выплат) с заработной платой — средней, минимальной, в типичных для получателей пособий условиях работы. Если пособия более чем адекватны и предоставляются тем, кто потенциально в них не нуждается и мог бы сам решать проблемы обеспеченности, расходы на социальную помощь будут не только не способствовать экономическому росту, но еще и тормозить его.

## **ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В РОССИИ**

При оценке адекватности социальной помощи в России зачастую говорится о том, что большинство пособий незначительны по своим размерам. Так, например, размер ежемесячного пособия на ребенка в большинстве регионов не превышает 5 % от прожиточного минимума ребенка (в соответствии с расчетами авторов по данным Росстата, [1]). Вместе с тем существуют и достаточно высокие выплаты, хотя их гораздо меньше. Так, другое адресное детское пособие — ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и последующих детей — по размеру равно прожиточному минимуму ребенка, установленному в соответствующем регионе. В 2015 г. размер этого пособия варьировался от 3 тыс. руб. (Республики Башкортостан и Хакасия) и 5 тыс. руб. (Московская и Оренбургская обл.) до 18 тыс. руб. (Магаданская обл.), 19 тыс. руб. (Камчатский край) и 20 тыс. руб. (Ненецкий автономный округ). Таким образом, особенностью российской системы является сильный разброс размеров пособий, а также получение не единственной меры, а целого набора мер социальной помощи одним получателем или одной семьей. Не стоит

---

<sup>1</sup> Например, про повышение занятости участников социальных программ можно посмотреть [2].

также забывать о том, что в целом система социальной защиты перераспределяет порядка 3 % ВВП<sup>2</sup> – величину более чем достаточную для ликвидации бедности и потенциально способную воздействовать на экономические процессы.

Большинство регионов не имеют информации о том, как на уровне домашних хозяйств аккумулируются разные виды помощи. Для получения этой информации необходимо использовать данные выборочных обследований населения, которые позволяют оценить масштабы перераспределения в целом и по разным группам. В России подобные репрезентативные обследования проводятся Росстатом, а данные, полученные в их рамках, публикуются на сайте в открытом доступе<sup>3</sup>. В этой статье в основном использованы данные Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН), в рамках которого собираются подробные сведения о получаемой социальной помощи, а также данные по занятости, трудовым доходам членов домохозяйства и т. д.

Таблица 1

**Охват населения социальными выплатами в зависимости от уровня дохода,  
средний размер выплат на члена домохозяйства получателя,  
вклад социальных выплат в доход, 2015 г.**

Наименование показателя	Доходные группы				
	1-й квинтиль	2-й квинтиль	3-й квинтиль	4-й квинтиль	5-й квинтиль
Охват населения всеми социальными выплатами, кроме пенсий	79 %	74 %	68 %	59 %	49 %
Охват населения адресными выплатами	36 %	13 %	8 %	4 %	2 %
Средний денежный доход на члена домохозяйства, руб. в год	92 746	171 615	249 402	359 032	676 624
Средняя сумма социальных выплат на члена домохозяйства получателя, руб. в год	12 138	19 748	26 034	25 879	23 774
Средняя сумма адресных выплат на члена домохозяйства получателя, руб. в год	2828	3450	4709	6505	8338
Увеличение среднего подушевого дохода без учета социальных выплат в результате получения социальных выплат	15 %	13 %	12 %	8 %	4 %

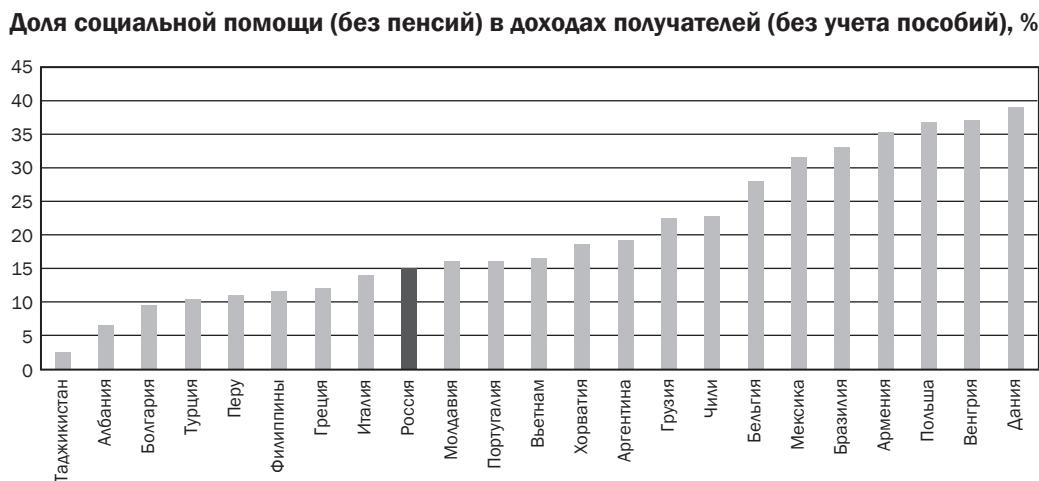
Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН-2016, Росстат.

Что показывают эти данные? В России в целом достигается широкий охват населения мерами социальной поддержки, при этом она предоставляется представителям разных доходных групп. Так, с одной стороны, около пятой части беднейшего (первого) квинтиля (беднейший, или первый, квинтиль – это 20 % населения с самыми низкими доходами; в данном случае доходы берутся до выплаты пособий) проживает в домохозяйствах, которые не получают мер социальной поддержки, в то время как около 50 % представителей пятого (самого богатого) доходного квинтиля являются членами домохозяйств, где кто-то получает меры социальной поддержки. Это связано с тем, что меры поддержки носят преимущественно категориальный (не адресный) характер, адресность может быть неточной или основываться на показателях дохода получателя, а не его семьи. В целом контингент, не охваченный мерами социальной помощи, отличается от получателей таких мер, и эти системные отличия – ключевой вопрос при оценке влияния получения пособий на трудовое поведение.

<sup>2</sup> Расчеты авторов на основе данных Федерального казначейства и Росстата.

<sup>3</sup> Итоги федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам ([http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/inspection/itog\\_inspect1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/inspection/itog_inspect1.htm)).

Рисунок 1



Источник: база данных ASPIRE (<http://datatopics.worldbank.org/aspire/>), 2012–2015 гг., данные за последний имеющийся год.

Еще один важный вопрос — размер пособий. Средний получатель мер социальной поддержки в наименее обеспеченном квинтиле населения увеличивает свой доход на 15 % по сравнению с уровнем дохода до выплат пособия. Такое увеличение считается весомым и вполне сопоставимо с выплатами в других странах мира, при этом именно граница в 15–20 % оптимальна для того, чтобы пособия не снижали стимулы к занятости<sup>4</sup>. Однако особенностью российской системы является крайне большой разброс вокруг средней и отсутствие точной адресности. Как уже сказано выше, есть те, кто не получает никаких МСП либо получает мизерные пособия, доступ к которым связан с издержками на представление документов, посещение центров социальной помощи и т. д. В таком случае система социальной поддержки, вероятнее всего, не оказывает никакого влияния на стимулы к занятости. Вместе с тем многие группы лиц в трудоспособном возрасте получают достаточно весомую социальную поддержку, особенно если она складывается из нескольких видов пособий. Например, для групп населения с низкой квалификацией или проживающих в депрессивных регионах суммарный размер мер социальной поддержки может быть сопоставим с зарплатой, на которую эти группы могут претендовать. В таких случаях возникает риск субSTITУции, когда получатель либо отказывается от труда или поиска достойно оплачиваемой работы, либо соглашается на минимальную оплату при минимуме трудовых усилий.

### **ПРОБЛЕМА ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО И ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ВЛИЯНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ НА ТРУДОВОЕ ПОВЕДЕНИЕ В ЛИТЕРАТУРЕ**

Таким образом, проблема стимулов существует, и проблема воздействования потенциала помощи как фактора роста актуальна для России, как и для большинства стран мира со сложными системами социальной поддержки. Существует и обширная литература, рассматривающая эту проблему. Например, ссылаясь на результаты десятков исследований влияния пособий на трудовую активность в развивающихся странах, Г. Альдерман и Р. Емцов

<sup>4</sup> Оценка, основанная на информации из международной базы данных «Атлас индикаторов социальной защиты Всемирного банка» (ASPIRE) (<http://datatopics.worldbank.org/aspire/>).

показывают, что в большинстве случаев негативные стимулы к трудовой активности отсутствуют, причем некоторым исследователям удалось даже выявить слабую положительную связь между получением МСП и занятостью [3]. Исключением из правила является детский труд и занятость пожилых: в обоих случаях пособия снижают трудовую активность, что нельзя назвать негативным социальным последствием. При этом воздействие на заработки, как правило, является положительным и связано с повышением производительности участников социальных программ и качества их социального капитала. Однако в развитых странах ситуация иная: давно показано, что пособия по безработице снижают стимулы к поиску работы [4–6], а получение других видов помощи влияет на занятость групп с низким образованием, квалификацией или недостаточным трудовым стажем [2; 7].

## **ПОПАРНОЕ СРАВНЕНИЕ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ И НЕПОЛУЧАТЕЛЕЙ МСП И НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ**

В данной работе мы эмпирически оцениваем трудовую активность получателей мер социальной помощи в России с помощью парных сравнений получателей и неполучателей МСП, обладающих сходным социально-экономическим статусом. Такое простейшее сопоставление получателей и неполучателей — лишь первый шаг в исследовании трудового поведения населения. Во всех приведенных выше публикациях о влиянии МСП на занятость населения использовался метод сравнения с контрольной группой, которая формировалась таким образом, чтобы сгладить все прочие различия между получателями и неполучателями<sup>5</sup>. Используемый здесь метод попарных сравнений позволит нам увидеть, есть ли почва для часто озвучиваемых опасений иждивенчества, и продемонстрирует, какие ошибки можно допустить, сопоставляя семьи получателей и неполучателей пособий напрямую.

Мы сопоставляем не только трудовую активность, но и уровень трудовых доходов — как получателей, так и неполучателей. При этом мы выделяем подгруппу получателей адресных мер как наиболее нуждающихся в содействии для повышения заработков и наиболее подверженных риску отрицательных стимулов (по сравнению, например, с пенсионерами или сельскими специалистами, чьи МСП являются, по сути, добавкой к зарплате или пенсии).

Наша гипотеза заключается в том, что МСП в России не содержат или почти не содержат мер поддержки занятости, но и не создают отрицательных стимулов к труду для большинства получателей, поэтому в среднем они не оказывают негативного влияния на занятость и доходы наиболее нуждающихся.

Средний размер МСП, составляющий, как показано выше, 15 % от дохода нижнего квинтиля, недостаточен для преодоления бедности и выхода за черту малообеспеченности (дефицит дохода, т. е. разрыв между получаемым денежным доходом и линией бедности, равной региональному прожиточному минимуму, у представителей первого квинтиля составляет, по нашим оценкам, 42 тыс. руб. в год). Таким образом, получатели в среднем не могут рассчитывать на пособия как на достаточный источник средств для решения своих проблем и должны работать, чтобы обеспечить свои минимальные потребности. Однако на фоне средней картины есть получатели, для которых пособие будет достаточным, и эффект присутствия таких лиц может быть виден при сопоставлениях групп получателей и неполучателей.

Мы проводим сопоставления, используя данные 2015 г. (ВНДН-2016, Росстат). В числе получателей учитываются все бенефициары, т. е. члены семей, в которых есть получатели соответствующих выплат (получателями адресных мер могут быть как все члены семьи

<sup>5</sup> Методологические подходы к оценке эффективности и результативности подробно обсуждались и представлены в материалах совместного семинара Всемирного банка и Министерства финансов РФ «Оценка результативности: теоретические подходы и практика применения для повышения эффективности политики в сфере социальной защиты» 24–25 мая 2017 г.

(субсидии на ЖКХ), так и дети (детское пособие), поэтому вопрос о работающих-неработающих применительно к непосредственным получателям поставить нельзя, а применительно к косвенным бенефициарам — можно). Учитывались только лица в трудоспособном возрасте и старше трудоспособного возраста. Квинтили определялись по денежному доходу до налогов.

Первое сравнение (рассматриваются все лица старше детского возраста, включая пенсионеров) показывает, что и получатели мер социальной поддержки в целом (нижняя панель табл. 2), и получатели адресных мер (верхняя панель табл. 2) отличаются от неполучателей, соответственно, любых МСП и неполучателей адресных мер как по уровню занятости, так и по уровню трудовых доходов. При этом данные эффекты различаются для разных групп. Получатели всех МСП отличаются несколько пониженной занятостью (например, в первом квинтиле получателей 51 % работающих против 55 % в первом квинтиле неполучателей). У получателей адресных мер в первом квинтиле соотношение обратное: те, кто получает эти меры, отличаются более высокой трудовой активностью (58 %), чем неполучатели (50 %). По уровню заработков нижний и верхний квинтили отличаются более высокими доходами среди неполучателей, но вот для середины распределения наблюдается обратная ситуация: получатели мер характеризуются более высокими доходами.

Таблица 2

**Доля работающих и неработающих среди лиц в трудоспособном возрасте и старше в разбивке по доходным квинтилям; их средний трудовой доход и средний размер адресных выплат (на члена домохозяйства)**

Наименование показателя	Доходная группа				
	1-й квинтиль	2-й квинтиль	3-й квинтиль	4-й квинтиль	5-й квинтиль
<b>Адресные меры:</b>					
<b>Получатели</b>					
работающие взрослые	58 %	59 %	63 %	68 %	66 %
неработающие взрослые	42 %	41 %	37 %	32 %	34 %
средний трудовой доход до налогов, руб. в год	148 104	222 810	321 402	468 832	564 832
средний размер адресных выплат (на члена домохозяйства), руб. в год	2703	3680	5243	6823	9631
распределение получателей по квинтилям	53 %	22 %	14 %	8 %	3 %
<b>Неполучатели</b>					
работающие взрослые	50 %	52 %	67 %	81 %	89 %
неработающие взрослые	50 %	48 %	33 %	19 %	11 %
средний трудовой доход до налогов, руб. в год	154 670	231 397	291 751	364 382	638 724
распределение неполучателей по квинтилям	13 %	19 %	21 %	23 %	24 %
<b>Все меры:</b>					
<b>Получатели</b>					
работающие взрослые	51 %	46 %	57 %	72 %	83 %
неработающие взрослые	49 %	54 %	43 %	28 %	17 %
средний трудовой доход до налогов, руб. в год	151 829	234 538	321 402	468 832	564 832
средний размер выплат, руб. в год	11 393	17 595	23 309	23 376	22 068
распределение получателей по квинтилям	20 %	23 %	21 %	19 %	17 %
<b>Неполучатели</b>					
работающие взрослые	55 %	72 %	86 %	92 %	94 %
неработающие взрослые	45 %	28 %	14 %	8 %	6 %
средний трудовой доход до налогов, руб. в год	154 398	223 152	290 043	365 334	682 785
распределение неполучателей по квинтилям	11 %	14 %	18 %	25 %	32 %

Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН-2016, Росстат.

Еще более заметны различия в занятости и уровне дохода между первым и последующими квинтилями. Эти различия в трудовой активности и заработках и предопределяют риск бедности, а социальная помощь настолько мала по сравнению с трудовыми доходами, что воздействия на решение получателей работать или нет, скорее всего, не оказывает. Наконец, и размер получаемых пособий прямо коррелирует с размерами заработка — никакого выравнивающего эффекта или субSTITУции низких трудовых пособий социальной помощью не наблюдается.

Как видим, при таких сопоставлениях невозможно однозначно выявить систематический эффект от получения мер социальной поддержки. Отчасти это связано с наличием методологических ограничений на проведение подобных сопоставлений. Вероятно, семьи получателей МСП имеют системные отличия от семей неполучателей. Например, некоторые детские пособия являются универсальными и выплачиваются всем семьям с детьми. Таким образом, наличие детей автоматически переводит домохозяйство в разряд получателей МСП, но одновременно наличие детей — очень сильный фактор, влияющий на занятость родителей, особенно матерей. При этом следует признать, что существующие меры поддержки не оказывают им адекватной помощи при возвращении на рынок труда.

Дополнительным фактором является наличие в домохозяйствах членов — получателей МСП, нуждающихся в уходе, и их влияние на занятость трудоспособных. Возможная ситуация — сами пособия не влияют на стимулы к труду, а вот отсутствие социальных услуг по уходу (в данном случае за пожилыми) и компенсация их выплатами приводят к тому, что семьи, которые получают МСП, характеризуются сокращенным потенциалом участия на рынке труда своих трудоспособных членов, поскольку последние вынуждены часть своего времени отводить на уход. Другой предполагаемый фактор связан с тем, что получение мер социальной поддержки пенсионерами ведет к более сильному снижению стимулов к труду у работающих пенсионеров.

Таким образом, системные различия между наблюдаемой и контрольной группой — это классический случай, когда прямое сопоставление средних приведет к неправильной, смещеннной оценке эффекта, в данном случае влияния МСП на трудовую активность. Единственный способ скорректировать это — найти методом многофакторного анализа более подходящие для сравнения группы [6; 8; 9–12]. Такой многофакторный анализ запланирован нами на следующем этапе работы. Пока проверим гипотезу, что исключение определенных возрастных групп влияет на результаты сопоставления.

При ограничении выборки только домохозяйствами с членами в трудоспособном возрасте (без семей с пенсионерами) результаты меняются и становятся более явными различия между получателями и неполучателями МСП, в частности то, что неполучатели отличаются более высокой трудовой активностью. Эффекты в отношении величины дохода по-прежнему разнонаправлены для разных групп. Исключение семей с пенсионерами, конечно, не решает проблему влияния наличия детей на трудовую активность, скорее даже заостряет ее. Также стоит предположить, что заработка оказывают влияние следующие факторы: место проживания, квалификация и образование, которые также могут оказывать влияние и на доступ к МСП.

На основе такого сопоставления нельзя сделать выводы об иждивенчестве получателей МСП или снижении стимулов к труду. Простое сопоставление уровней доходов и трудовой активности между разными доходными группами показывает, что главным фактором, определяющим положение получателей и неполучателей МСП, является состояние рынка труда. Также не наблюдается влияния факта получения меры социальной поддержки на перспективы заработка. Такое положение дел характерно как для адресных, так и для категориальных мер социальной поддержки.

Таблица 3

**Доля работающих и неработающих среди лиц в трудоспособном возрасте из семей, где нет пенсионеров, в разбивке по доходным квинтилям; их средний трудовой доход и средний размер адресных выплат (на члена домохозяйства)**

Наименование показателя	Доходная группа				
	1-й квинтиль	2-й квинтиль	3-й квинтиль	4-й квинтиль	5-й квинтиль
Адресные меры:					
Получатели					
работающие взрослые	66 %	76 %	82 %	82 %	84 %
неработающие взрослые	34 %	24 %	18 %	18 %	16 %
средний трудовой доход до налогов, руб. в год	151 415	232 265	361 550	474 986	551 817
средний размер адресных выплат (на члена домохозяйства), руб. в год	2804	3038	4259	4626	4778
распределение получателей по квинтилям	60 %	19 %	11 %	8 %	2 %
Неполучатели					
работающие взрослые	67 %	81 %	88 %	91 %	94 %
неработающие взрослые	33 %	19 %	12 %	9 %	6 %
средний трудовой доход до налогов, руб. в год	162 741	248 151	313 086	388 341	684 857
распределение неполучателей по квинтилям	13 %	15 %	19 %	24 %	29 %
Все меры:					
Получатели					
работающие взрослые	65 %	75 %	83 %	85 %	88 %
неработающие взрослые	35 %	25 %	17 %	15 %	12 %
средний трудовой доход до налогов, руб. в год	158 884	259 192	332 995	415 953	639 847
средний размер адресных выплат (на члена домохозяйства), руб. в год	11 949	21 402	28 927	28 860	28 927
распределение получателей по квинтилям	30 %	20 %	19 %	18 %	14 %
Неполучатели					
работающие взрослые	72 %	87 %	92 %	95 %	96 %
неработающие взрослые	28 %	13 %	8 %	5 %	4 %
средний трудовой доход до налогов, руб. в год	158 534	230 858	302 635	377 642	696 961
распределение неполучателей по квинтилям	9 %	12 %	17 %	25 %	36 %

Источник: рассчитано авторами по данным ВНДН-2016, Росстат.

Таким образом, наши сравнения при всей их ограниченности показывают, что есть основания для опасения — потенциал мер социальной помощи в отношении повышения трудовой активности или заработков не задействован и не оказывает видимого влияния ни на трудовую активность, ни на заработки наиболее нуждающихся. Нужны меры по стимулированию и активации определенной части получателей. И у получателей, и у неполучателей из нижнего квинтиля низкая занятость и низкие доходы — это и есть причина их сложного положения. Система МСП не сильно снижает стимулы к труду, но это предстоит перепроверить на последующих этапах работы. Обнаруживается проблема того, что система социальной помощи никак не помогает получателям МСП находить более высокооплачиваемую работу или работу в принципе.



## Библиография / References

1. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / Под ред. к. э. н. В. Назарова и А. Пожарац. Научный доклад. М.: Научно-исследовательский финансовый институт; Всемирный банк, 2017. [The Emergence of Efficient Social Support in Russia: Targeting, Neediness, Common Eligibility Rules. Ed. by Nazarov V. and Posarac A. Moscow: Financial Research Institute, The World Bank, 2017 (in Russ.)].
2. Blundell R., Hoynes H. Has "In-Work" Benefit Reform Helped the Labor Market? *NBER Working Paper*, 2001, no. 8546.
3. Alderman H., Yemtsov R. How Can Safety Nets Contribute to Economic Growth? *Policy Research Working Paper* 6437. Washington, DC: World Bank, 2013.
4. Ham J., Svejnar J., Terrell K. Unemployment and the Social Safety Net during Transitions to a Market Economy: Evidence from the Czech and Slovak Republics. *American Economic Review*, 1998, no. 88 (5).
5. Micklewright J., Nagy G. The Implications of Exhausting Unemployment Entitlement in Hungary. Budapest University of Economics. *Budapest Working Paper on the Labour Market*, no. 1998/2.
6. Van Ours J., Vodopivec M. Duration of Unemployment Benefits and Quality of Post-Unemployment Jobs: Evidence from A Natural Experiment. *Policy Research Working Paper* 4031. Washington, DC: The World Bank, 2006.
7. Immervoll H., Pearson M. A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD / OECD Social, Employment and Migration Working Papers 81, OECD Publishing, 2009.
8. Galasso E. Alleviating Extreme Poverty in Chile: The Short Term Effects of Chile Solidario. *Estudios de Economía*, 2011, no. 38 (1).
9. Galasso E., Ravallion M., Salvia A. Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment. *Industrial and Labor Relations Review*, 2004, vol. 57, no. 5.
10. Almeida R., Arbelaez J., Honorati M. Improving Access to Jobs and Earnings Opportunities: The Role of Activation and Graduation Policies in Developing Countries. *Social Protection and Labor Discussion Paper* 1024. The World Bank, 2012.
11. Banerji A., Cunningham W., Fiszbein A. et al. Stepping Up Skills for More Jobs and Higher Productivity. Washington, DC: The World Bank, 2010.
12. Fiszbein A. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. Washington, DC: The World Bank, 2009.

## Авторы



**Емцов Руслан Георгиевич**, ведущий экономист Всемирного банка  
(e-mail: ryemtsov@worldbank.org)



**Андреева Елена Игоревна**, ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: andreeva@nifi.ru)



**Нагерняк Мария Александровна**, специалист в сфере социальных проектов Всемирного банка  
(e-mail: mnagernyak@worldbank.org)



**Пошарац Александра**, ведущий экономист Всемирного банка  
(e-mail: aposarac@worldbank.org)



**Бычков Дмитрий Геннадьевич**, к. соц. н., вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики  
Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: bychkov@nifi.ru)

---

R. G. Yemtsov, Ye. I. Andreeva, M. A. Nagernyak, A. Posarac, D. G. Bychkov

## Fostering of Dependency or Protection? Social Assistance Programs and Work Incentives

### Abstract

The paper introduces the methods of assessing the effects of social assistance on work incentives, using representative Rosstat survey data as illustration. It also demonstrates the key steps of testing the hypothesis of the social benefits effect on work incentives, as well as the need for conducting multi-factor analysis coupled with impact evaluation methods. The key finding from descriptive analysis is that an average household that has recipients of social benefits among its members cannot rely on social benefits as a significant source of means of subsistence, therefore social transfers do not produce a sizeable effect on work behavior. Nevertheless, the authors propose a hypothesis that there are certain groups of social transfers beneficiaries whose work behavior may be strongly affected by social transfers. Firstly, this refers to recipients of social transfers, the size of which is comparable to the anticipated wage size. In such cases, social transfers can produce a negative employment effect. Secondly, this could refer to recipients, whose eligibility to social transfers is related to their belonging to a certain professional group. In this case, in all likelihood, social transfers create economic incentives to stay in these professional groups, reducing labor mobility. The testing and analysis of these hypothesis will be presented in forthcoming papers by the authors.

### Keywords:

programs of social assistance, employment, labor market, families with children, work incentives, efficiency of social support

### JEL: I138

### Authors' affiliation:

**Yemtsov Ruslan G.** (e-mail: ryemtsov@worldbank.org), World Bank

**Andreeva Yelena I.** (e-mail: andreeva@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

**Nagernyak Maria A.** (e-mail: mnagernyak@worldbank.org), World Bank

**Posarac Aleksandra** (e-mail: aposarac@worldbank.org), World Bank

**Bychkov Dmitry G.** (e-mail: bychkov@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

---

---

---

С. С. Лазарян, М. А. Черноталова

# Глобальная угроза роста неравенства

## Аннотация

Статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов тенденции роста неравенства доходов в мире. Исследования показывают, что, хотя неравенство способно влиять на экономическое развитие и положительно и отрицательно и оба канала находят эмпирическое подтверждение, отрицательное воздействие неравенства на экономический рост доминирует. При этом на протяжении четверти века глобальные тенденции в отношении неравенства формируются прежде всего развитием технологий и в меньшей степени международной интеграцией. Статистические данные говорят о том, что масштаб реализации негативного влияния этих процессов на неравенство в странах разнороден, и в половине развитых стран мы не можем констатировать существенный рост неравенства на горизонте последних 25 лет. Учитывая, что технологический прогресс, автоматизация и — в определенной степени — торговая и финансовая интеграция будут развиваться все более активно, стоит ожидать более серьезного роста неравенства в среднесрочной перспективе. Важнейшими составляющими политики по ограничению негативных последствий роста неравенства должны стать улучшение качества институциональной среды и обеспечение доступа к качественному образованию, медицинским услугам и другим составляющим человеческого капитала для наименее обеспеченных слоев населения.

## Ключевые слова:

распределение доходов, неравенство, индекс Джини, технологический прогресс, глобализация

JEL: O15

**А**инамика неравенства последних 25 лет характеризуется двумя процессами. Первый заключается в том, что глобальное неравенство сокращается. По оценкам Всемирного банка, глобальный индекс Джини, учитывающий неравенство доходов между гражданами различных стран, сократился с 69,7 в 1988 г. до 66,8 в 2008 г., а затем до 62,5 в 2013 г. [1]. За данным явлением, согласно анализу К. Лакнера и Б. Милановича, стоят высокие темпы экономического роста в когда-то крайне бедных странах с высокой численностью населения (Китай, Индонезия, Индия) и стагнация доходов сравнительно бедных слоев населения в богатых странах. За 1988–2008 гг. средние доходы групп, находящихся примерно в середине мирового распределения по доходам (от 40 до 70 процентиля), выросли в реальном выражении примерно на 60–70 %. Доходы менее состоятельных групп населения за этот период выросли не так сильно, но в целом темпы роста их доходов превысили рост среднего дохода (около 25 %).

При этом темпы роста доходов людей, попавших в 30 % наиболее богатых, в целом ниже: от почти нуля до небольшого превышения роста среднего дохода. Здесь исключением стал 1 % самых богатых людей мира — их доход вырос на 65 %. Однако за счет стагнации доходов менее состоятельных, но все же относительно богатых граждан общий уровень неравенства сократился [2].

Второй процесс, характеризующий динамику неравенства последних лет, — рост неравенства внутри стран: взвешенный по численности населения средний индекс Джини вырос с 34 в 1988 г. до 37 в 2013 г. Среднестатистический человек сегодня живет в стране с более высоким уровнем неравенства, чем среднестатистический человек в конце

1980-х — начале 1990-х гг. [1]. Тенденция роста неравенства особенно выражена в странах с развитой экономикой. Развивающиеся страны более разнородны, и процесс экономического развития в них более специфичен. Если в развивающихся странах в среднем можно зафиксировать общий рост неравенства, то это скорее связано с наличием ряда развивающихся экономик, где неравенство выросло очень серьезно, и более скромными изменениями (в сторону как роста, так и сокращения неравенства) в других государствах.

Развитые страны более однородны по уровню экономического развития и сущности происходящих в них экономических процессов, и наблюдающийся во многих из них рост неравенства вызывает большое беспокойство среди экономистов. МВФ в одном из недавних докладов отмечает, что за 1990–2012 гг. индекс Джини вырос в развитых странах в среднем на три пункта [3]. Именно о стагнации доходов среди сравнительно более бедных граждан развитых стран (а значит, о росте неравенства) говорят и упомянутые нами ранее свидетельства сокращения глобального неравенства.

В данной статье мы задаемся вопросом, действительно ли в развитых странах существует общий тренд на рост неравенства. Однако прежде чем перейти к его обсуждению, необходимо понять, является ли рост неравенства проблемой с точки зрения экономической эффективности и что стоит за общей тенденцией роста неравенства в развитых странах.

### **ПОЧЕМУ МЫ ДОЛЖНЫ БЕСПОКОИТЬСЯ О РОСТЕ НЕРАВЕНСТВА?**

Обеспокоенность проблемой растущего неравенства может быть вопросом личных убеждений о том, что справедливо. Но ответить на этот вопрос можно и с точки зрения экономической теории, в рамках которой целью обычно является рост общего богатства, а не его распределение между различными доходными группами.

Неравенство влияет на темп роста экономики, причем это влияние может быть как отрицательным, так и положительным. Наиболее очевидным каналом влияния роста неравенства на экономическое развитие является то, что увеличение разрыва в доходах наиболее богатых и наиболее бедных ведет к росту социальной напряженности. Это может вылиться в рост преступности и активизацию протестной активности. С точки зрения экономики подобная деятельность — это бессмысленная траты ресурсов, которые могли бы быть использованы более продуктивно. К тому же нестабильная обстановка приводит к сокращению инвестиций. В данном случае рост неравенства вызывает ухудшение экономической ситуации и сокращение общего благосостояния [4].

Отрицательное влияние неравенства на экономический рост также может быть обусловлено тем, что в случае роста неравенства богатое меньшинство получает больше политического влияния. Лоббирование ими своих интересов может оказывать вдвое отрицательное влияние на экономический рост: во-первых, лоббирование не является деятельностью, создающей новый продукт, во-вторых, интересы богатого меньшинства могут расходиться с общественными. В терминологии Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона это можно охарактеризовать как движение от инклюзивных институтов в сторону экстрактивных, что не способствует ускорению долгосрочного экономического роста [5].

Несовершенство рынков капитала также может привести к появлению отрицательных последствий увеличения неравенства для экономического роста. Когда доступ к заемным средствам ограничен, инвестиционные возможности зависят от уровня богатства индивида. В таком случае беднейшие граждане не могут инвестировать в свой человеческий капитал (например, получить образование или заняться своим здоровьем), их производительность остается на невысоком уровне, что отрицательно сказывается на темпах роста [4].

С другой стороны, неравенство может и положительно влиять на темпы роста экономики. Например, если наиболее богатые домохозяйства больше сберегают, то увеличение

доля, например, 10 % богатейших домохозяйств в общем национальном доходе может способствовать росту сбережений и инвестиций, а рост инвестиций — один из драйверов экономического развития. Более того, если создание нового бизнеса требует высоких начальных вложений или отдача от образования наблюдается только после достижения достаточно высокого уровня, а доступ к заемным средствам ограничен, то большая концентрация доходов позволит реализовать больше бизнес-проектов и сильнее увеличить среднюю производительность труда, а значит, достичь более высоких темпов роста экономики [4].

Наконец, неравенство в разумных пределах может стимулировать частную инициативу. Желание улучшить свое благосостояние и перейти в более высокую доходную группу создает мотивы усердно работать, сберегать, заниматься инновационными разработками. Политика, ведущая к полному равенству доходов за счет перераспределения любых «сверхдоходов», уничтожила бы частную инициативу и сделала невозможным экономический прогресс.

Соотношение различных каналов влияния неравенства на экономическое развитие может меняться в процессе эволюции структуры экономики. Например, О. Галор и О. Моав выдвигают гипотезу о том, что для менее развитых экономик, где недостает основного капитала и важнейшим драйвером экономического развития выступает его накопление, увеличение неравенства будет положительно влиять на темпы экономического роста. Концентрация доходов в руках небольшой группы людей будет способствовать более активному инвестированию в основной капитал. Со временем, когда основного капитала становится достаточно, большую роль в экономическом развитии начинает играть человеческий капитал. Теперь усиление неравенства будет отрицательно сказываться на росте экономики. Чем менее равномерно распределено богатство, тем меньшая доля людей сможет получить образование, медицинские услуги и т. д. — тем меньшим человеческим капиталом будет обладать страна и тем медленнее будет идти ее экономическое развитие [6].

Существование множества разнонаправленных эффектов приводит к тому, что эмпирические оценки влияния неравенства на экономический рост противоречивы. Ряд исследователей отмечают, что рост неравенства ведет к падению темпов экономического роста [7–10], в то время как другие обращают внимание на возможность положительного влияния неравенства на рост экономики [11–13].

Д. Кастеллс-Куинтана и В. Ройела в недавнем исследовании предпринимают попытку согласовать противоречивые результаты предшественников и оценить положительный и отрицательный эффекты роста неравенства отдельно. Общий уровень неравенства авторы раскладывают на две компоненты: отрицательно влияющую на экономический рост (ее выделяют с помощью данных о социальной напряженности, прокси для государственного вмешательства в распределение доходов и др.) и способствующую экономическому развитию (необъясненная на прошлом этапе часть неравенства).

Оказывается, что в странах с высоким уровнем «хорошего» неравенства и низким уровнем «плохого» долгосрочный темп роста составляет 2,9 % в год, а в странах, где, наоборот, роль «плохого» неравенства велика, — всего 1 % в год. Регрессионный анализ подтверждает, что рост «плохого» неравенства снижает темпы роста экономики, а «хорошего» — увеличивает. Однако общий вклад двух компонент неравенства оказывается отрицательным [14]. Вероятно, в целом рост неравенства отрицательно сказывается на экономическом развитии, что оправдывает обеспокоенность экономистов этой тенденцией.

## **ГЛОБАЛЬНЫЙ ТРЕНД НА РОСТ НЕРАВЕНСТВА**

Последние 20–40 лет ознаменовались расширением международной интеграции, преобладанием идей о превосходстве свободных рынков, стремительным развитием

информационных и компьютерных технологий. Данные процессы вызывают озабоченность международных организаций с точки зрения их влияния на неравенство доходов.

Глобализация торговли — это источник развития экономики для многих стран, однако в ней зачастую видят и источник роста неравенства. Фирмы в развивающихся странах получают возможность перенять новые технологии, позволяющие экономить на трудовых ресурсах, а компании из развитых экономик — перенести производство в страны с более дешевыми трудовыми ресурсами. Финансовая глобализация также способна усилить разрыв в доходах различных слоев населения. Иностранные инвестиции склонны концентрироваться в отраслях, где велика доля высококвалифицированного труда и технологий, увеличивая заработную плату наиболее квалифицированных работников. Либерализация товарных рынков и рынков труда открывает для компаний возможности увеличения прибыли, снижает переговорную силу работников, и, соответственно, компании получают возможность урезать заработную плату [3].

Еще одним потенциальным источником роста неравенства выступает развитие технологий. Выгоды от технологического развития могут распределяться в обществе совсем неравномерно. Высокое вознаграждение за технологический прорыв получит либо небольшая группа энтузиастов, которая его совершила, либо и вовсе небольшая группа владельцев корпорации, в которой работали эти энтузиасты. От удешевления капитала и автоматизации, становящихся результатом технологического прогресса, также выигрывают владельцы бизнеса, а не работники компаний. Кроме того, современный технологический прогресс в большей степени увеличивает эффективность высококвалифицированного труда и, соответственно, способствует росту зарплат высококвалифицированных работников [15].

Наконец, Т. Пикетти и вовсе считает неизбежным рост неравенства, т. к. это неотъемлемая часть капиталистической системы. Когда реальная ставка процента, отражающая доходность капитала, превышает темп роста экономики, неравенство растет, поскольку капиталом в целом обладает наиболее богатое меньшинство. Капитал приумножается быстрее, чем национальный доход. В таком случае пропасть между беднейшими и богатейшими гражданами только увеличивается [16].

Эмпирические свидетельства говорят о том, что рост неравенства последних лет обусловлен прежде всего технологическими изменениями, особенно это касается развитых стран. Согласно подсчетам Л. Карабарбуниса и Б. Неймана, с 1980-х гг. доля трудового дохода в общем доходе в мире сократилась на 5 п. п., и примерно половина этого падения может быть объяснена сокращением относительной цены на инвестиционные товары на 25 %, что рассматривается как следствие развития информационных и компьютерных технологий [17]. Сокращение доли трудового дохода ведет к росту неравенства, т. к. в этом случае происходит рост доли прибыли, которая концентрируется в руках наиболее богатого меньшинства. Действительно, согласно анализу МВФ, снижение доли трудовых доходов ассоциировано с ростом неравенства, измеренного при помощи индекса Джини [18].

Существенная роль технологических изменений подтверждается и одним из последних исследований МВФ. В исследовании рассматривается три группы причин, стоящих за динамикой неравенства: технологический прогресс, международная интеграция, государственная политика в отношении товарных рынков и рынка труда. В данном исследовании в качестве меры роста неравенства используется падение доли трудового дохода в суммарном национальном доходе.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что большая часть сокращения доли труда в развитых странах в период 1993–2014 гг. связана с технологическим прогрессом (в качестве мер технологического прогресса используется изменение стоимости инвестиционных товаров относительно потребительских и потенциальный уровень автоматизации рабочих мест). Вклад финансовой интеграции и участия в глобальных цепочках создания

стоимости также заметен, но существенно ниже, а влияние государственной политики в отношении товарных рынков и рынка труда практически отсутствует. Для развивающихся экономик наибольший вклад в сокращение доли труда приходится на торговую интеграцию, хотя влияние технологий также значительно. Финансовая интеграция и вовсе, по оценке МВФ, способствовала росту доли труда в развивающихся странах [18].

Д. Аджемоглу и Дж. Робинсон анализируют влияние «сущности капитализма» на динамику неравенства. В качестве объясняемой переменной они используют долю 1 % богатейших граждан в общем доходе, а также долю капитала в национальном доходе, а в качестве объясняющей — разницу между ставкой процента и темпом роста экономики. Корреляция между различными мерами неравенства и разницей между ставкой процента и ростом оказывается крайне слабой. Хотя вполне логично, что высокая доходность на капитал способствует росту неравенства в обществе, анализ Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона говорит в пользу того, что это не основной драйвер повышения уровня неравенства.

Более существенными факторами, определяющими динамику неравенства, авторы считают политические и экономические институты. Например, падение разницы в доходах коренного населения и приезжих европейцев в ЮАР, начавшееся в 1970-х гг., объясняется политическим ослаблением режима апартеида. А стремительное сокращение доли 1 % богатейшего населения в общем доходе в Швеции с 25–30 % в начале XX в. до 14 % в 1920 г. и менее 5 % в 1980 г. является результатом институциональных изменений: стремительного роста в перераспределении доходов в 1920-х гг. и практически полного его отсутствия в 1910-х, увеличения верхней границы предельной ставки налога на доходы физических лиц с 10 % в 1910 г. до 40 % в 1930 г. и до 60 % к 1940 г. Это, в свою очередь, стало результатом конфликта между наиболее состоятельным меньшинством и менее обеспеченными слоями населения [19].

Таким образом, глобальный тренд на рост неравенства последних летировался прежде всего технологическими изменениями и в меньшей степени — интеграционными процессами. Важную роль в определении динамики неравенства также играют институциональные изменения, однако они, как правило, специфичны для конкретной страны.

В следующем разделе мы выясним, насколько выраженной оказалась глобальная тенденция увеличения неравенства в развитых странах: действительно ли последние 25 лет в подавляющем большинстве развитых стран наблюдается существенный рост неравенства, представляющий угрозу для экономического развития? Чтобы ответить на этот вопрос, мы обратимся к двум видам показателей: сначала рассмотрим динамику доходов различных групп населения в ряде развитых стран, а затем обратим внимание на изменение индекса Джини, обобщающего информацию о распределении доходов в обществе.

## **ДИНАМИКА ДОХОДОВ РАЗЛИЧНЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ И РОСТ НЕРАВЕНСТВА В РАЗВИТЫХ ЭКОНОМИКАХ В ПОСЛЕДНИЕ 25 ЛЕТ**

Обсуждая динамику неравенства в развитых странах в последние 25 лет, сначала обратимся к изменению доходов различных групп населения за данный промежуток времени. В качестве источника информации выберем базу данных Люксембургского исследования доходов населения. Эта база данных широко используется для расчета индекса Джини в странах с высоким уровнем доходов международными организациями и считается эталоном в этой области, т. к. получаемые в разных странах результаты можно сравнивать, не беспокоясь о несравнности показателей [20]. В табл. 1 приведены реальные темпы роста среднего располагаемого дохода домохозяйства, скорректированного на размер домохозяйства, по децильным группам: первая группа соответствует 10 % беднейших домохозяйств, а десятая, соответственно, 10 % наиболее состоятельных. В таблицу попали 12 развитых стран, для которых доступны данные за интересующий нас период.

Таблица 1

**Реальный темп роста среднего располагаемого дохода домохозяйства  
(с поправкой на количество членов домохозяйства) за 1990–2013 гг., %**

Страна \ Децильная группа	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Дания	35,1	27,0	23,8	21,8	21,8	22,7	24,0	25,9	28,8	35,4
Финляндия	17,3	15,4	17,7	20,0	23,5	26,6	28,7	32,3	37,4	52,8
Германия	32,5	40,0	43,8	46,0	48,1	51,3	53,1	56,2	60,7	68,2
Израиль	-15,4	2,7	12,0	21,7	28,2	33,2	35,6	39,4	43,3	52,4
Италия	-33,2	-14,2	-12,0	-12,0	-11,2	-9,0	-7,9	-7,5	-7,0	-3,0
Люксембург	1,2	15,6	19,6	22,0	24,2	25,8	28,4	32,7	36,0	42,0
Нидерланды	32,3	14,0	14,6	13,9	13,7	13,4	12,8	11,8	12,6	14,7
Норвегия	36,9	57,8	60,6	63,2	63,8	64,1	64,8	65,5	67,6	84,1
Испания	-10,4	15,6	22,7	27,4	32,6	36,1	38,4	40,7	42,6	43,6
Швейцария	56,7	13,1	12,0	12,3	13,1	13,3	13,6	12,5	12,2	7,6
Великобритания	65,5	67,8	59,8	50,7	46,0	44,2	43,6	42,8	42,9	55,3
США	9,3	12,7	9,7	9,0	9,8	11,0	12,7	14,7	18,0	29,8

Примечание: располагаемый доход домохозяйства рассчитывается в долл. США (по ППС) 2011 г. как суммарный денежный и натуральный доход домохозяйства за вычетом налогов и взносов на социальное страхование, после чего корректируется на размер домохозяйства. В таблице приведено изменение среднего дохода децильных групп домохозяйств за период между третьей и девятой волной обследования. Третья волна обследования проводилась с 1988 по 1992 г., т. е. примерно в 1990 г. Девятая волна обследования проводилась с 2012 по 2014 г., т. е. примерно в 2013 г.

Источник: рассчитано авторами по Luxembourg Income Study Database (<http://www.lisdatacenter.org/our-data/lis-database/>).

В большинстве стран темп роста реальных доходов выше для групп с более высоким уровнем дохода, что означает увеличение неравенства. Разница в динамике доходов различных групп особенно велика в Израиле: доходы 10 % наиболее состоятельных домохозяйств выросли на 52,4 %, в то время как доходы 10 % беднейших сократились на 15,4 %. Только в Швейцарии и Великобритании темп роста выше для менее обеспеченных домохозяйств (исключая десятую децильную группу в Великобритании). В Дании и Нидерландах сложно выделить какую-либо взаимосвязь между темпами роста благосостояния и уровнем дохода.

Основываясь на данной информации, мы действительно можем заключить, что в большинстве из рассмотренных стран неравенство выросло, причем довольно существенно. Однако необходимо отметить, что количество стран, доступных для анализа, невелико — всего 12. Хотя изучение динамики доходов различных групп населения — один из самых наглядных способов анализа изменения уровня неравенства, мы дополним его обсуждением динамики индексов Джини, данные по которым доступны по более широкому кругу развитых стран.

Прежде чем перейти к анализу изменения индексов Джини в развитых странах за последние 25 лет, отметим, что увеличение разрыва в доходах между различными группами населения в развитых странах не означает, что беднейшие граждане развитых стран на сегодняшний день стали жить хуже, чем жили в начале 1990-х гг. Из анализа таблицы следует, что лишь в трех из 12 стран за период с 1990 по 2013 г. реальный располагаемый доход 10 % беднейших домохозяйств сократился. При этом в одной из этих трех стран, в Италии, реальный располагаемый доход сократился не только для беднейших 10 % домохозяйств, но для всех групп.

Рост среднего дохода домохозяйств в Италии до мирового финансового кризиса был не слишком высоким, да и после кризиса экономическая ситуация оставляла желать

лучшего: в 2009 г. экономика сократилась на 5,5 %, рецессия продолжилась в 2012–2013 гг., в 2014 г. реальный ВВП вырос лишь на 0,1 %, после чего экономика вышла на рост примерно 0,8 % в год<sup>1</sup>.

В остальных девяти странах, где в процессе экономического развития выиграли все слои населения, темп роста располагаемого дохода 10 % беднейших домохозяйств в среднем составил 31,9 %. В Люксембурге доход беднейших 10 % вырос лишь формально (на 1,2 %), однако в других случаях рост был достаточно значительным: от 9,3 % в США до 65,5 % в Великобритании. В других доходных группах также наблюдался достаточно значительный рост дохода (кроме Италии). Хотя выгоды от экономического развития в анализируемых развитых странах в целом распределяются неравномерно, беднейшие слои населения в среднем стали жить лучше, чем в начале 1990-х гг.

Для анализа динамики индекса Джини в развитых странах мы используем базу данных Ф. Солта Standardized World Income Inequality Database 5.1. Мы рассматриваем изменение индекса Джини за 1990–2015 гг., определив индекс Джини за 2015 г. как последнее доступное значение индекса за период 2013–2015 гг., индекс Джини за 1990 г. – как первое доступное значение индекса за период 1990–1992 гг. Количество стран с развитой экономикой, данные по которым доступны для анализа, – 33 (для определения развитых экономик использована классификация МВФ).

Интересной особенностью индекса Джини является то, что его рассчитывают многие организации, используя различную методику. В итоге мы можем получить сразу несколько оценок неравенства, но с большой долей вероятности они окажутся несравнимы.

Тем не менее всю эту информацию можно использовать. Благодаря наличию различных оценок неравенства можно оценить потенциальную погрешность в точечной оценке показателя. Это было сделано Ф. Солтом, который, используя как эталон индексы Джини, публикуемые по результатам Люксембургского исследования доходов населения, и другие качественные расчеты индекса Джини, сконструировал обширную базу с оценками неравенства в различных странах. Осуществив большой объем работы с данными, он получил базу, состоящую из сравнимых между собой индексов Джини, а также оценок потенциальной погрешности в рассчитанных индексах.

Необходимо отметить, что за высокой погрешностью точечной оценки неравенства в базе данных Ф. Солта могут стоять как выявленные его методиками неточности в различных оценках неравенства, так и потенциальные несовершенства его методологии, однако вклад последних представляется ограниченным (по крайней мере в случае развитых стран). Вывод о разумности предложенных Ф. Солтом методик обработки информации каждый может сделать самостоятельно, изучив соответствующую публикацию [20], однако отметим, что составленная им база используется в докладах международных организаций и исследованиях различных экономистов [11; 21].

С 1990 по 2015 г. чистый индекс Джини, рассчитанный по располагаемому доходу, скорректированному на уплаченные налоги и полученные трансферты, вырос в развитых странах в среднем на 3,6 пункта, до 30,3. Рост неравенства наблюдался в 25 странах нашей выборки (76 % стран), а в восьми оно сократилось (24 % стран). Однако если учесть потенциальную погрешность в рассчитанных индексах Джини, то выводы о динамике общего уровня неравенства в развитых странах меняются довольно существенно.

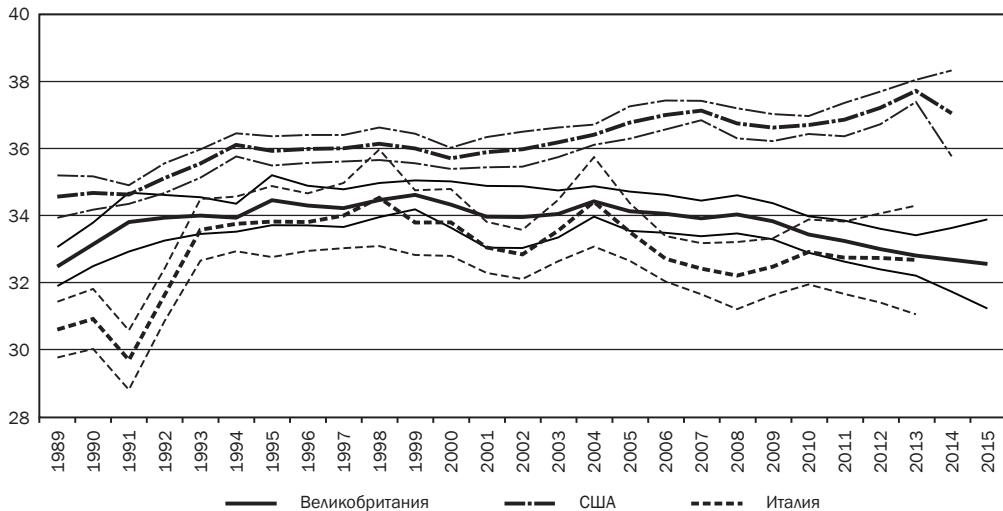
Продемонстрируем, как учет неопределенности в оценке индекса Джини влияет на вывод о динамике неравенства, на примере стран большой семерки (кроме Японии, т. к. для нее нет актуальных данных в используемой базе данных), а затем приведем результаты анализа для всей группы развитых стран. На рис. 1 и 2 изображена динамика чистого индекса Джини, рассчитанного по располагаемому доходу после налогов и трансфертов,

<sup>1</sup> International Monetary Fund. World Economic Outlook Database. April 2017 Edition.

для Великобритании, США, Италии, Франции, Канады и Германии. Помимо оценки чистого индекса Джини на графиках изображены 95-процентные доверительные интервалы (примерно  $\pm 2$  стандартные ошибки оценки индекса).

Рисунок 1

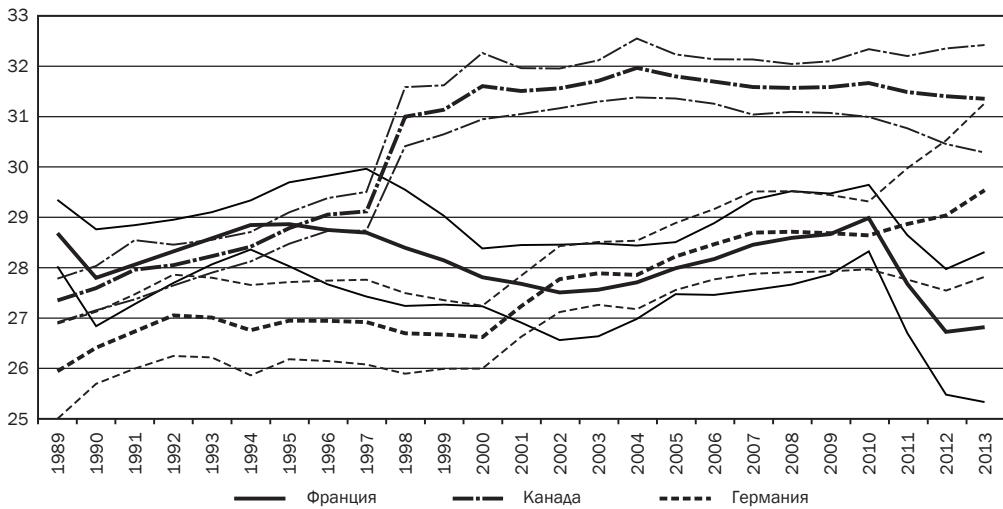
**Динамика индекса Джини (по располагаемому доходу)  
в Великобритании, США, Италии в 1989–2015 гг.**



Источник: рассчитано авторами по данным Standardized World Income Inequality Database 5.1.

Рисунок 2

**Динамика индекса Джини (по располагаемому доходу)  
во Франции, Канаде, Германии в 1989–2013 гг.**



Источник: рассчитано авторами по данным Standardized World Income Inequality Database 5.1.

В США чистый индекс Джини вырос с 34,7 в 1990 г. до 37,0 в 2014 г., при этом мы можем почти наверняка быть уверенными, что индекс Джини действительно вырос за этот период. В Канаде и Германии индекс Джини также статистически значимо вырос за данный период. В Канаде основной рост неравенства пришелся на конец 1990-х гг., после

чего индекс Джини оставался примерно на том же уровне, а в Германии неравенство постепенно увеличивалось, начиная с 2001 г.

В Италии чистый индекс Джини увеличился с 30,9 в 1990 г. до 32,7 в 2013 г., однако мы не можем с уверенностью утверждать, что неравенство в Италии выросло: доверительные интервалы оценок в 1990 г. и 2013 г. пересекаются. Если в период с 1993 по 2006 г. неравенство было действительно существенно выше, чем в 1990 г., то после этого оно сократилось, и, опираясь на базу данных Ф. Солта, мы не можем утверждать, что теперь оно значимо выше, чем было в начале 1990-х.

Во Франции и Великобритании точечные значения чистого индекса Джини и вовсе уменьшились по сравнению с 1990 г. В Великобритании некоторое время наблюдался тренд на рост неравенства (впрочем, незначимый), однако затем величина индекса Джини начала снижаться. Во Франции оценка неравенства колебалась вокруг примерно одного уровня, существенно снизившись после 2010 г. Тем не менее в обоих случаях мы не можем с уверенностью сказать, что текущее значение индекса Джини отличается от значения в 1990 г. Итак, лишь в трех странах большой семерки (без учета Японии) неравенство значимо выросло в период 1990–2015 гг.

Теперь обратимся к полной выборке из 33 развитых стран. Если учитывать только значимые изменения (т. е. когда доверительные интервалы оценок индекса Джини в 1990 г. и в 2015 г. не пересекаются), то мы можем говорить о росте неравенства в 17 странах (52 %) и о сокращении неравенства в двух странах (см. табл. 2).

Таблица 2

#### Классификация развитых стран по динамике неравенства

Значимый рост неравенства	Уровень неравенства остался примерно на том же уровне	Значимое сокращение неравенства
Австрия	Великобритания	Дания
Финляндия	Австралия	Ирландия
Латвия	Греция	
Испания	Исландия	
Тайвань	Нидерланды	
США	Новая Зеландия	
Канада	Португалия	
Кипр	Бельгия	
Чехия	Франция	
Эстония	Италия	
Германия	Южная Корея	
Израиль	Норвегия	
Литва	Сингапур	
Люксембург	Швейцария	
Словакия		
Словения		
Швеция		

Источник: составлено авторами по данным Standardized World Income Inequality Database 5.1.

Таким образом, мы не можем утверждать, что в большинстве развитых экономик наблюдается существенный рост неравенства — это можно сказать примерно о половине стран в выборке. Для половины развитых экономик рост разрыва в доходах различных групп населения является действительно существенной проблемой, в то время как для остальных увеличение или сокращение индекса Джини находится в пределах статистической погрешности (кроме Дании и Ирландии, где неравенство существенно сократилось).

Интересно отметить, что шесть стран, где за 1990–2015 гг. существенно выросло неравенство, имеют социалистическое прошлое и как раз обрели независимость в начале 1990-х. Это Латвия, Чехия, Эстония, Литва, Словакия и Словения. Стоит предположить, что в их случае немалую роль в росте неравенства сыграли эти исторические события.

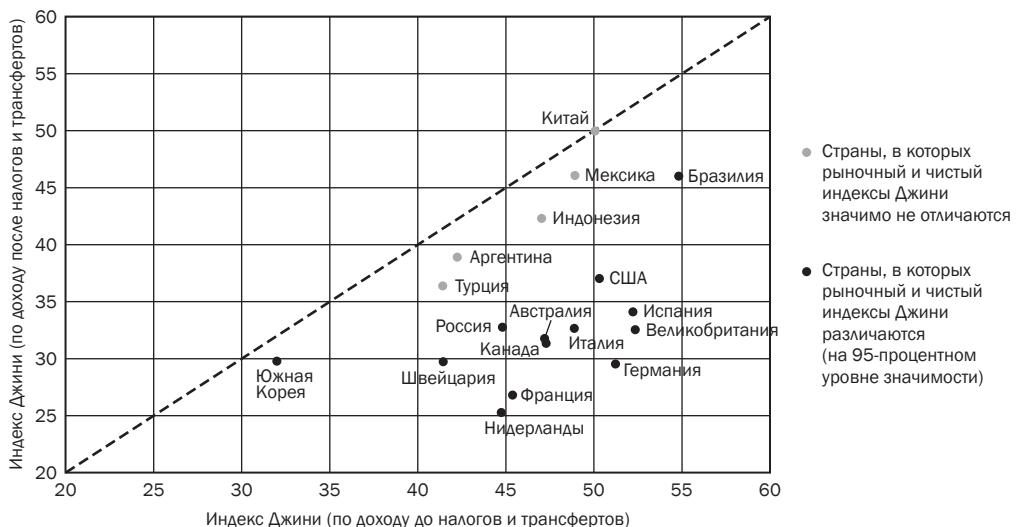
Если исключить из группы стран со значительным ростом неравенства страны с социалистическим прошлым и сравнить их с группой стран, где неравенство осталось на том же уровне, то мы увидим, что темпы роста за период 1990–2015 гг. примерно одинаковы (рост в 2,1 и в 2,0 раза в среднем по группе). Если исключить из сравнения Южную Корею, Израиль и Тайвань, темп роста которых был заметно выше, чем в других странах в выборке, то мы опять же не увидим существенной разницы в темпах роста (1,8 и 1,9). Это же касается и такого показателя, как уровень ВВП на душу населения (по ППС). Среднее значение в группе стран, где наблюдался существенный рост неравенства, составляет \$48 тыс. (по ППС) в 2015 г., а по группе стран с примерно неизменным уровнем неравенства — \$46 тыс. Если исключить Сингапур и Люксембург с крайне высокими значениями ВВП на душу населения, в первой группе получим среднее значение \$43,5 тыс., а во второй — \$43 тыс.<sup>2</sup>

Таким образом, эти две группы стран можно признать относительно однородными по уровню экономического развития. Тем не менее в одних странах рост неравенства оказался заметным, а в других — гораздо слабее. Динамика неравенства в существенной степени определяется структурой экономики и институциональными особенностями. В итоге в то время как в одних странах тренд на рост общего уровня неравенства получает развитие, в других проявление факторов, толкающих уровень неравенства вверх, ограничено.

Одним из специфических факторов является масштаб перераспределительной политики, которую решается осуществить государство. Например, по подсчетам ОЭСР, в Великобритании и Франции в последние годы наблюдается усиление перераспределения, в то время как в США масштаб перераспределения снизился по сравнению с 2010 г. [22]. Масштаб влияния государства на распределение доходов в обществе в различных странах продемонстрирован на рис. 3. На нем мы соотнесли уровень неравенства в доходах до налогообложения и получения трансфертов (рыночный индекс Джини) и уровень неравенства в доходах с учетом налогов и трансфертов (чистый индекс Джини).

Рисунок 3

### Рыночный и чистый индексы Джини по состоянию на 2013–2015 гг. (последний год из доступных)



Примечание: на рисунке изображены рыночный и чистый индексы Джини для стран, которые входят в топ-20 по количеству населения, в топ-20 по доле в мировом ВВП или в группу стран «Большой двадцатки».

Источник: рассчитано авторами по данным Standardized World Income Inequality Database 5.1.

<sup>2</sup> Рассчитано авторами по базе данных МВФ World Economic Outlook Database, April 2017 Edition.

Как видно из рисунка, во многих из крупнейших экономик государство довольно активно вмешивается в распределение доходов населения. В Китае, Мексике, Индонезии, Аргентине и Турции чистый и рыночный индексы Джини отличаются несущественно, однако в остальных странах чистый индекс Джини заметно ниже рыночного. В Германии рыночный индекс Джини достигает 51 пункта, а чистый только 30. В Великобритании индексы равны 52 и 33 соответственно.

В развитых странах, где чистый индекс Джини вырос за 1990–2015 гг., средний рост рыночного индекса Джини составил 9,3 пункта, а чистого индекса — 5,3 пункта, что существенно ниже. Таким образом, можно сказать, что государственная политика позволяет в определенной степени сдерживать рост неравенства среди населения. В то же время единственной страной, где значимо вырос рыночный индекс Джини, а изменение чистого индекса Джини оказалось незначимым, является Италия. Отчасти это обусловлено большей стандартной ошибкой рыночных индексов Джини (они измерены менее точно, чем чистые), а отчасти — ограниченным влиянием государственной политики на изменение уровня неравенства в рассматриваемый период.

Таким образом, динамика неравенства в развитых экономиках далеко не так однородна, как может показаться на первый взгляд. Хотя можно говорить об общем тренде на рост неравенства в связи с технологическим прогрессом и международной интеграцией, особенности внутренней политики и другие характеристики институционального развития в значительной мере влияют на динамику неравенства, в одном случае усиливая эффект глобального тренда на рост неравенства, а в других случаях существенно ограничивая его проявление.

Тот факт, что технологический прогресс, глобализация торговых и финансовых потоков — процессы, которые стали неотъемлемой частью современного экономического развития и, вероятно, в среднесрочной перспективе будут только набирать силу — склонны способствовать росту неравенства, вызывает беспокойство как с точки зрения того, насколько это справедливо, так и с точки зрения возможного негативного влияния на экономическое развитие. На сегодняшний день проявление глобальной тенденции роста неравенства на горизонте последних 25 лет ограничено: только в половине развитых стран мы находим подтверждение существенному росту неравенства. Тем не менее в будущем можно ожидать усиления данной тенденции.

Хотя в последнее время и наблюдается рост протекционистских настроений, они едва ли способны переломить существующий уже много лет курс на глобализацию — потери от протекционистских мер окажутся слишком велики. Остановить технологический прогресс и вовсе невозможно. Тем временем автоматизация производства, по подсчетам PwC, к началу 2030-х гг. может уничтожить 30 % рабочих мест в Великобритании. В США это 38 % рабочих мест, в Германии — 35 %, в Японии — 21 % [23]. Это несет в себе огромные риски роста неравенства и, соответственно, социальной напряженности.

В нашем представлении наилучший ответ на этот вызов состоит не в слепом масштабном перераспределении, а в выборе мер, которые минимизируют отрицательные последствия неравенства и сокращают недовольство проблемой неравенства в обществе (на фоне усиления перераспределительной политики в разумных масштабах); такие меры, разумеется, будут различными для каждой отдельной страны в зависимости от структуры ее экономики и целей ее развития.

Первое важное направление — создание институциональной среды, которая предотвращает трансформацию богатства в неограниченное политическое влияние, а также обеспечивает большую роль навыков, умений, усилий и талантов, а не знакомств в определении доходов. Инклузивные институты способны обеспечить как большую эффективность экономики в целом, так и более справедливое распределение выгод от экономического развития. Эмпирические исследования подтверждают, что улучшение качества институциональной среды ведет к сокращению неравенства [24]. Кроме того, люди, которые верят

в то, что усердие, навыки и таланты вознаграждаются, склонны более терпимо относиться к неравенству [25]. До тех пор пока большие доходы отдельных людей являются следствием напряженной работы, особенно знаний и умений, неравенство не является проблемой — это результат справедливого вознаграждения. Среди желаемых институциональных характеристик — ограничение лоббирования и коррупции, обеспечение конкуренции.

Второе направление — обеспечение равных возможностей. Как обсуждалось ранее, одним из негативных последствий неравенства доходов являются недостаточные инвестиции в человеческий капитал со стороны беднейших домохозяйств. Предоставление беднейшим домохозяйствам больше возможностей инвестировать в человеческий капитал, с одной стороны, повышает эффективность экономики, а с другой — снижает недовольство неравенством в обществе.

## **Библиография / References**

1. Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality. Washington, DC: World Bank, 2016, 170 p.
2. Lakner C., Milanovic B. Global Income Distribution: from the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. *World Bank Economic Review*, 2016, vol. 30 (2), pp. 203–232.
3. Dabla-Norris M. E., Kochhar M. K., Suphaphiphat M. N., Ricka M. F., Tsounta E. Causes and Consequences of Income Inequality: a Global Perspective. Washington, DC: International Monetary Fund, 2015, 39 p.
4. Barro R. J. Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, 2000, vol. 5 (1), pp. 5–32.
5. Аджемоглу Д., Робинсон Дж. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: ACT, 2016. 696 с. [Acemoglu D., Robinson J. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Moscow: AST Publ., 2016, 696 p. (In Russ.)].
6. Galor O., Moav O. From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality and the Process of Development. *The Review of Economic Studies*, 2004, vol. 71 (4), pp. 1001–1026.
7. Perotti R. Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say. *Journal of Economic Growth*, 1996, vol. 1 (2), pp. 149–187.
8. Benabou R. Inequality and Growth. *NBER Macroeconomics Annual*, 1996, vol. 11, pp. 11–74.
9. Easterly W. Inequality Does Cause Underdevelopment: Insights from a New Instrument. *Journal of Development Economics*, 2007, vol. 84 (2), pp. 755–776.
10. Ostry J. D., Berg A., Tsangarides C. G. Redistribution, Inequality, and Growth. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014, 30 p.
11. Li H., Zou H. F. Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence. *Review of Development Economics*, 1998, vol. 2 (3), pp. 318–334.
12. Forbes K. J. A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth. *American Economic Review*, 2000, vol. 90 (4), pp. 869–887.
13. Voitchovsky S. Does the Profile of Income Inequality Matter for Economic Growth? *Journal of Economic Growth*, 2005, vol. 10 (3), pp. 273–296.
14. Castells-Quintana D., Royuela V. Tracking Positive and Negative Effects of Inequality on Long-run Growth. Research Institute of Applied Economics. Working Paper 2014/01, 30 p.
15. Machin S. The Changing Nature of Labour Demand in the New Economy and Skill-Biased Technology Change. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2001, vol. 63, s. 1, pp. 753–776.
16. Пикетти Т. Капитал в XXI веке. М.: Ад Marginem Пресс, 2015. 592 с. [Piketty T. Capital in the Twenty-First Century. Moscow: Ad Marginem Press Publ., 2015, 592 p. (In Russ.)].
17. Karabarbounis L., Neiman B. The Global Decline of the Labor Share. *The Quarterly Journal of Economics*, 2013, vol. 129 (1), pp. 61–103.
18. World Economic Outlook. Gaining Momentum? Washington, DC: International Monetary Fund, 2017, 238 p.
19. Acemoglu D., Robinson J. A. The Rise and Decline of General Laws of Capitalism. *The Journal of Economic Perspectives*, 2015, vol. 29 (1), pp. 3–28.
20. Solt F. The Standardized World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 2016, vol. 97 (5), pp. 1267–1281.
21. Dorn F. On Data and Trends in Income Inequality around the World. *CESifo DICE Report*, 2016, vol. 14 (4), pp. 54–64.
22. Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery. Organization for Economic Co-operation and Development, 2016, 6 p.
23. UK Economic Outlook March 2017. PricewaterhouseCoopers, 2017, 51 p.
24. Chong A., Gradstein M. Inequality and Institutions. *The Review of Economics and Statistics*, 2007, vol. 89 (3), pp. 454–465.
25. Suhrcke M. Preferences for Inequality: East vs. West. *Innocenti Working Paper*, 2001, no. 89.



**Авторы**



**Лазарян Самвел Сергеевич**, советник директора Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: lazaryan@nifi.ru)



**Черноталова Мария Андреевна**, лаборант-исследователь Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: mchernotalova@nifi.ru)

---

**S. S. Lazaryan, M. A. Chernotalova**

## **Global Risk of Rising Inequality**

**Abstract**

This article addresses the problem of rising income inequality in developed countries. According to the latest research, although inequality can influence economic growth both positively and negatively and existence of both channels has been confirmed empirically, currently negative impact of income inequality on growth dominates. During the last 25 years technological progress and, to a lesser extent, global integration have been shaping a global trend of rising income inequality. Empirical evidence suggests that impact of these processes on income inequality has been uneven across various countries, and in 50 % of developed countries we do not find significant increase in income inequality during the last 25 years. At the same time, given that technological progress, automatization, trade and financial integration will probably gather pace, we should expect a more pronounced increase in income inequality in most of countries over the medium term. Improving quality of institutions and providing equal opportunities to all members of society should be the key components of policy response to this global risk of rising income inequality.

**Keywords:**

income distribution, inequality, Gini index, technological progress, globalization

**JEL:** 015

**Authors' affiliation:**

**Lazaryan Samvel S.** (e-mail: lazaryan@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

**Chernotalova Mariya A.** (e-mail: mchernotalova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Е. Е. Гришина

# Депривационный подход к оценке бедности семей с детьми в России и странах Европы

## Аннотация

В статье проведен анализ уровня материальных лишений семей с детьми в России и странах Европы. Была рассмотрена распространенность различных видов материальных лишений (деприваций) среди российских и европейских семей с детьми в целом, а также среди многодетных и неполных семей с детьми. Проведенный анализ показал, что по сравнению с европейскими странами в России семьи с детьми в среднем имеют более высокий уровень материальных лишений и крайних материальных лишений, что свидетельствует о необходимости усиления социальной поддержки уязвимых семей с детьми в России с целью снижения уровня их депривационной бедности.

## Ключевые слова:

семьи с детьми, материальные лишения, крайне материальные лишения, бедность

**JEL:** I31, I32

**И**следования показывают, что в современном постиндустриальном обществе абсолютный монетарный подход к измерению бедности не может быть единственным надежным показателем для оценки уровня и профиля бедности [1]. Для комплексной и объективной оценки различных проявлений бедности необходимо использование различных подходов, включая субъективные и депривационные оценки бедности [2]. Так, П. Таунсенд отмечал, что бедность может быть определена на основе учета деприваций (материальных лишений) в потреблении [3], а А. Сен определял бедность как отсутствие возможностей функционирования в данном обществе [4] и утверждал, что бедность представляет собой сложное многогранное явление, требующее анализа во всех его многочисленных измерениях [5].

Согласно определению бедности, принятому в Европе и впервые согласованному Европейским советом еще в 1975 году, «бедными считаются лица, чьи доходы и ресурсы ограничены в такой степени, что это не позволяет им вести минимально приемлемый образ жизни в том сообществе, членами которого они являются»<sup>1</sup>. Для мониторинга прогресса в уменьшении бедности в странах Европейского союза был разработан показатель риска бедности и социального исключения AROPE, учитывающий риски относительной монетарной бедности, депривационной бедности и риски исключения из рынка труда.

При этом крайне депривированными считаются лица, испытывающие по крайней мере четыре из девяти следующих видов материальных лишений, т. е. лица, которые не могут позволить по причине нехватки средств:

- оплатить аренду или коммунальные счета (есть задолженность по платежам);
- отапливать свое жилье на достаточном уровне;

<sup>1</sup> Измерение бедности и социальной интеграции в ЕС / Рабочий документ 25. 20 января 2014 г. Европейская экономическая комиссия ООН, конференция европейских статистиков. Семинар «Перспективы измерения бедности» 2–4 декабря 2013 г. Женева, Швейцария ([http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP25\\_Eurostat\\_D\\_Rus\\_\\_Final.pdf#page=1&zoom=auto,-76,848](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP25_Eurostat_D_Rus__Final.pdf#page=1&zoom=auto,-76,848)).

- оплачивать непредвиденные расходы;
- потреблять мясо, рыбу или эквивалентную вегетарианскую пищу через день;
- недельный отдых вне дома (включая отдых у друзей и на даче);
- автомобиль;
- стиральную машину;
- цветной телевизор;
- телефон.

Первые пять видов материальных лишений соответствуют лишениям в связи с экономическими трудностями (*Economic strain dimension*), в то время как оставшиеся материальные лишения связаны с невозможностью из-за недостатка средств иметь необходимые товары длительного пользования (*Durables dimension*).

Совокупный показатель материальных лишений рассчитывается как доля населения, отметившего у себя (своей семьи) три и более вида указанных лишений. При этом показатель крайних материальных лишений вычисляется как доля населения, отметившего у себя (своей семьи) четыре и более вида указанных материальных лишений.

Помимо отмеченных выше видов материальных лишений Евростатом дополнительно проводится анализ распространенности других видов материальных лишений, в т. ч., например, таких лишений, как «невозможность иметь компьютер» и «невозможность замены старой мебели на новую».

В настоящей работе представлен сравнительный анализ распространенности различных видов материальных лишений семей с детьми в России и странах Европы. Выбор семей с детьми в качестве целевой группы для анализа не является случайным, поскольку результаты российских и зарубежных исследований [6–9] свидетельствуют о том, что семьи с детьми как в России, так и в европейских странах имеют повышенные риски бедности.

Источником данных по России являются данные социологического опроса домохозяйств с детьми, проведенного Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС. Репрезентативный по Российской Федерации опрос лиц от 18 лет и старше, представляющих домохозяйства с детьми, проводился в мае 2017 г. Согласно методике опроса в нем могли принять участие только родители детей или их официальные опекуны. Выборка опроса составила 2954 респондента.

Источником данных по странам Европы являются данные об уровне материальных лишений семей с детьми по обследованию доходов и условий жизни Европейского союза EU-SILC за 2015 г., представленные на сайте Евростата<sup>2</sup>.

## АНАЛИЗ УРОВНЯ МАТЕРИАЛЬНЫХ ЛИШЕНИЙ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

Анализ доли лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми и испытывающих различные виды материальных лишений в России и в среднем по странам ЕС, показывает, что уровень материальных лишений семей с детьми в России в целом выше, чем в странах ЕС (рис. 1). Так, например, среди лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми, в России 68 % не могут из-за недостатка средств позволить оплатить непредвиденные расходы, ни у кого не занимая и ничего не продавая (для сравнения: в среднем по странам ЕС доля лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми, испытывающих данный вид лишений, составляет 41 %). Более половины лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми в России, не могут из-за недостатка средств поменять старую мебель на новую (в ЕС – чуть менее трети), более трети имели в течение года задолженность по оплате ЖКУ

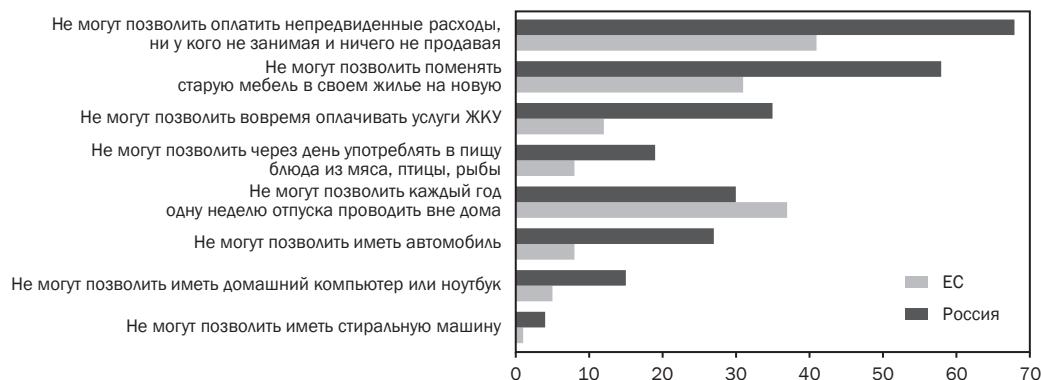
<sup>2</sup> *Income and living conditions, Material deprivation. Eurostat* (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/database>).

## Депривационный подход к оценке бедности семей с детьми

(в ЕС – чуть более 10 %), и около 20 % не могут позволить себе употреблять через день в пищу блюда из мяса, птицы и рыбы или равноценную вегетарианскую пищу (в ЕС – менее 10 %). Также в России по сравнению со странами ЕС в целом семьи с детьми в меньшей степени обеспечены по причине нехватки средств таким имуществом, как автомобиль и компьютер. В то же время по сравнению с европейскими семьями с детьми российские семьи с детьми имеют больше возможностей отдыхать хотя бы одну неделю в году вне дома, включая отдых на даче и у знакомых.

Рисунок 1

### Доля лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми и испытывающих различные виды материальных лишений, в России и в среднем по странам ЕС, %

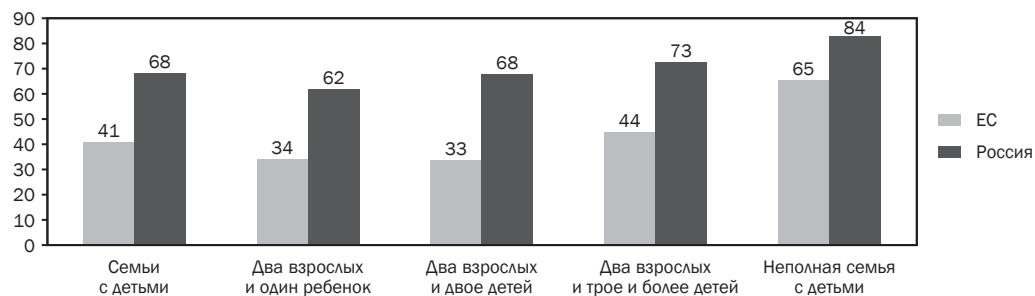


Источники: данные по странам ЕС за 2015 г. – Eurostat. *Income and living conditions, Material deprivation* (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>); данные по России – опрос семей с детьми, проведенный ИНСАП РАНХиГС в 2017 г.

Как в России, так и в странах ЕС среди неполных семей с детьми и среди многодетных семей<sup>3</sup> наблюдается более высокий уровень материальных лишений (рис. 2).

Рисунок 2

### Доля лиц, проживающих в семьях с детьми, не имеющих возможности оплатить непредвиденные расходы из собственных средств, в России и в среднем по странам ЕС, %



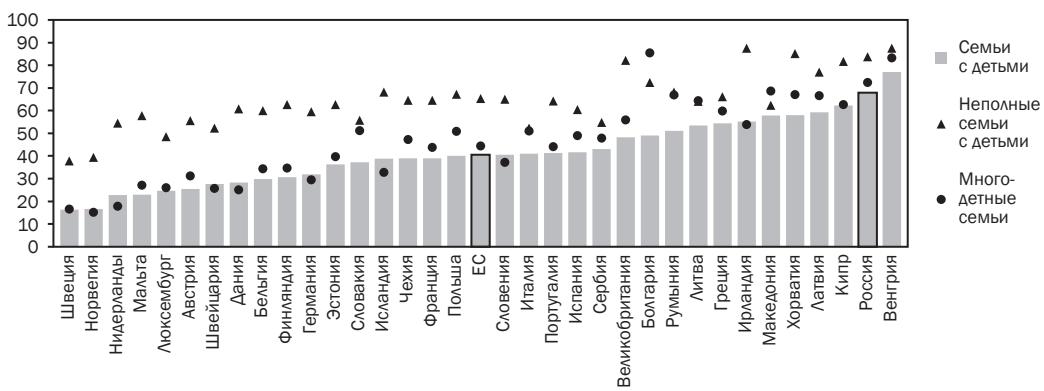
Источники: данные по странам ЕС за 2015 г. – Eurostat. EU-SILC survey ([http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mdes04&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdes04&lang=en)); данные по России – опрос ИНСАП РАНХиГС 2017 г.

<sup>3</sup> В соответствии с методологией Евростата в качестве неполных семей здесь и далее будут рассматриваться семьи, состоящие из одного взрослого и детей до 18 лет, а в качестве многодетных семей – семьи, состоящие из двух взрослых и трех и более детей до 18 лет.

Анализ показывает, что уровень материальных лишений среди семей с детьми, в т. ч. среди многодетных семей, по параметру «возможность оплатить непредвиденные расходы из собственных средств» в России более чем в два раза выше уровня материальных лишений среди, соответственно, семей с детьми и многодетных семей в таких странах, как Швеция, Норвегия, Нидерланды, Мальта, Люксембург, Австрия, Швейцария, Дания, Бельгия, Финляндия и Германия, и даже выше, чем в таких странах бывшего СССР, как Эстония, Литва и Латвия (рис. 3).

Рисунок 3

**Доля лиц, проживающих в семьях с детьми, не имеющих возможности оплатить непредвиденные расходы из собственных средств, в России и европейских странах, %**



Источники: данные по странам ЕС за 2015 г. – Eurostat. EU-SILC survey; данные по России – опрос ИНСАП РАНХиГС 2017 г.

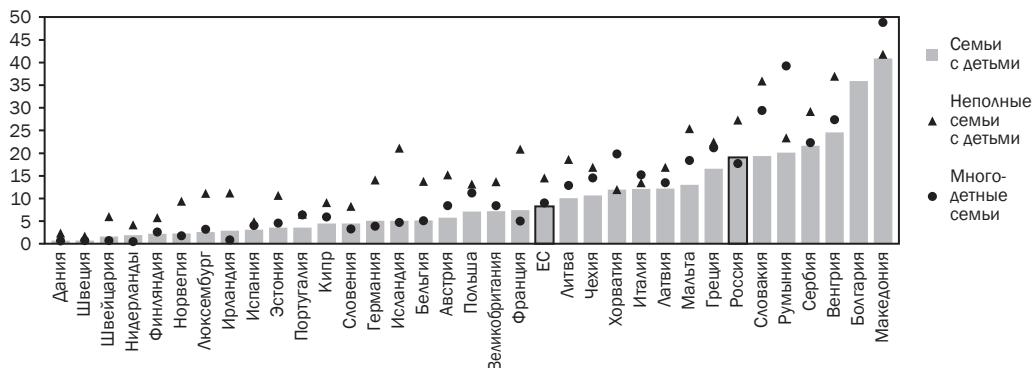
Уровень материальных лишений неполных семей с детьми в России по данному параметру также превышает соответствующий уровень среди неполных семей с детьми в большинстве стран Европы, однако разрыв менее значительный, чем в случае многодетных семей.

Если сравнивать семьи с детьми в России и в европейских странах по финансовым возможностям замены старой мебели в своем жилище и оплаты ЖКУ, то различия будут еще более значительными. Так, например, если в Швеции, Норвегии и Финляндии менее 12 % населения, проживающего в домохозяйствах с детьми, не имеют финансовой возможности заменить старую мебель на новую, то в России – 58 %. Если в Нидерландах, Швеции, Дании, Люксембурге, Чехии, Австрии, Норвегии, Швейцарии и Германии менее 6 % лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми, в связи с нехваткой денежных средств имели в течение последнего года задолженность по оплате ЖКУ, то в России эта доля составляет 34,5 %.

Наличие материальных лишений по питанию также является важным критерием де-привационной бедности, особенно если рассматриваются семьи с детьми. В России доля лиц, проживающих в семьях с детьми, не имеющих финансовой возможности употреблять хотя бы через день пищу из мяса, птицы или рыбы (или равноценную вегетарианскую пищу), составляет 19,1 %, в то время как в Дании, Швеции, Швейцарии, Нидерландах, Финляндии, Норвегии, Люксембурге, Ирландии, Испании, Эстонии и Португалии эта доля составляет менее 4 % (рис. 4). При этом как в России, так и в большинстве европейских стран неполные семьи с детьми имеют более высокий уровень материальных лишений по питанию, чем семьи с детьми в целом.

Рисунок 4

**Доля лиц, проживающих в семьях с детьми, не имеющих финансовой возможности употреблять хотя бы через день в пищу блюда из мяса, птицы или рыбы, в России и странах Европы, %**



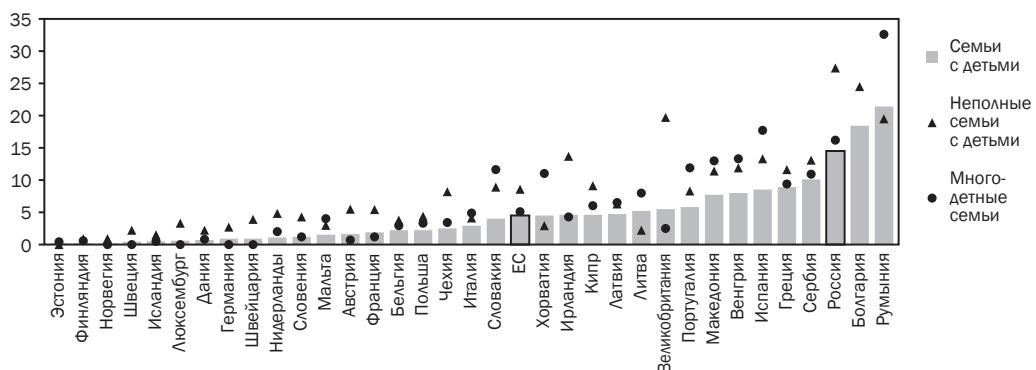
Источники: данные по странам ЕС за 2015 г. — Eurostat. EU-SILC survey; данные по России — опрос ИНСАП РАНХиГС 2017 г.

Как уже было отмечено ранее, согласно методике, используемой в странах ЕС, отсутствие у семьи финансовых возможностей иметь автомобиль учитывается при определении уровня социальной исключенности семьи. В целом уровень материальных лишений среди европейских семей с детьми по данному направлению невысок. Так, в Италии, Исландии, Норвегии, Словении, Швеции, Франции, Финляндии и Германии менее 5 % лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми, в т. ч. в многодетных семьях, не имеют возможности иметь автомобиль, в то время как в России эта доля составляет более 20 %.

Поставленная Правительством РФ задача развития цифровой экономики подразумевает повышение компьютерной грамотности населения. В связи с этим проблема обеспеченности российских семей с детьми компьютерами является достаточно актуальной. Проведенный анализ показывает, что в большинстве европейских стран доля лиц, проживающих в семьях с детьми, не имеющих финансовой возможности приобрести компьютер или ноутбук, составляет менее 5 %, в то время как в России — 14,5 % (рис. 5).

Рисунок 5

**Доля лиц, проживающих в семьях с детьми, не имеющих финансовой возможности приобрести компьютер или ноутбук, в России и европейских странах, %**

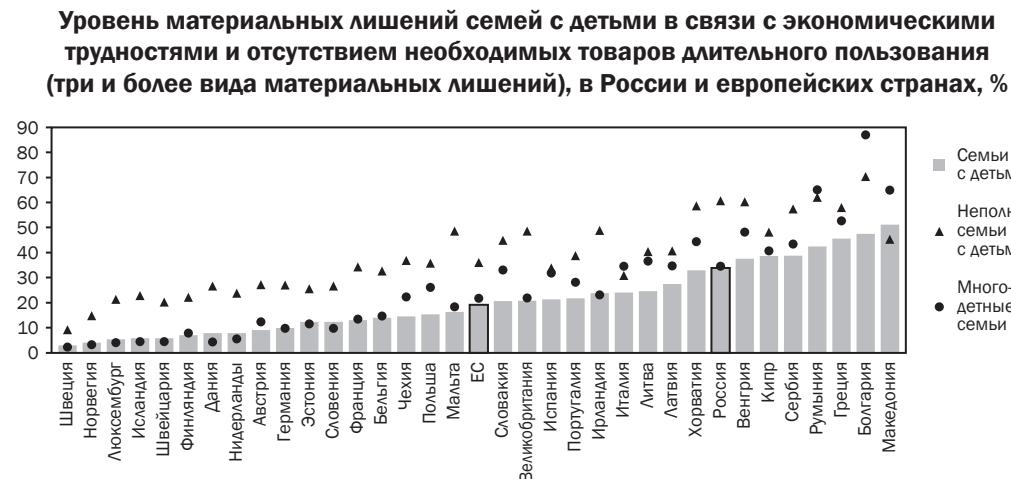


Источники: данные по странам ЕС за 2015 г. — Eurostat. EU-SILC survey; данные по России — опрос ИНСАП РАНХиГС 2017 г.

Более четверти лиц, проживающих в неполных семьях с детьми, не могут приобрести компьютер или ноутбук, что существенно больше, чем в большинстве европейских стран.

В целом более трети лиц, проживающих в семьях с детьми в России (33,9 %), испытывают материальные лишения в связи с экономическими трудностями (*Economic strain dimension*) и отсутствием необходимых товаров длительного пользования (*Durables dimension*)<sup>4</sup> (для сравнения: в среднем по странам ЕС – 19,1 %) (рис. 6). Более высокий уровень материальных лишений по данным направлениям испытывают семьи с детьми в Румынии, Греции, Болгарии и Македонии – более 40 %.

Рисунок 6



Источники: данные по странам ЕС за 2015 г. – Eurostat. EU-SILC survey; данные по России – опрос семей с детьми, проведенный ИНСАП РАНХиГС в 2017 г.

Уровень материальных лишений в связи с экономическими трудностями и отсутствием необходимых товаров длительного пользования неполных семей с детьми в России составляет 60,7 % и является одним из самых высоких среди европейских стран. Он сопоставим с Венгрией (60,3 %) и Румынией (62,1 %), однако ниже, чем в Болгарии (70,4 %, это самый высокий уровень среди стран ЕС).

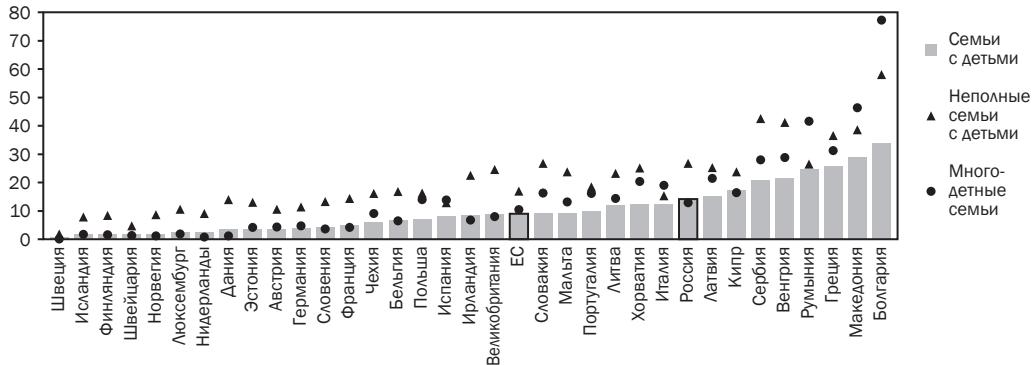
На этом фоне уровень материальных лишений в связи с экономическими трудностями и отсутствием товаров длительного пользования среди многодетных семей в России (34,6 %) хотя и выше среднего уровня по странам ЕС (21,8 %), все же не является критическим. Он соответствует данному параметру для многодетных семей в таких странах, как, например, Испания, Словакия, Италия и Латвия, и ниже, чем в Греции, Македонии, Румынии и Болгарии (более 50 %). Одним из факторов, объясняющих не столь критический уровень материальных лишений среди многодетных семей в России (по сравнению с неполными семьями), может быть более существенный объем социальной поддержки, предоставляемый многодетным семьям в рамках проводимой в стране социально-демографической политики по поддержке рождаемости.

Показатель крайних материальных лишений семей с детьми в России (доля лиц, проживающих в домохозяйствах с детьми, испытывающих крайнюю степень материальных лишений) достигает 14,2 %, что выше, чем в среднем по странам ЕС (9 %), в т. ч. чем в Эстонии (3,6 %), Германии (3,8 %), Франции (5,1 %), Чехии (5,9 %) и Польше (7,2 %), однако ниже, чем в таких европейских странах, как Сербия, Венгрия, Румыния, Греция, Македония и Болгария, где он составляет более 20 % (рис. 7).

<sup>4</sup> Согласно методике Евростата, среди товаров длительного пользования помимо машины, стиральной машины, цветного телевизора и телефона в данном показателе также рассматривается компьютер.

Рисунок 7

**Показатель крайних материальных лишений  
семей с детьми в России и европейских странах, %**



Источники: данные по странам ЕС за 2015 г. — Eurostat. EU-SILC survey; данные по России — опрос ИНСАП РАНХиГС 2017 г.

Показатель крайних материальных лишений неполных семей с детьми в России составляет 26,8 %, что выше уровня в среднем по ЕС (17,1 %), сопоставимо с уровнем, наблюдаемымся в Румынии и Словакии, однако ниже значения этого показателя в таких странах, как Греция, Македония, Венгрия, Сербия и Болгария. В то же время уровень крайних материальных лишений многодетных семей в России (12,9 %) в целом соответствует среднему уровню по странам Европейского союза (10,5 %).

Результаты расчетов на основании данных обследования Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, проведенного в 2017 г., показали, что уровень бедности российских домохозяйств с детьми, определяемый на основании различных подходов (в соответствии с монетарным, депривационным и субъективным подходом к определению бедности) различается.

Так, доля бедных домохозяйств с детьми, имеющих среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, составляет 24,8 %, доля субъективно бедных домохозяйств с детьми, отметивших, что денег им хватает только на еду или не хватает даже на нее, — 26,7 %, а доля депривационно бедных домохозяйств с детьми, испытывающих крайнюю степень материальных лишений, определяемая в соответствии с методикой расчета этого показателя, применяемой в странах ЕС, составляет 13,2 %. При этом доля уязвимых домохозяйств с детьми, которые являются бедными в соответствии хотя бы с двумя критериями бедности, составляет 20,1 %, а доля крайне уязвимых домохозяйств с детьми, являющихся бедными в соответствии с тремя критериями бедности, — 6,9 % (рис. 8).

Рисунок 8

**Доля бедных домохозяйств с детьми в России в соответствии с монетарным, депривационным и субъективным подходом к определению бедности, 2017 г., %**



Источник: расчеты автора на данных опроса семей с детьми, проведенного ИНСАП РАНХиГС в 2017 г.



Таким образом, использование депривационного и субъективного подходов к определению бедности домохозяйств с детьми в дополнение к монетарному подходу позволяет выявлять наиболее уязвимые группы домохозяйств с детьми и более адресно оказывать им социальную поддержку [10].

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенный анализ показал, что по сравнению с европейскими семьями с детьми семьи с детьми в России имеют более высокий уровень материальных лишений по различным направлениям условий жизни. Уровень крайних материальных лишений семей с детьми в России также превышает средний уровень по странам ЕС. В то же время многодетные семьи с детьми в России в целом испытывают более низкие риски материальных лишений по сравнению с неполными семьями с детьми. Одним из факторов, объясняющих этот феномен, может быть более существенный объем социальной поддержки, предоставляемый многодетным семьям в рамках проводимой в России социально-демографической политики по поддержке рождаемости.

Таким образом, результаты анализа свидетельствуют о необходимости усиления социальной поддержки уязвимых семей с детьми в России, особенно неполных семей с детьми, с целью снижения уровня их депривационной бедности. Исследования показывают необходимость оказания комплексной социальной поддержки семей с детьми с целью преодоления различных аспектов их бедности [11]. При этом использование сочетания различных подходов к определению нуждаемости семей с детьми, в т. ч. использование не только монетарного, но и депривационного подхода к оценке бедности, позволит повысить адресность предоставляемой социальной поддержки.

## **Библиография**

1. 2016: Социально-экономическое положение населения — продолжающийся кризис или новая реальность? Научный доклад / Под ред. Т. М. Малевой. Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, 2017. URL: <http://www.ranepa.ru/images/News/2017-05/24-05-2017-insap-issledovanie.pdf>.
2. Давыдова Н. М. Депривационный подход в оценках бедности // Социологические исследования. 2003. № 6. С. 88–96.
3. Townsend P. Poverty, Social Exclusion, and Social Polarisation: The Need to Construct an International Welfare State / World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy / P. Townsend and D. Gordon (eds). Bristol, UK: Policy Press, 2002.
4. Sen A. Commodities and Capabilities. Amsterdam: North-Holland, 1985.
5. Sen A. Development as Freedom. Oxford University Press, 1999.
6. Пишняк А. И., Попова Д. О. Бедность и благосостояние российских семей с детьми на разных этапах экономического цикла // SPERO. 2011. № 14. С. 57–78.
7. Бурдяк А. Я., Попова Д. О. Причины бедности семей с детьми (по результатам обследования домохозяйств Ленинградской области) // SPERO. № 6. Весна-Лето. 2007. С. 31–56.
8. Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей: совместный доклад Независимого института социальной политики и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ). М.: ЮНИСЕФ, 2011.
9. Towards Children's Well-Being in Europe: Explainer on Child Poverty in the EU / EAPN and Eurochild, 2013. URL: [http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-books/2013\\_Child\\_poverty\\_EN\\_web.pdf](http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-books/2013_Child_poverty_EN_web.pdf).
10. Grosh M. Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice / Washington, DC: World Bank, 1994.
11. Bárcena-Martín E., Blázquez M., Budría S., Moro-Egido A. I. Child deprivation and social benefits: Europe in cross-national perspective // The Papers. Dpto. Teoría e Historia Económica Universidad de Granada. Working Paper. 2016. № 16/03.

**Автор**



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

**E. E. Grishina**

## **The Material Deprivation Rate for Households with Children in Russia and European Countries**

**Abstract**

*The article analyzes the material deprivation rate for households with children in Russia and European countries. Different dimensions of material deprivation for Russian and European households with children in general, as well as, for households with three and more children and single person with children are considered by the author. The analysis shows that, comparing to European countries, households with children in Russia on average have higher rates of material deprivation and severe material deprivation. That indicates the need to strengthen social support to vulnerable households with children in Russia in order to reduce their deprivation.*

**Keywords:**

*households with children, material deprivation, severe material deprivation, poverty*

**JEL:** I31, I32

**Author's affiliation:**

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

**References**

1. 2016: Is the Socio-Economic Situation of the Population an Ongoing Crisis or a New Reality? Scientific report. Ed. by Maleva T. M. Institute of Social Analysis and Forecasting, RANEPA, 2017. Available at: <http://www.ranepa.ru/images/News/2017-05/24-05-2017-insap-issledovanie.pdf>.
2. Davydova N. M. Deprivation approach to poverty assessment. *Sociological Studies — Sotsiologicheskie Issledovaniia*, 2003, no. 6, pp. 88–96.
3. Townsend P. Poverty, Social Exclusion, and Social Polarisation: the Need to Construct and International Welfare State. In *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Ed. by Townsend P., Gordon D. Bristol, UK: Policy Press, 2002.
4. Sen A. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland, 1985.
5. Sen A. *Development as Freedom*. Oxford New York: Oxford University Press, 1999.
6. Pishniak A., Popova D. Poverty and well-being of Russian families with children on different stages of lifecycle. SPERO, 2011, no. 14, pp. 57–78.
7. Burdyak A. Ya., Popova D. O. Causes of Poverty of Families with Children (based on a survey of households in the Leningrad Region). SPERO, 2007, no. 6, pp. 31–56.
8. Analysis of the Situation of Children in the Russian Federation: On the Way to a Society of Equal Opportunities. A Joint Report of the Independent Institute for Social Policy and the United Nations Children's Fund (UNICEF). Moscow: UNICEF, 2011.
9. Towards Children's Well-Being in Europe: Explainer on Child Poverty in the EU. EAPN and Eurochild, 2013. Available at: [http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-books/2013\\_Child\\_poverty\\_EN\\_web.pdf](http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-books/2013_Child_poverty_EN_web.pdf).
10. Grosh M. Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice. Washington, DC: World Bank, 1994.
11. Bárcena-Martín E., Blázquez M., Budría S., Moro-Egido A. I. Child deprivation and social benefits: Europe in cross-national perspective. *The Papers. Dpto. Teoría e Historia Económica Universidad de Granada, Working Paper*, 2016, no. 16/03.

А. А. Бокарев, О. В. Богачева, О. В. Смородинов

## Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру

### Аннотация

В статье рассматривается эволюция методологии оценки эффективности государственных инфраструктурных инвестиций в последние 20 лет. Отмечается, что после глобального финансового кризиса 2007–2008 гг. традиционная оценка эффективности государственных капиталовложений в хозяйственную и социальную инфраструктуры на основе оценки результатов выполнения отдельных проектов была существенно дополнена и расширена. Международные компании и организации разработали и применили на практике целый ряд новых методик, базирующихся на оценке жизненного цикла проекта, интеграции инфраструктурных инвестиций в бюджетный цикл, формировании национальных индексов (рейтингов) эффективности государственных инвестиций. По мнению авторов, некоторые из этих методик являются актуальными для оценки эффективности государственных инфраструктурных инвестиций в Российской Федерации.

### Ключевые слова:

государственные инфраструктурные инвестиции, жизненный цикл проекта, оценка качества управления, национальный индекс эффективности управления инвестициями

**JEL:** H54, G18

**Н**а протяжении последних двух десятилетий методология оценки эффективности управления государственными инвестициями на международном уровне непрерывно эволюционировала, что было связано с изменением глобальных экономических условий, новыми задачами по повышению качества управления государственными финансами и по стимулированию инвестиций в экономическую (хозяйственную) и социальную инфраструктуры.

Методологию оценки эффективности управления инвестициями разрабатывают и применяют МВФ и Всемирный банк, а также крупнейшие консультационные компании, в частности Глобальный институт McKinsey. Оценкой охвачены не только страны, которым предоставляется международная помощь развитию, но и высокоразвитые страны, заинтересованные в получении высокой оценки, обеспечивающей победу в конкуренции за ресурсы глобального финансового рынка. Заинтересованы в таком участии и развивающиеся страны со средним уровнем дохода, которые стремятся привлечь иностранного инвестора сравнительно более низкими рисками вложения капитала. Кроме того, оценка позволяет выявить слабые звенья в государственном управлении инвестициями в инфраструктуру и разработать реформы по их устранению.

Эффективность инфраструктурных инвестиций и государственного управления в этой сфере может оцениваться различным образом: во-первых, как эффективность реализации инвестиционного инфраструктурного проекта, во-вторых, как эффективность управления государственными инвестициями в инфраструктуру на основе жизненного цикла проекта и, в-третьих, как эффективность государственного управления в сфере инфраструктуры,

созданной за счет государственного и частного инвестирования. Последний вид оценки является наиболее комплексным. Каждый из них характеризуется собственной системой критерии и показателей и может применяться самостоятельно. В то же время их можно рассматривать как основные этапы эволюции международной методологии, которая схематически представлена на рис. 1.

Рисунок 1

**Развитие методологии оценки эффективности управления инвестициями в инфраструктуру**



Источник: составлено авторами.

Если еще в начале 2000-х годов международная оценка эффективности инфраструктурных инвестиций базировалась на методологии оценивания результатов и эффективности реализации инвестиционных инфраструктурных проектов (доступности и качества услуг, предоставляемых созданными инфраструктурными объектами, соотношении результатов и стоимости активов), то в 2010 г. была разработана методология проведения диагностики и неформализованной оценки государственного управления инвестициями в инфраструктуру в рамках жизненного цикла инфраструктурных проектов [1; 2].

Накопленный в последующие годы международный опыт диагностики качества управления инвестиционными проектами в различных странах позволил в 2013 г. формализовать оценку на основе расчета индексов эффективности управления. В 2015 г. эта система была интегрирована в оценку качества управления бюджетом, что обеспечило рассмотрение системы государственного управления инфраструктурными инвестициями в контексте управления общественными финансами [3].

В последние годы в связи с новыми задачами по стимулированию привлечения частного капитала в инфраструктуру методология оценки государственного управления инвестициями была дополнена новыми позициями (в частности, оценкой инвестиционного климата в стране, государственного содействия притоку частных и иностранных инвестиций и т. д.) и превратилась в комплексную оценку эффективности государственного управления инфраструктурой независимо от источников ее финансирования. Россия как участник Глобальной инфраструктурной инициативы<sup>1</sup> придает большое значение повышению эффективности управления государственными инвестициями. В 2013–2014 гг. нормативная правовая и методическая база в России, регулирующая вопросы подготовки и финансирования государственных инфраструктурных проектов, пополнилась такими

<sup>1</sup> Глобальная инфраструктурная инициатива – принятая в 2014 г. Группой G20 многолетняя программа по поддержке государственных и частных инвестиций в высококачественную инфраструктуру.

важными документами, как «Правила проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений»<sup>2</sup>, «Методические указания по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта, а также по оценке инвестиционных проектов, претендующих на финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений»<sup>3</sup>, «Положение о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием»<sup>4</sup>, «Программа поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования»<sup>5</sup>.

Во многом они явились результатом труда российских исследователей по вопросам эффективности бюджетных расходов (включая инвестиционные) и управления инфраструктурными проектами, в т. ч. [4–10]. Настоящая статья дополняет этот массив исследований рассмотрением международных подходов к оценке эффективности государственных инвестиций в инфраструктуру.

### **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ, ИСХОДЯ ИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА**

Как было отмечено выше, оценка результативности и эффективности реализации инвестиционных проектов стала отправным моментом развития методологии оценки управления государственными инвестициями в инфраструктуру. В последние годы она вошла в качестве отдельного компонента в комплексную оценку эффективности государственного управления этой сферой.

В то же время данный вид оценки применяется МВФ самостоятельно. Результатом является расчет индексов эффективности государственных инвестиций (*Public Investment Efficiency Indicators, PIE-X*), которые представляют собой отношение стоимости основного капитала к показателям результатов (доступности и качества) инфраструктуры.

Для оценки результатов реализации инфраструктурных проектов могут использоваться следующие показатели:

- физические показатели результатов (рассчитываются на основе статистических данных: длина дорог, производство электроэнергии, доступность питьевой воды для населения; для социальных объектов — число преподавателей в школах, количество койко-мест в стационарах);

- показатели качества инфраструктуры, основанные на опросах потребителей (используются данные Всемирного экономического форума, который проводит опросы бизнеса о качестве услуг);

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе».

<sup>3</sup> Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 декабря 2013 г. № 741 «Об утверждении методических указаний по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта, а также по оценке инвестиционных проектов, претендующих на финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе».

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 г. № 382 «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 г. № 1044 «Об утверждении программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования».

— гибридные показатели, которые сочетают физические показатели и показатели качества инфраструктуры.

В 2015 г. МВФ были рассчитаны индексы эффективности государственных инвестиций (PIE-X) по 132 странам мира. При этом были использованы гибридные показатели результатов, которые соотносились с объемами основного капитала в постоянных ценах на душу населения. Для стран с наилучшими показателями результатов индекс эффективности был принят за единицу. Он определил уровень сравнения с индексными показателями остальных стран.

Проведенная оценка показала, что в среднем по всем странам уровень эффективности инфраструктурных инвестиций ниже уровня сравнения (с лучшей практикой) на 27 %. Разрыв сужается при росте дохода на душу населения. У слаборазвитых стран разрыв составляет в среднем 40 %, у развивающихся — 27 % и у развитых стран — 13 % [2; 10].

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ В ИНФРАСТРУКТУРУ НА ОСНОВЕ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ПРОЕКТА**

### **Диагностика и неформализованная оценка эффективности управления государственными инвестициями**

В целом ряде зарубежных исследований, проведенных в 2000-е гг., были представлены доказательства того, что эффективность государственных инвестиций в инфраструктуру находится в прямой зависимости от качества управления общественными инвестициями на всех стадиях жизненного цикла инфраструктурного проекта — от планирования и реализации инвестиционных проектов до этапа использования созданных активов (объектов инфраструктуры) [2; 3; 11].

Качество управления государственными инвестициями является низким, если ресурсы тратятся нецелевым образом и действуют коррупционные схемы. В результате проекты, имевшие высокие показатели ожидаемых результатов и эффективности на стадии планирования, по итогам реализации могут оказаться убыточными либо не достичь запланированных целей.

Низкое качество управления государственными инвестициями неизбежно приводит к нецелевому и непроизводительному расходованию бюджетных средств. Датский исследователь Б. Фливбьорг проанализировал результаты выполнения 258 крупных государственных инфраструктурных проектов в 20 странах мира, расположенных на пяти континентах [12]. Было выявлено, что 90 % проектов были реализованы с превышением сметы. В проектах по строительству железных дорог смета была превышена на 44,7 %, по строительству мостов и туннелей — на 33,8 %, шоссейных дорог — на 20,4 %. Переход средств наблюдался не только в сфере транспорта, но также в строительстве военных и аэрокосмических объектов, энергетических и водных объектов, а также в сфере связи и коммуникаций. Б. Фливбьорг связывает превышение запланированных расходов прежде всего с недооценкой объемов инвестиций на этапе планирования, объясняя это тем, что крупные инвестиционные проекты требуют многолетнего периода реализации и сложного процесса планирования, координации, государственных закупок и выполнения контрактов с участием многих подрядчиков. Аналогичные выводы были сделаны и специалистами Глобального института McKinsey, которые считают, что только за счет повышения эффективности управления государственными инвестициями в хозяйственную инфраструктуру на глобальном уровне можно будет сэкономить до \$1 трлн в год [13].

Задача идентификации слабых звеньев в государственном управлении инвестициями в инфраструктуру обусловила необходимость разработки инструментов диагностики

системы государственного управления инвестициями. В 2010 г. Всемирным банком были опубликованы «Основы диагностики для анализа системы управления государственными инвестициями» [14].

При разработке «Основ диагностики» специалисты Всемирного банка исходили из того, что система управления государственными инвестициями в любой стране должна придерживаться определенных принципов. Они едины для всех стран и относятся как к государственным инфраструктурным проектам, так и к инфраструктурным проектам, осуществляемым в рамках ГЧП.

Были выделены следующие восемь основных принципов надлежащего качества управления государственными инвестициями, которые охватывают весь жизненный цикл проектов:

- 1) наличие руководства в области инвестиций, разработка проектных предложений и проведение предварительного отсея;
- 2) проведение предварительной оценки инвестиционного проекта;
- 3) проведение независимой проверки предварительной оценки инвестиционного проекта;
- 4) проведение отбора проектов и обеспечение связи с процессом составления бюджета;
- 5) надлежащая реализация инвестиционного проекта;
- 6) обеспечение процедур внесения изменений в инвестиционный проект;
- 7) надлежащее введение в эксплуатацию объектов инфраструктуры;
- 8) проведение оценки по результатам реализации инвестиционного проекта.

В процессе анализа эти принципы становятся соответствующими компонентами оценки, которые должны отвечать определенным характеристикам. Так, диагностика этапа разработки инвестиционного предложения включает оценку таких характеристик, как наличие национальных и отраслевых стратегий и их связи с инвестиционными проектами, применение формализованной процедуры разработки инвестиционных предложений и предварительного отсея проектов.

Как отмечают авторы работы, диагностика не ставит задачи выявить наилучшие практические решения. Скорее в ее задачу входит выявление обязательных институциональных элементов, которые помогли бы справиться с основными рисками и обеспечить эффективный системный процесс управления государственными инвестициями.

Предлагаемые подходы к оценке управления государственными инвестициями направлены также на повышение мотивации национальных органов государственной власти к проведению регулярной самооценки систем управления, включая управление государственными инфраструктурными инвестициями.

На основе разработанных подходов в 2010–2013 гг. Всемирный банк провел диагностику качества управления государственными инвестициями в 37 государствах [15], в т. ч. в семи экономически развитых странах и 30 развивающихся странах.

Проведение диагностики позволило сделать вывод, что наиболее эффективные системы управления государственными инвестициями имеют Ирландия, Республика Корея, Великобритания, США, а также Чили, которая не относится к группе экономически развитых стран. Несмотря на различия в применяемых моделях управления государственными инвестициями, во всех 37 странах отмечено наличие восьми обязательных компонентов управления.

Следует отметить, что применение на практике принципов эффективного управления государственными инвестициями, содержащихся в «Основах диагностики», рассматривается МБРР как одно из условий предоставления займов государствам на цели развития<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Такой договор был, в частности, заключен в 2010 г. МБРР с муниципалитетом Рио-де-Жанейро.

## **Формализованная оценка эффективности управления государственными инвестициями на всех этапах жизненного цикла проекта (национальные индексы, PIMI)**

В начале 2011 г. МВФ выпустил исследование, в котором были представлены методические подходы к оценке эффективности качества управления государственными инвестициями на основе расчета индекса эффективности управления общественными инвестициями (PIMI) [15]. Данные подходы к оценке базировались на методологии, изложенной в «Основах диагностики». При этом авторы работы formalизовали процедуру путем введения балльной экспертной оценки и расчета на этой основе индексов качества управления государственными инвестициями.

Большую роль в разработке новой методики оценки сыграли исследования качества управления общественными финансами, проводимые во многих странах по «Методологии оценки государственных расходов и финансовой подотчетности» (*Public Expenditure and Financial Accountability Assessments*, PEFA), которая была разработана в период 2003–2005 гг. Всемирным банком совместно с Европейской комиссией, МВФ и рядом стран (Великобритания, Швейцария, Норвегия, Франция). В методике PEFA используются 28 индикаторов, которые характеризуют все этапы бюджетного цикла. Исследования PEFA проводятся с 2005 г. и к настоящему времени охватили 96 стран.

Так же, как и в «Основах диагностики», усовершенствованная оценка качества управления государственными инвестициями осуществляется в рамках жизненного цикла проекта, но проводится по более агрегированным этапам этого цикла (четыре этапа вместо восьми, использованных в «Основах диагностики»):

- предварительная оценка проектов;
- отбор проектов;
- реализация проекта;
- оценка по окончании реализации проекта.

Каждый этап имеет несколько компонентов оценки. Всего используется 17 компонентов, в т. ч. на стадии предварительной оценки проектов четыре компонента, на стадии отбора проектов — пять, выполнения проектов — пять, оценки по результатам выполнения — три.

Оценка проводится экспертами, которые должны ответить на вопросы к каждому компоненту. Стандартные ответы сформулированы заранее и оценены в баллах. Эксперты должны выбрать подходящий ответ из предлагаемых вариантов. Оценка качества управления государственными инвестициями по каждому этапу проекта рассчитывается как среднее арифметическое суммы баллов по соответствующим компонентам. Индекс PIMI также рассчитывается как среднее арифметическое по совокупности оценок по этапам жизненного цикла проекта. Оценки по этапам и индекс PIMI варьируются от нуля до четырех баллов.

С использованием этого методического подхода МВФ была проведена оценка качества управления государственными инвестициями в 71 стране, включая 40 стран с низким уровнем дохода на душу населения. По всем странам были рассчитаны индексы по этапам и общие индексы PIMI (см. табл. 1).

Таблица 1

### **Индексы эффективности управления общественными инвестициями в развивающихся странах**

Страны	PIMI	Страны	PIMI
1. ЮАР	3,53	37. Албания	1,64
2. Бразилия	3,12	38. Черногория	1,64
3. Колумбия	3,07	39. Мозамбик	1,62
4. Тунис	2,97	40. Пакистан	1,57
5. Таиланд	2,87	41. Камбоджа	1,57
6. Перу	2,61	42. Бенин	1,56

Страны	PIMI	Страны	PIMI
7. Боливия	2,44	43. Азербайджан	1,53
8. Армения	2,39	44. Кения	1,49
9. Казахстан	2,38	45. Индонезия	1,47
10. Ботсвана	2,35	46. Уганда	1,44
11. Молдавия	2,33	47. Египет	1,43
12. Руанда	2,26	48. Киргизия	1,41
13. Иордания	2,21	49. Танзания	1,38
14. Мали	2,16	50. Джибути	1,37
15. Афганистан	2,10	51. Барбадос	1,19
16. Буркина-Фасо	2,09	52. Нигерия	1,14
17. Белоруссия	2,06	53. Гвинея	1,13
18. Бангладеш	2,04	54. Тринидад и Тобаго	1,10
19. Сербия	1,99	55. Свазиленд	1,08
20. Мадагаскар	1,96	56. Гаити	1,07
21. Украина	1,93	57. Судан	1,07
22. Македония	1,93	58. Сьерра-Леоне	1,03
23. Лесото	1,91	59. Чад	1,0
24. Турция	1,88	60. Габон	0,96
25. Кот-д'Ивуар	1,87	61. Сенегал	0,94
26. Замбия	1,87	62. Того	0,92
27. Гана	1,87	63. Бурунди	0,92
28. Филиппины	1,85	64. Гамбия	0,91
29. Малави	1,85	65. Лаос	0,90
30. Намибия	1,81	66. Сан-Томе и Принсипи	0,90
31. Сальвадор	1,77	67. Западный берег реки Иордан	0,80
32. Косово	1,76	68. Йемен	0,80
33. Ямайка	1,72	69. Соломоновы Острова	0,77
34. Монголия	1,72	70. Республика Конго	0,50
35. Мавритания	1,72	71. Белиз	0,27
36. Эфиопия	1,65		
Медиана			1,65
Среднеквадратическое отклонение			0,65

Источник: Dabla-Norris E. and others. *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*, p. 35.

Оценка показала, что качество управления государственными инвестициями сильно различается по странам (среднеквадратическое отклонение составило 0,65). Индекс PIMI варьируется от выше 3 в ЮАР, Бразилии, Колумбии до менее 0,8 в Соломоновых Островах, Республике Конго и Белизе. Среднее значение PIMI для развивающихся стран составляет 1,68, что свидетельствует об относительно низком качестве управления государственными инвестициями в этой группе стран.

Оценки качества управления государственными инвестициями по этапам жизненного цикла проектов позволили идентифицировать области, в которых целесообразно проведение мер по повышению эффективности управления во всех развивающихся странах. Такими этапами признаны предварительная оценка инвестиционного проекта и оценка по результатам реализации.

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ НА ОСНОВЕ ИНТЕГРАЦИИ В БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

В 2015 г. в аналитической записке МВФ «Повышение эффективности государственных инвестиций в странах G20» [2] была представлена обновленная версия оценки качества

управления государственными инвестициями (*Public Investment Management Assessment*, PIMA). В отличие от предыдущих версий в новом документе оценка качества управления государственными инвестициями была интегрирована в рамки бюджетного процесса. Необходимость такой интеграции объясняется тесной взаимосвязью процессов управления инвестициями с управлением другими бюджетными ресурсами и большой зависимостью исполнения инвестиционных проектов от эффективности управления общественными финансами в целом.

PIMA включает три этапа оценки:

1) планирование устойчивого объема инвестиций на всех уровнях бюджетной системы (эффективное планирование требует обеспечения эффективной координации действий всех уровней власти);

2) распределение инвестиций, направление инвестиций в приоритетные сектора и проекты (для этого требуется всеохватывающая, унифицированная система планирования капиталовложений на среднесрочную перспективу, применение объективных критериев и конкурентных процедур для оценки и отбора инвестиционных проектов);

3) реализация проектов в соответствии с планом и в рамках бюджета (своевременное экономически эффективное выполнение проектов требует наличия условий, которые обеспечивают полное финансирование, прозрачный мониторинг, эффективное управление).

Каждый из этапов оценки состоит из 15 элементов оценки, характеризующих процесс планирования, распределения и исполнения инвестиционных расходов в рамках бюджетного процесса. Для каждого из 15 элементов установлены три ключевые характеристики, которые могут быть оценены следующим образом: «полностью удовлетворяются», «частично удовлетворяются», «не удовлетворяются». Эти оценки также имеют балльные значения, которые варьируются от нуля (ни одна ключевая характеристика не удовлетворяется) до десяти (все 15 ключевых характеристик удовлетворяются).

Общая оценка рассчитывается как среднее арифметическое суммы оценок. Все элементы оценки имеют одинаковый вес.

На основе разработанной методики PIMA экспертами МВФ в 2015 г. был проведен анализ качества управления государственными инвестициями в 25 странах, различающихся по уровню дохода, местоположению, размеру территории, объему общественных инвестиций и качеству управления государственными инвестициями. В число оцениваемых стран вошли семь высокоразвитых стран (Финляндия, Германия, Япония, Республика Корея, Испания, Великобритания, США), девять развивающихся стран со средним уровнем доходов (Алжир, Бразилия, Чили, Индия, Иордания, Филиппины, Катар, Румыния, ЮАР) и девять развивающихся стран с низким уровнем доходов (Боливия, Камбоджа, Эфиопия, Гана, Непал, Нигерия, Сенегал, Шри-Ланка, Уганда).

Проведенный анализ показал, что экономически развитые страны оказались более эффективными в регулировании деятельности ГЧП и инфраструктурных компаний, в реализации принципов полноты и единства бюджета, проектном управлении и мониторинге инфраструктурных активов.

Было отмечено, что низкое качество проектного управления в развивающихся странах выступает важной причиной задержки сроков реализации проектов и превышения запланированных расходов. Также было выявлено, что в этих странах не является обязательной практика разработки планов реализации проектов до их утверждения, нередко упускается стадия оценки по результатам реализации проекта, недостаточно проработаны процедуры аудита и ведение отчетности.

В то же время для развитых стран серьезными проблемами являются недостаточно эффективные механизмы координации действий между разными уровнями власти, дублирование в региональных стратегиях национальных целей, слабая связь региональных и национальных приоритетов.

По результатам оценки были сформулированы следующие основные рекомендации.

Развитым странам рекомендуется усилить координационные механизмы взаимодействия между уровнями власти, расширить обмен информацией на стадии планирования, увязать региональное и национальное стратегическое планирование, формировать консолидированные инвестиционные планы. Кроме того, рекомендуется повысить качество среднесрочного планирования в рамках отраслевых министерств и финансового прогнозирования, акцентировать внимание ведомств на формировании портфелей проектов. В процессе бюджетного планирования предлагается устанавливать потолки расходов (индикативные или обязательные) для повышения дисциплины бюджетного планирования и исполнения бюджета. Рекомендуется также улучшить инвестиционное планирование на национальном уровне и усилить методическое руководство на субнациональном уровне в целях укрепления связи национальных, отраслевых и региональных приоритетов.

Развивающимся странам рекомендуется улучшить процедуры отбора проектов, не руководствуясь чисто политическими соображениями при принятии решений по инвестиционным проектам, усовершенствовать мониторинг, учет и отчетность по использованию инфраструктуры.

Были даны дополнительные рекомендации для стран G20: усилить внимание к обеспечению устойчивости государственных инвестиций в инфраструктуру в долгосрочной перспективе, не прибегать к сокращению инвестиционных бюджетных расходов в условиях экономического спада. Рекомендуется также повысить качество и прозрачность процедур оценки инвестиционных проектов, систематически проводить анализ затрат и выгод, внедрять систему оценки и управления рисками.

При принятии решений об осуществлении крупных политически чувствительных проектов предлагается привлекать к разработке технико-экономических обоснований независимых экспертов, а также усилить контроль за деятельностью ГЧП, ограничить их заимствования в целях снижения бюджетных рисков.

Учитывая, что методика PIMA по сравнению с предыдущими версиями обеспечивает проведение более развернутой, интегрированной в бюджетный процесс оценки качества управления государственными инвестициями, Всемирный банк и МВФ пришли к соглашению о совместном ее использовании в дальнейшей работе. Применение единой методики позволит избегать дублирования в проведении оценок качества управления государственными инвестициями в разных странах.

### **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРОЙ**

Смещение акцента в государственной политике многих стран в последние годы от бюджетного финансирования к стимулированию привлечения частного капитала в развитие хозяйственной и социальной инфраструктуры потребовало качественного улучшения системы государственного управления инвестициями на основе развития национальной институциональной среды и усложнения функций органов государственной власти. Это в свою очередь привело к новому витку в развитии методологии оценки эффективности государственного управления инфраструктурными инвестициями.

В 2016 г. Глобальный институт McKinsey представил информацию о разработке новой методики оценки качества государственного управления инфраструктурой в аналитическом обзоре «Преодоление разрывов в глобальной инфраструктуре» [11].

В новой методике была значительно расширена диагностика проектного управления (в сферу исследования вошли такие элементы, как «формирование и ведение портфеля инвестиционных проектов», «качество используемой инфраструктуры», «государственное управление при проведении строительства и материально-технического снабжения строек», «организация процесса реализации инвестиционного проекта»). Более того, диагностика и оценка эффективности управления инвестициями фактически вышла далеко

за рамки управления проектным циклом. Диагностика, в частности, включила проведение оценки роли государства в создании привлекательного инвестиционного климата, условий для привлечения национальных и иностранных инвестиций, уровня развития законодательства в области рыночных отношений и защиты прав собственности, профессионализма кадров государственных служащих. В результате она стала охватывать практически всю сферу государственного управления в области создания и функционирования хозяйственной и социальной инфраструктуры.

Оценка проводится на основе сравнения фактической практики управления инфраструктурой в отдельных странах с лучшей практикой, что позволяет разрабатывать предложения по совершенствованию инструментов государственного управления в самых разнообразных областях управления.

В лучшую практику было включено около 500 примеров, выявленных Глобальным институтом McKinsey в процессе изучения опыта разных стран в управлении инфраструктурными проектами. Сравнение фактической практики с лучшей практикой может производиться как в целом, так по отдельным видам инфраструктурных активов (отраслям инфраструктуры).

Диагностика эффективности государственного управления инфраструктурой проводится в три этапа:

- 1) оценка состояния инфраструктуры;
- 2) государственное управление процессом создания и функционирования инфраструктуры;
- 3) оценка результатов выполнения инфраструктурных проектов.

На первом этапе диагностируется качество и доступность инфраструктуры, оценивается стоимость активов, проводится сопоставление потребности с планируемыми инвестициями. Экспертом надлежит ответить на вопрос: имеют ли граждане достаточный доступ к качественной инфраструктуре?

Для оценки качества и доступности инфраструктуры используются данные национальной статистики. Оценка финансовых показателей проектов осуществляется на основе данных финансовой отчетности (стоимость активов, частные инвестиции) частного и государственного секторов, а также данных бюджетной отчетности (бюджетные инвестиции в инфраструктуру).

На втором этапе в центре анализа находится государственное управление процессом создания и функционирования инфраструктуры.

Диагностика охватывает пять ключевых направлений:

- 1) отбор инвестиционных проектов на основе объективных данных и прозрачных процедур;
- 2) организация процесса реализации инвестиционных проектов;
- 3) финансовое обеспечение и государственное регулирование;
- 4) государственное управление инфраструктурой и профессиональный потенциал управляющих;
- 5) качество созданной инфраструктуры.

Каждое из направлений оценивается несколькими компонентами. Так, отбор инвестиционных проектов оценивается шестью компонентами, реализация инвестиционных проектов — восемью, финансирование и государственное регулирование — семью, государственное управление и профессиональный потенциал управляющих — пятью, качество используемой инфраструктуры — двумя компонентами.

Компоненты состоят из субкомпонентов, которые оцениваются по шкале от нуля до пяти баллов по формальным критериям. Оценка компонента рассчитывается как среднее арифметическое оценок субкомпонентов. Аналогично рассчитываются оценки по направлениям и общая оценка.

На третьем этапе проводится диагностика эффективности реализации инвестиционных проектов по итогам реализации проектов и последующая оценка эффективности использования инфраструктуры.

На этом этапе формулируются ответы на вопросы: Как отличаются затраты на строительство дороги в стране X от затрат у ближайшего соседа? Был ли проект осуществлен своевременно и в соответствии с бюджетными расходами? Достигнуты ли ожидаемые результаты? Как часто проект подвергался изменениям в ходе реализации? Диагностика проводится на основе данных финансовой и нефинансовой отчетности, отражающих затраты и результаты выполнения инвестиционных проектов. Показатели сравниваются с результатами реализации инвестиционных проектов в лучшей практике.

По этой методике Глобальный институт McKinsey провел диагностику около 400 инвестиционных проектов в 12 странах, которая показала, что даже лучшие по результатам оценки страны набирают в среднем не более 3,7 балла, что существенно ниже пятибалльной оценки инвестиционных проектов из числа образцов лучшей практики. Диагностика выявила, что в одной и той же стране могут быть существенные различия в эффективности государственного управления в разных отраслях инфраструктуры. Например, высокая оценка в государственном управлении в сфере водных ресурсов, строительстве шоссейных дорог может сочетаться с низкой оценкой в управлении инфраструктурой в энергетике.

Диагностика также показала, что по крупным инфраструктурным проектам перерасход средств составляет в среднем 20–45 %. Разница в затратах по сходным проектам в разных странах составляет от 50 до 100 %, что связано с применением разных подходов к планированию и реализации инфраструктурных проектов, управлению государственными закупками, финансовому обеспечению.

Были выявлены три важнейших направления повышения эффективности управления инфраструктурой в оцениваемых странах – улучшение отбора проектов, их реализации (особенно на стадии строительства) и качества управления созданной инфраструктурой, прежде всего увеличение сроков эксплуатации. Расчеты показали, что только улучшение системы государственного управления по этим направлениям до уровня лучшей мировой практики дает экономию до 38 % инвестиций, которые необходимо вложить в глобальную экономику для поддержки экономического роста в пределах прогнозируемых темпов на период до 2030 г., в том числе: на стадии отбора проектов – 8 %, выполнения проектов – 15 %, управления инфраструктурой – 15 %.

На стадии отбора инвестиционных проектов большим резервом повышения эффективности управления выступает ужесточение процедур отбора, формирование портфеля проектов, ранжируемых по приоритетам. В практику должно быть внедрено рассмотрение альтернативных вариантов, обеспечение связи с национальными стратегическими целями; решения о выборе вариантов должны приниматься на основе объективного экономического анализа, прогнозов развития и обоснования социально-экономических эффектов от реализации проектов.

Например, в Республике Корея, где государственное управление инвестиционными проектами отнесено McKinsey к лучшей практике, задачу предварительного отсеяния инвестиционных проектов выполняет Центр управления государственными и частными инфраструктурными инвестициями. В настоящее время до 46 % инвестиционных проектов отсеивается после проведения предварительной оценки по сравнению с 3 % до создания Центра. Это позволяет экономить до 35 % расходов национального бюджета на инфраструктуру [11].

В Великобритании, которая также является примером лучшей практики, действует специальная программа предварительной оценки проектов, что обеспечивает экономию инвестиционных бюджетных расходов на 15 %.

Проведенная Глобальным институтом McKinsey диагностика также показала, что для улучшения реализации инвестиционных проектов на ранней стадии планирования целесообразно выделять до 3–5 % планируемых расходов по проекту на подготовку предварительного технико-экономического обоснования, включая оценку рисков, социально-экономических эффектов, экологического влияния.

Большие резервы экономии кроются также в повышении производительности труда в строительстве<sup>7</sup>, ускорении процесса выдачи разрешений на земельные участки, повышении эффективности системы государственных закупок и управления контрактами, а также в улучшении контроля и надзора.

На стадии управления созданной инфраструктурой особенно важным, по мнению экспертов McKinsey, является ориентация на увеличение срока эффективного функционирования инфраструктурных объектов, что приводит к сокращению потребности в инвестициях на реализацию новых проектов. Этому, в частности, способствует полный учет эксплуатационных затрат в расходах на содержание инфраструктурных объектов.

Кроме того, проведенная диагностика показала необходимость серьезного улучшения качества информационного обеспечения в сфере инфраструктуры, повышения уровня квалификации персонала, осуществляющего планирование и реализацию инфраструктурных проектов, дальнейшего совершенствования механизмов взаимодействия с бизнесом, всеми уровнями власти, внедрения современных инструментов проектного планирования, улучшения контроля и надзора при реализации инфраструктурных проектов.

Вместе с тем сильная усложненность диагностики дает основание предполагать, что данный методический подход не предназначен для проведения странами самооценки и является инструментом оказания консультационных услуг государствам, заинтересованным в получении международных кредитов, и крупным иностранным инвесторам, стремящимся минимизировать инвестиционные риски.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Анализ зарубежного опыта по проведению оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру позволяет сделать следующие основные выводы.

1. В течение последних двух десятилетий подходы к оценке управления государственными инвестициями в инфраструктуру непрерывно совершенствовались и усложнялись, включали все новые области оценки, что было связано с появлением новых задач по обеспечению устойчивого роста, с развитием государственных функций в управлении общественными финансами и внедрением новых инструментов управления.

2. Все современные методические подходы к оценке качества управления инфраструктурными инвестициями основываются на принципах «Методологии оценки государственных расходов и финансовой подотчетности» (PEFA).

3. В настоящее время оценка PIMA признана Всемирным банком и МВФ в качестве единой методики оценки качества управления государственными инфраструктурными инвестициями, применяемой в межстрановых сопоставлениях и в целях стимулирования экономики развивающихся стран, прежде всего реципиентов помощи развитию.

4. В отличие от методологии МВФ методика Глобального института McKinsey вышла далеко за пределы оценки качества проектного управления, тем самым превратившись в комплексную оценку качества государственного управления инфраструктурой, источниками финансирования которой могут быть как государственные, так и частные ресурсы.

5. Разработка методологии сравнительного анализа эффективности управления государственными инвестициями в различных странах привела к появлению соответствующих

<sup>7</sup> В соседних странах затраты на строительство по аналогичным проектам могут различаться более чем на 50 %.

национальных индексов (рейтингов). В условиях возрастающей конкуренции на глобальных рынках капиталов страны с более высокими рейтингами, т. е. с высокой оценкой качества управления государственными инфраструктурными инвестициями, получают сравнительное преимущество. Поэтому в настоящее время отмечается повышение заинтересованности стран в участии в международной диагностике качества управления, а также в применении общепризнанных в мире методик при самостоятельной оценке качества управления инвестициями, в т. ч. в хозяйственную и социальную инфраструктуру.

6. Несмотря на большое количество научных статей, методических и нормативных документов, посвященных оценке эффективности бюджетных расходов и проектному управлению, до сих пор в России не существует таких разработок, которые содержали бы комплексные подходы к оценке эффективности управления государственными инфраструктурными инвестициями. Разработка такой методики целесообразна в контексте формирования национальной системы оценки качества управления общественными финансами.

### Библиография

1. Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou Ch. Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency / IMF Working Paper. 2011. WP/11/37. URL: <http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Investing-in-Public-Investment-An-Index-of-Public-Investment-Efficiency-24651>.
2. Improving Public Investment Efficiency in the G-20 / International Monetary Fund, September 2015. URL: <https://www.imf.org/external/np/eng/2015/090115.pdf>.
3. Making Public Investments More Efficient / IMF Policy Paper. International Monetary Fund, June 2015. URL: <http://www.imf.org/external/np/eng/2015/061115.pdf>.
4. Коссов В. В., Лившиц В. Н., Шахназаров А. Г. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. М.: Экономика, 2000. 421 с.
5. Угурчиев О. Б., Угурчиев Д. О. Методические аспекты региональной инвестиционной политики // Экономические науки. 2011. № 12. С. 241–246.
6. Кузнецова Е. С., Богданова А. С. Оценка эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления // Вестник Мурманского государственного технического университета. Серия: Экономика и экономические науки. 2012. № 1. С. 195–198.
7. Морозкина А. Эффективность государственных инвестиций в инфраструктуру и риски для бюджетной системы // Экономическая политика. 2015. № 4. С. 47–59.
8. Сухарев О. С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 17–28.
9. Афанасьев Р. С., Голованова Н. В. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1. С. 61–69.
10. Беленчук А. А., Лавров А. М. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7–27.
11. Bridging Global Infrastructure Gaps / McKinsey Global Institute. McKinsey&Company, 2016. URL: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>.
12. Flyvbjerg B. Survival of the Unfittest: Why the Worst Infrastructure Gets Built – and What We Can Do about it // Oxford Review of Economic Policy. 2009. Vol. 25 (3). P. 344–367. URL: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024>.
13. Infrastructure Productivity: How to Save \$1 Trillion a Year / McKinsey Global Institute. McKinsey&Company, 2013. URL: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity>.
14. Rajaram A., Le T. M., Biletska N., Brumby J. A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management / The World Bank, 2010. URL: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/FrameworkRajaram.pdf>.
15. Rajaram A., Minh Le T., Kaiser K., Kim J.-H., Frank J. The Power of Public Investment Management. Transforming Resources into Assets for Growth. Washington, DC: World Bank Group, 2014. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/461121468164052711/pdf/911580PUB0Box301610EPI02103160Sep30.pdf>.

**Авторы**



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



**Богачева Ольга Викторовна**, к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института; вед. науч. сотр. Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН)  
(e-mail: bogacheva@nifi.ru)



**Смородинов Олег Владиславович**, к. э. н., ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: osmorodinov@nifi.ru)

**A. A. Bokarev, O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov**

## **Methodology Development of Efficiency Evaluation of Public Infrastructure Investment Management**

### **Abstract**

The article deals with the methodology improvement of efficiency evaluation of public infrastructure investment management after 2000. The authors claim that after the global financial crisis of 2007-2008 the traditional approach for evaluation and assessment of public investments efficiency in economic and social infrastructure based on results of each project has given a way to several new and more complex approaches. Developed by multinational corporations and multilateral organizations (World Bank, IMF, McKinsey Global Institute, etc.), such methodological approaches took into account the whole project life cycle, integration of public infrastructure investments into the budget cycle, and formation of national indices (ratings) of public investment management efficiency. The latter methodology allows to compare various countries' public infrastructure investment management efficiency. The most recent efficiency evaluation methodology was developed and published by McKinsey Global Institute in June 2016. This is, in fact, assessment of public infrastructure investment efficiency as an integral part of public management quality evaluation of infrastructure as a whole. The authors also claim that methodologies developed by the World Bank and IMF could be applied to self-evaluation of efficiency of public infrastructure investments in the Russian Federation. It could help Russian economy to identify and overcome "bottlenecks" on the way to sustainable economic development.

### **Keywords:**

public infrastructure investments, project life cycle, management quality assessment, national index of investment management efficiency

**JEL:** H54, G18

### **Authors' affiliation:**

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

**Bogacheva Olga V.** (e-mail: bogacheva@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Russian Academy of Sciences, Moscow 117997, Russian Federation

**Smorodinov Oleg V.** (e-mail: osmorodinov@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

## References

1. Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou Ch. Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. IMF Working Paper, WP/11/37. IMF, 2011. Available at: <http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Investing-in-Public-Investment-An-Index-of-Public-Investment-Efficiency-24651>.
2. Improving Public Investment Efficiency in The G-20. International Monetary Fund, September 2015. Available at: <https://www.imf.org/external/np/eng/2015/090115.pdf>.
3. Making Public Investments More Efficient. IMF Policy Paper. International Monetary Fund, June 2015. Available at: <http://www.imf.org/external/np/eng/2015/061115.pdf>.
4. Kossov V. V., Livshits V. N., Shakhnazarov A. G. Guidelines on Efficiency Evaluation of Investment Projects. Moscow: Ekonomika Publ., 2000.
5. Ugurchiev O. B., Ugurchiev D. O. Methodological Aspects of Regional Investment Policy. *Ekonomicheskiye nauki – Economic Sciences*, 2011, no. 12, pp. 241–246.
6. Kuznetsova E. S., Bogdanova A. S. Projects' Efficiency Evaluation in the Sphere of Public and Municipal Administration. *Vestnik Murmanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta: Ekonomika i ekonomicheskie nauki – Murmansk State Technical University Economic Bulletin*. 2012, no. 1, pp. 195–198.
7. Morozkina A. Efficiency of Public Infrastructure Investments and Risks for Budgetary System. *Ekonomicheskaya politika – Economic policy*, 2015, no. 4, pp. 47–59.
8. Sukharev O. S. Budgetary Costs, Efficiency and Priorities of Economic Development. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, 2015, no. 1, pp. 17–28.
9. Afanasev R. S., Golovanova N. V. Public Expenditure Efficiency: Theoretical and Legislation Approach. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 1, pp. 61–69.
10. Belenchuk A. A., Lavrov A. M. Establishment of the National System of Quality Assessment in Public Finance Management. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 2, pp. 7–27.
11. Bridging Global Infrastructure Gaps. McKinsey Global Institute. McKinsey&Company, 2016. Available at: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>.
12. Flyvbjerg B. Survival of the Unfittest: Why the Worst Infrastructure Gets Built – and What We Can Do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, 2009, vol. 25 (3), pp. 344–367. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024>.
13. Infrastructure Productivity: How to Save \$1 Trillion a Year. McKinsey Global Institute. McKinsey&Company, 2013. Available at: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity>.
14. Rajaram A., Le T. M., Biletska N., Brumby J. A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. The World Bank. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/FrameworkRajaram.pdf>.
15. Rajaram A., Le T. M., Kaiser K., Kim J.-H., Frank J. The Power of Public Investment Management. Transforming Resources into Assets for Growth. World Bank Group, 2014. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/461121468164052711/pdf/911580PUB0Box301610EPI02103160Sep30.pdf>.

И. В. Беляков

# Анализ и учет неявных бюджетных обязательств, связанных с финансовой системой

### Аннотация

Актуальность обсуждаемой темы связана с потребностью смягчения рисков условных, в т. ч. неявных, бюджетных обязательств по поддержке финансового сектора. Как показал последний глобальный кризис, их реализация может приводить к масштабным потерям и в развитых экономиках. Учет данных рисков необходим также для повышения качества прогнозирования параметров бюджета, что является основой будущей бюджетной политики. Обзоры ОЭСР (2014) и МВФ (2016), проведенные по широкой выборке стран, показывают, что организация мониторинга и отчетности в отношении бюджетных рисков, в т. ч. со стороны финансовой системы, в целом еще находится на начальном уровне. Однако уже сейчас можно сформулировать ряд рекомендаций и указать на примеры лучшей практики в данной области. К их числу относятся: публикация более развернутой и регулярной отчетности по бюджетным рискам, применение стресс-тестов и вероятностных методов, а также расчет количественных индикаторов неявных условных обязательств. В статье приводятся иллюстративные расчеты двух индикаторов такого рода для России по данным за 2012–2016 гг.

### Ключевые слова:

бюджетные риски, условные и неявные обязательства, финансовая система, банковский кризис

JEL: H63, G12, G15

**Б**ажный способ классификации бюджетных обязательств правительства состоит в их разделении, с одной стороны, на прямые и условные и, с другой стороны, на явные и неявные<sup>1</sup>. Прямые обязательства подлежат исполнению в любом случае, условные — только при наступлении определенного события. Явные обязательства прописаны в законе или договоре, неявные обязательства формально не прописаны, однако издержки в случае их неисполнения могут оказаться неприемлемо высокими. Примером прямых явных обязательств служат расходы, утвержденные законом о бюджете, примером прямых неявных обязательств — поддержка не слишком низкого уровня пенсий в будущие периоды. К явным условным обязательствам относятся, в частности, предоставленные госгарантии, к неявным условным обязательствам — поддержка финансовой системы в случае кризиса (сверх выданных госгарантий и обязательств по страхованию вкладов). Условность и неявность бюджетных обязательств — характеристики, затрудняющие учет связанных с ними бюджетных рисков, поэтому в управлении данными обязательствами особенно важен методологически обоснованный подход.

Среди условных и неявных обязательств правительства очень значимую роль играют те, которые возникают в отношении финансовой системы. Актуальность эффективного управления ими связана с исторической регулярностью финансовых кризисов, в ходе которых масштабная реализация обязательств такого рода часто наносит национальным бюджетам значительный урон. Как отмечалось в исследованиях [1; 2], в экономической

<sup>1</sup> См., например, «Статистика внешнего долга. Руководство для составителей и пользователей». МВФ, 2003. С. 88.

истории прослеживается существенная связь между банковскими кризисами и кризисами суверенного долга, при этом чаще сначала происходит банковский кризис, хотя бывает и наоборот (как в России в 1998 г.). Например, еще до последнего времени банковский кризис предшествовал суверенному долговому кризису в Бразилии и Исландии в 1980-е годы, в Индонезии в конце 1990-х. Основной механизм такого перенесения кризиса связан с государственными гарантиями и неявными обязательствами по поддержке крупных финансовых организаций. Дополнительным фактором может быть девальвация национальной валюты после начала системного банковского кризиса, которая усиливает бремя валютного долга и подрывает кредитоспособность государства.

Глобальный финансовый и экономический кризис, затронувший с 2007 г. немалое число стран, обострил проблему эффективного управления условными обязательствами государства. Особенностью этого кризиса стало как то, что развитые страны были охвачены им в большей мере, чем развивающиеся, так и необычно высокий масштаб понесенных издержек. В соответствии с данными [3], валовая бюджетная стоимость поддержки банковской системы в Ирландии и Исландии превзошла 40 % ВВП, в Греции составила порядка 30 % ВВП уже к 2013 г. Данные значения являются экстремальными, но и медианные значения бюджетных издержек при системных банковских кризисах достаточно велики. В соответствии со статистикой, приведенной в работе [3], по базе данных 147 таких кризисов в более чем 100 странах в период 1970–2011 гг., медианное значение бюджетных издержек составило 6,8 % ВВП.

Условные обязательства правительства по отношению к банкам включают и явные гарантии, такие как программы страхования депозитов, и неявные обязательства, такие как докапитализация банковской системы или выдача госгарантий по банковскому долгу в острый период кризиса. Бюджетные издержки происходят либо в результате внезапных масштабных затрат на докапитализацию, часто за счет наращивания госдолга, либо как следствие объемного предоставления (и нередко — последующей реализации) госгарантий, которые оказались необходимы для сдерживания кризиса и потери доверия в банковской системе. Например, в ходе недавнего кризиса страны ЕС (по данным за I кв. 2008 – III кв. 2012 гг.) одобрили гарантii по банковским обязательствам в объеме 30 % ВВП ЕС (см. [4]).

Анализ уроков последнего глобального финансового кризиса не может обойти стороной то обстоятельство, что бюджетная отчетность даже в развитых странах вовремя не сигнализировала о проблемах, которые могут возникнуть из-за условных и неявных обязательств перед финансовой системой. Отчасти это связано с природой неявных обязательств, нечеткость определения которых препятствует статистической оценке рисков. Отчасти — с тем, что правительство нередко не заинтересовано декларировать неявные обязательства, как бы превращая их в явные, и не желает создавать морально опасную ситуацию (безответственности финансовых учреждений, ожидающих покрытия государством своих рисков). Однако эти подводные камни вполне можно и нужно обойти — опыт последнего кризиса ясно показал, что стратегия умолчания не эффективна. В связи с этим в исследовательской литературе, в частности в обзорах и рекомендациях МВФ, получила новый импульс тема мониторинга и отчетности стран по условным обязательствам бюджета в отношении финансовой системы. В настоящей работе рассмотрено ее приложение к российской ситуации, сделаны предложения по практическому применению.

### МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА И РЕКОМЕНДАЦИИ

Тема условных обязательств бюджета перед финансовым сектором естественно вписывается в общий круг проблем, связанных с анализом бюджетных рисков. И методологически правильно было бы выработать единый подход к бюджетным рискам, разделом которого станет управление рисками, связанными с финансовой системой.

Такой подход во многих странах находится только в стадии становления. В 2016 г. МВФ провел обзорное исследование [5], посвященное «бюджетным шокам» (измеряемым приростом государственного долга) в 80 странах мира за последние 25 лет. Этот обзор подтвердил, что бюджетные шоки являются масштабными и происходят нередко: страны испытывают неблагоприятный шок в размере 6 % ВВП в среднем раз в 12 лет; значительное событие, приводящее к потере более 9 % ВВП, происходит в среднем каждые 18 лет. Эти цифры представляют только средние значения, размер и частота шоков значительно варьируются от страны к стране. Риски со стороны финансовой системы на поверку оказываются наиболее опасными наряду с макроэкономическими, хотя в целом осуществляются реже; причем эти два вида шоков сильно коррелируют (как известно, в России то и другое в основном бывает следствием резкого падения нефтяных цен). В обзоре сделан вывод, что, несмотря на частоту реализации бюджетных рисков и сопутствующие им объемные издержки, степень понимания этих рисков и качество управления ими неудовлетворительны. Чуть менее трети стран публикуют количественные оценки влияния изменений ключевых макроэкономических переменных, таких как обменный курс или инфляция, на государственные финансы, и менее одной пятой стран выпускают количественные отчеты об условных обязательствах.

Помимо задачи смягчения бюджетных рисков перед правительством стоит задача прогнозирования доходов и расходов бюджета, что необходимо для выработки будущей политики. При этом для адекватного прогнозирования нужно правильно учитывать риски бюджета — недоучет их чреват прежде всего резким увеличением госдолга, причем, как правило, на неблагоприятных условиях. Поэтому мера увеличения госдолга (в п. п. ВВП) может рассматриваться в качестве прокси-переменной для бюджетной стоимости кризиса. Такой подход был использован в отмеченном выше обзоре [5], а также в работе [6] (правда, стоит отметить, что методологически точнее добавлять к этому показателю исчерпание суверенных резервных фондов). Отсюда следует, в частности, что планка безопасного уровня госдолга для стран, более подверженных бюджетным рискам, должна быть ниже обычно рекомендуемой (например, по Маастрихтским критериям, составляющей 60 % ВВП) минимум на величину дополнительно возможного бюджетного шока в п. п. ВВП.

Рекомендации международных организаций [5; 7] по управлению бюджетными рисками в целом сводятся к следующим. Экономическим властям следует:

- достичь полного понимания различных бюджетных шоков и их взаимосвязи;
- разработать и иметь наготове комплекс инструментов для управления этими рисками и их смягчения;
- явно отражать бюджетные риски в отчетности;
- проводить анализ затрат и выгод в отношении мер по смягчению рисков;
- учитывать уровень рисков при определении уровня консервативности бюджетной политики;
- устанавливать бюджетные правила и цели, в том числе по условным обязательствам;
- проводить бюджетные стресс-тесты, расширить использование вероятностных методов.

В том, что касается непосредственно проблемы рисков для бюджета со стороны финансовой системы, опросное исследование ОЭСР [8], проведенное по 35 странам (33 страны ОЭСР и две страны-партнера), показало, что в 2014 г. экономические власти еще не выработали оптимального метода учета таких условных обязательств.

На практике таких сведений и упреждающих сигналов естественно ожидать прежде всего от специальных отчетов о финансовых рисках. В некоторых странах (Австралия, Новая Зеландия, Финляндия) принято публиковать отчеты или разделы отчетов, посвященные собственно бюджетным рискам. В других странах данный аспект рассматривается время от времени с различной степенью детализации. В США годовые бюджетные отчеты

«Аналитические перспективы» (*Analytical Perspectives*)<sup>2</sup> детально освещают риски, относящиеся к программам государственного кредитования и страхования. В Европе бюджетные риски упоминаются в ежегодных обновлениях национальных Программ стабильности и объединения (*Stability and Convergence Programmes*)<sup>3</sup>.

Однако до последнего глобального финансового кризиса такие отчеты практически не касались бюджетных рисков, связанных с банковской системой, хотя явные гарантии обычно раскрывались. В США, например, «Аналитические перспективы» включали обсуждение государственного страхования вкладов и некоторых других предоставленных правительством гарантий. Отчеты по бюджетным рискам в Австралии и Новой Зеландии детально раскрывали возможные источники повышения бюджетных расходов, однако не касались неявных гарантий и рисков со стороны финансового сектора в целом.

Когда начался финансовый кризис, правительства стали включать в обсуждение прямые и непрямые последствия реализации условных обязательств для бюджета, но по-всеместного и кардинального изменения в отчетности не произошло. В США Совет по надзору за финансовой стабильностью (*Financial Stability Oversight Council*), ответственный за снижение ожиданий о спасательных пакетах помощи, начал ежегодно отчитываться<sup>4</sup> о состоянии финансового сектора США и мерах правительства по снижению рисков. Он также приводит оценки кредитных рейтинговых агентств по объемам неявных гарантий правительства банкам.

В работе [9] рассматриваются аргументы за и против отчетности по бюджетным рискам со стороны финансовой системы. В пользу отчетности говорит то, что:

- привлечение внимания к бюджетным рискам, вообще говоря, стимулирует меры правительства по их смягчению, может побудить правительства озабочиться проблемами финансового сектора на раннем этапе;
- публикуемая отчетность помогает обществу понять проблемы и обеспечить поддержку тех мер, которые иначе оказались бы непопулярными;
- она показывает, что правительство осознает проблемы, связанные с неявными гарантиями, и может донести информацию об ограниченности намерений правительства защищать кредиторов;
- отчеты по бюджетным рискам со стороны финансового сектора могут дать информацию в другом контексте и для несколько другой аудитории, чем отчеты ЦБ о финансовой стабильности. При этом желательно, чтобы правительство наряду с описанием бюджетных рисков со стороны финансовой системы сообщило о своих мерах по их снижению.

Существуют и возможные аргументы против отчетности по рискам неявных обязательств, такие как:

- риски незначительны;
- раскрытие информации о проблемных банках приведет к бегству вкладчиков;
- раскрытие информации создаст ситуацию морального риска или ослабит способность правительства противостоять требованиям о компенсации в кризисных ситуациях.

Против этих доводов можно выдвинуть ряд контраргументов. Риски незначительны, только если они малы как по масштабам возможных затрат, так и по вероятности реализации. Между тем риски со стороны финансовой системы масштабны по затратам, даже если представляются маловероятными. Проблемные банки можно не обсуждать поименно, достаточно агрегированного представления; помимо этого отчетность по бюджетным рискам может опираться на ту информацию, которая уже опубликована ЦБ. Отчитываясь о рисках неявных обязательств, правительство может и должно соблюсти осторожность,

---

<sup>2</sup> [https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget/Analytical\\_Perspectives](https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/budget/Analytical_Perspectives).

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/convergence/programmes/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/index_en.htm).

<sup>4</sup> <https://www.treasury.gov/initiatives/fsoc/Pages/home.aspx>.

допуская, что во время кризиса может быть оказана выборочная поддержка, хотя факт ее оказания не гарантирован. Такое обсуждение соблюдет «конструктивную неопределенность» в смысле сохранения у правительства свободы выбора, в том числе не ослабит его позицию при судебных разбирательствах.

Обзорные исследования МВФ [7; 9] приводят в пример отчетность Финляндии с точки зрения полноты и детальности обсуждения бюджетных рисков, в частности связанных с финансовым сектором, в связи с чем кратко охарактеризуем опыт этой страны. В 2014 г. Минфин Финляндии инициировал разработку нового вида отчетности по бюджетным рискам и обязательствам. Поводом к этому послужило как общее ухудшение финансового положения страны в результате глобального финансового кризиса, так и существенный рост условных обязательств бюджета в частности. Было решено учет рисков и обязательств бюджета сделать регулярным по времени и систематичным по содержанию, утвердить принцип ограниченности предоставляемых госгарантий, а также проводить регулярную оценку фактического эффекта и рисков по предоставленным гарантам. В 2015 г. впервые были проведены расчеты статей (по доходам, расходам, балансу) совокупно для госбюджета, госкомпаний и внебюджетных фондов Финляндии. В 2016 г. был опубликован Доклад о рисках и обязательствах центрального правительства [10], посвященный подробному объяснению рисков макроэкономического развития и бюджетных обязательств, происходящих из различных источников, включая оценку рисков там, где это осуществляется. В том числе доклад рассматривает ситуацию в банковском секторе страны – такие характеристики, как масштабность, уровень концентрации, связь с другими скандинавскими странами; показатели доли просроченных кредитов и достаточности капитала; риски и выгоды введения общеевропейской системы страхования депозитов. Принято решение о ежегодной публикации докладов о бюджетных рисках и обязательствах и включении кратких выводов из них в Генеральный бюджетный план правительства.

## **РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА**

Каким образом отчетность российского правительства затрагивает тему бюджетных рисков и конкретно условных и неявных обязательств бюджета перед финансовой системой? Существует несколько документов Министерства финансов РФ и Банка России, которые касаются ее отдельных аспектов, и только часть из них публикуется на регулярной основе.

Можно отметить «Основные направления долговой политики на 2013–2015 годы», которые сформулировали ряд положений по условным обязательствам в части госгарантий и задолженности госкомпаний. В частности, по госгарантам были сделаны выводы в отношении эффективности их использования в период финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг. Приведены данные по исполнению госгарантий и показатели их использования по отраслям экономики. Отмечалось, что, несмотря на практически безрисковое для банков кредитование предприятий с госгарантией, ставки по кредитам этим предприятиям в 2011–2012 гг. были выше средневзвешенных для нефинансовых организаций (рассчитываемых и публикуемых ЦБ). Был сформулирован ряд положений гарантийной политики на перспективу, таких как:

- установление единых подходов для госгарантий с общими классификационными признаками;
- принцип разделения рисков между государством и участниками сделки;
- соблюдение определенных ограничений получателями государственной поддержки на период действия госгарантий (например, в части выплаты премиальных высшему менеджменту).

В отношении задолженности госкомпаний в докладе были отмечены планы правительства нормативно закрепить порядок принятия госкорпорациями решений о валютных заемствованиях, а также ввести в практику утверждение наблюдательным советом госкорпорации предельных значений показателей долговой устойчивости.

К сожалению, новая версия «Основных направлений долговой политики» с тех пор не была опубликована, и мониторинг ситуации по затронутым аспектам условных обязательств и по исполнению указанных стратегических положений не ведется.

«Основные направления бюджетной политики на 2017–2019 годы» обсуждают долговую политику скжато, и темы условных и неявных обязательств бюджета не касаются. Однако, поскольку в них указан ориентир по госдолгу, ограничивающий его потолком 20 % ВВП, это косвенным образом ставит задачу ограничения условных обязательств и реализации неявных.

С другой стороны, в документе особняком стоит ссылка на ежегодную докапитализацию ВЭБа, которая не поясняется подробно и не встроена в концепцию документа. Именно целевая траектория бюджетной консолидации сформулирована следующим образом: при стабильных ценах на нефть на уровне \$40 за баррель дефицит бюджета должен составить 3 % ВВП в 2017 г., 2 % ВВП в 2018 г. и 1 % ВВП в 2019 г., плюс 150 млрд руб. ежегодно на докапитализацию Внешэкономбанка. Обращает на себя внимание концептуальная несогласованность: при такой значимости бюджетной докапитализации ВЭБа в документе совсем не обсуждается тема условных и неявных обязательств бюджета по поддержке финансовых институтов, т. е. источник таких проблем, как с ВЭБом. Тем более что внешнеэкономические условия развития российской экономики в предстоящем трехлетнем периоде признаны непростыми.

Содержательно к теме бюджетных рисков условных и неявных обязательств имеет отношение также «Обзор финансовой стабильности», публикуемый Банком России с 2012 г. дважды в год. Однако в нем не ставится задача анализа бюджетных рисков по отношению к финансовому сектору. Впрочем, содержание данного документа постепенно расширяется. Так, в отчетном периоде за II–III кв. 2016 г. было сообщено о создании Национальным советом по финансовой стабильности (НСФС) двух рабочих групп для оценки потенциальных системных рисков АИЖК, Корпорации МСП, Внешэкономбанка и Фонда развития промышленности. Как подраздел общей темы финансовой стабильности данный обзор начал кратко рассматривать ситуацию с дефицитом бюджета и уровнем госдолга, влияние бюджетно-налоговой политики на финансовую стабильность. В 2016 г. впервые были приведены данные о динамике расширенного госдолга, т. е. с учетом региональных бюджетов, институтов развития и государственных корпораций.

Другой профильный документ Банка России, ежегодный «Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора», также содержит сведения, имеющие отношение к бюджетным рискам, связанным с финансовой системой. В данном отчете публикуются результаты стресс-тестирования, на основании которых можно судить, в частности, о масштабах требуемой докапитализации банковской системы при стрессовом сценарии и отсюда — косвенно о масштабах актуальной в этом случае господдержки.

Так, в расчетах на 2016 г. стрессовый сценарий предполагал снижение цен на нефть до \$25 за баррель и падение ВВП на 2,4 % с параллельным ростом процентных ставок и снижением фондовых индексов. По результатам стресс-теста наибольшая часть потерь (71 %) была бы связана с кредитным риском. С дефицитом капитала в размере 0,2 трлн руб. могли бы столкнуться 63 банка, на которых приходится 19,2 % активов банковского сектора. При реализации «эффекта домино» дополнительно к этому дефицит капитала в размере 0,2 трлн руб. мог возникнуть еще у 129 банков (11,6 % активов банковского сектора).

Любопытно, что в «Отчете о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2013 году», опубликованном в начале 2014 г., были рассмотрены пессимистический и экстремальный сценарий на 2014 г. Несмотря на то что в 2014 г. в целом показатели сложились на уровне более мягкого пессимистического сценария, оценки для экстремального случая (в котором потребность в докапитализации была оценена в 1,3 трлн руб.) пригодились в декабре 2014 г., когда правительство, разрабатывая меры по стабилизации в условиях внешнеэкономического шока, уже имело представление о масштабе требуемой поддержки банков, выпустив антикризисные ОФЗ на 1 трлн руб.

К обсуждаемой теме относится также доклад «Бюджетные риски — выявление, предупреждение и защита», опубликованный в 2015 г. под эгидой Общественного совета при Министерстве финансов РФ<sup>5</sup>. В нем представлена целостная картина бюджетных рисков, актуальных для России, с учетом значимости каждого из ключевых рисков и с предложениями по соответствующей оптимизации бюджетной политики.

Доклад указывает, что ведущим фактором риска в доходной части российского бюджета является падение цены нефти (колебания цен на нефть определяют 70 % колебаний бюджетных доходов в реальном выражении). В документе отмечено также, что основным вызовом для страны является ухудшение демографических пропорций и в связи с этим — задача обеспечения долгосрочной сбалансированности пенсионной системы. Пенсионная система служит важным источником неявных обязательств правительства, которые связаны с тем, что, хотя формально требования к размеру будущих пенсий не зафиксированы, работники рассчитывают на получение более или менее приемлемых пенсий, что подразумевает поддержание пропорции между величиной пенсии и заработной платы.

В докладе рассмотрены и риски для бюджета со стороны финансовой системы, оценена масштабность помощи банкам в последние кризисы. Отмечено, что в целом масштабы государственной поддержки, которую приходится оказывать на национальном уровне в период кризиса, зависят в основном от двух параметров — отношения совокупных банковских активов к ВВП и от роста доли плохих активов в кризисный период, что требует опережающих реформ, повышающих устойчивость банков и качество надзора по мере дальнейшего роста активов банков к ВВП.

Авторы доклада рекомендуют использовать следующие основные общие инструменты противодействия бюджетным рискам:

- долгосрочное бюджетное планирование,
- совершенствование бюджетного прогнозирования (включая построение основных параметров бюджета для «стрессовых» сценариев),
- принятие и использование расширенного (модифицированного) бюджетного правила.

На наш взгляд, необходима регулярность в публикации такого рода документов правительства, аналогичная периодичности отчетов Банка России, позволяющая вести мониторинг ситуации и делать своевременные практические выводы в ходе ее изменения.

В целом, с точки зрения общей методологии, формирование специальной обобщенной отчетности по рискам и обязательствам правительства, в том числе неявным, в России можно было бы организовать по образцу доклада правительства Финляндии. Предпосылки к этому в точности повторяют финские: по государственным рискам и обязательствам предоставление данных не систематично и неполно. В целом по теме можно найти немало информации, но эта информация фрагментирована, и приходится обращаться ко многим источникам. Более того, не существует инструкций относительно совокупного учета рисков и обязательств. Так же, как и в Финляндии, такую отчетность следует сделать регулярной по времени и систематичной по содержанию.

## **ВЫЯВЛЕНИЕ И КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ**

Доклад МВФ о лучших практиках в управлении бюджетными рисками [7] в качестве одной из базовых рекомендаций предлагает расширить использование вероятностных методов в прогнозировании и при выработке долгосрочных целей и среднесрочных задач для бюджетной политики. Такой подход используют, например, Чили, Колумбия и Перу, которые применяют имитационное моделирование для оценки условных обязательств правительства,

<sup>5</sup> Бюджетные риски — выявление, предупреждение и защита / Доклад Рабочей группы по оценке бюджетных рисков. 2015, 104 с. (<http://economytimes.ru/sites/default/files/БЮДЖЕТНЫЕ%20РИСКИ-Доклад%20%2830-6-2015%29Урвич.pdf>).

связанных с гарантиями минимального дохода в проектах государственно-частного партнерства. Другим примером является Швеция, которая оценивает потенциальные затраты по выданным гарантиям на основе анализа рыночных котировок, в т. ч. по опционам, а также с помощью имитационных моделей. В некоторых случаях получить количественную оценку бюджетных рисков затруднительно, но и тогда бюджетные риски, как правило, можно оценивать по степени опасности и вероятности по ступенчатой шкале.

В этом же докладе рекомендуется количественное измерение условных обязательств перед финансовым сектором. В то время как такие обязательства частично выражены в форме прямых гарантий и страхования вкладов, значительная их часть является неявной. Количественно неявные обязательства бюджета перед финансовым сектором могут измеряться, например, индикатором CCA (*Contingent Claims Analysis*), предложенным в работе [11]. Он основан на наблюдении различий в рыночных котировках акций и облигаций и использовании того факта, что в случае дефолта владельцы акций терпят безусловные убытки, в то время как держатели долговых инструментов имеют надежду, что правительство придет на помощь банкроту, отвечая по его обязательствам. Поэтому в CCA через цены акций и балансовые показатели банков рассчитываются ожидаемые потери и связанные с ними премии за риск, то есть «справедливые» значения спредов по кредитным дефолтным свопам (CDS). Эти расчетные значения спредов CDS, как правило, выше, чем фактически наблюдаемые рыночные CDS-спреды банков, поскольку держатели акций, в отличие от держателей долговых инструментов, не являются бенефициарами неявных гарантий. Поэтому разница между рассчитанными «справедливыми» и фактически наблюдаемыми CDS-спредами может служить индикатором вероятности поддержки банка (точнее, ее восприятия рынком). Размер такой неявной гарантии системно значимым банкам был рассчитан в апрельском 2014 г. «Докладе о глобальной финансовой стабильности» МВФ [12] для ряда развитых стран, по данным за 2005–2013 гг. Динамика показателя CCA оказалась очень неровной; в 2013 г. его значения разнились от 15 б. п. в США до 90 б. п. в еврозоне.

Наряду с пользой регулярного расчета данного индикатора, в т. ч. для оценки эффекта реформ по снижению банковских рисков, отмечаются и некоторые ограничения его использования, в частности волатильность индикатора в период кризиса и, с другой стороны, трудности расчета для развивающихся рынков, где далеко не все системно значимые банки являются публично торгуемыми компаниями.

Другим возможным количественным индикатором для мониторинга неявных бюджетных обязательств в банковском секторе является индекс BCLI (*Banking Contingent Liability Index*), предложенный в работе [13]. Методология его расчета основана на рассмотрении обязательств каждого отдельного банка и соответствующей им неявной гарантии правительства. Неявные гарантии правительства перед банковским сектором при этом являются суммой его неявных гарантий по отношению к отдельным банкам. Неявный характер гарантии означает выполнимость только в случае двойного события: а) банк сталкивается с трудностями, б) правительство желает оказать поддержку банку.

Ожидаемая и «средняя неожиданная» стоимость гарантий тогда рассчитывается на основе стандартного подхода к оценке кредитного риска. Ожидаемая стоимость отражает математическое ожидание стоимости реализуемой гарантии, а «неожиданная стоимость» представляет собой волатильность, или стандартное отклонение в величине потенциальных потерь правительства. Следует рассматривать обе стоимости, поскольку при акценте только на ожидаемой стоимости может быть упущен значительный объем возможных потерь. Эти величины стоимости определяются размером, концентрацией, диверсификацией, уровнем капитализации, качеством активов банковского сектора.

Формально расчет индекса BCLI произведен следующим образом. Для отдельно взятого банка стоимость неявной бюджетной гарантии определяется как простая (бернуlliевская) случайная величина, принимающая значения:

- 0, с вероятностью  $(1 - pd)$ ;
- 0, с вероятностью  $pd \cdot (1 - ps)$ ;
- $\alpha \cdot L$ , с вероятностью  $pd \cdot ps$ .

Здесь фигурируют объем банковских обязательств ( $L$ ), вероятность того, что данный банк окажется в критическом финансовом состоянии ( $pd$ ), вероятность поддержки конкретного банка ( $ps$ ) и коэффициент потерь  $\alpha$ , зависящий от падения рыночной стоимости активов банка. Формула учитывает, что стоимость для бюджета равна нулю в двух случаях — либо когда банку не требуется поддержки, либо когда поддержка требуется, но в ней отказано.

Для данной случайной величины несложно рассчитать математическое ожидание и дисперсию. Интерпретация математического ожидания — ожидаемые издержки ( $EL$ ); интерпретация среднеквадратичного отклонения (корня из дисперсии) — средние непредвиденные издержки ( $UL$ ). Данные формулы посредством суммирования можно распространить на всю банковскую систему. Математическое ожидание суммы будет суммой математических ожиданий. В упрощенном гипотетическом случае независимости кризисных ситуаций в отдельных банках дисперсия будет также равна сумме дисперсий. В этом случае для неконцентрированной банковской системы (с одинаковым объемом обязательств банков) величина средних непредвиденных издержек будет снижаться с ростом числа банков пропорционально квадратному корню из этого числа. В общей ситуации, когда вероятности дефолта в различных банках имеют ненулевую корреляцию, описываемую матрицей, дисперсия средних издержек по неявным гарантиям определяется с помощью данной корреляционной матрицы.

Индекс BCLI определяется в итоге как сумма ожидаемой стоимости и удвоенной средней неожиданной стоимости:

$$BCLI = (EL + 2UL).$$

Обоснованием для такого определения индекса служат три обстоятельства. Во-первых, это определение объединяет как ожидаемые, так и средние непредвиденные издержки правительства, выраженные в процентах ВВП.

Во-вторых, это определение позволяет интерпретировать данный индекс как оценку потерь, могущих произойти при негативном сценарии — шоке на уровне двойного стандартного отклонения. Это хорошо известный показатель, используемый в риск-менеджменте.

В-третьих, когда банковский сектор диверсифицирован (т. е. события дефолта в разных банках коррелируют слабо) и состоит из большого количества банков, распределение вероятностей будет близким к нормальному распределению. В этом случае индекс BCLI может рассматриваться как стоимостная мера риска VaR (*Value-at-Risk*) на 95-процентном доверительном уровне. Это выраженная в денежных единицах (или в процентах ВВП) оценка величины, которую не превысят ожидаемые в течение данного периода времени потери с заданной вероятностью. Данный показатель имеет большое значение при управлении рисками, существует наработанная практика его использования. Был отмечен и важный поведенческий эффект использования VaR: учреждения, которые начинают с простого расчета и мониторинга этого показателя, на фоне более четкого осознания подверженности финансовым рискам обычно переходят к системному использованию риск-менеджмента.

Кроме перечисленных обоснований индекс BCLI имеет то преимущество, что он учитывает ряд существенных характеристик банковского сектора. Индекс принимает высокие значения при значительном размере банковских обязательств к ВВП, при высокой концентрации банковского сектора (сосредоточении обязательств в небольшом числе банков), низкой диверсификации бизнес-моделей банков (высокой корреляции возможности дефолта в разных банках) и при более рискованных активах банков (когда коэффициент потерь  $\alpha$  относительно велик).

Практическое использование индекса предполагает расчет входящих в него параметров, является технически не простой, но выполнимой при разумных допущениях задачей. Авторы предлагают в качестве  $L$  рассматривать «полные приведенные обязательства» (*total adjusted liabilities*) — обязательства за исключением акционерной собственности, долей участия в дочерних кампаниях и отложенных налоговых платежей. В качестве вероятности бедственной ситуации  $pd$  — ожидаемую частотность дефолта, EDF (*Expected Default Frequency*) — показатель, рассчитываемый агентством Moody's. Для оценки корреляций дефолта в разных банках авторы берут циклическую оценку корреляции на основе попарных значений EDF в течение года. В качестве вероятности господдержки используются показатели Fitch Support Ratings, которыми агентство Fitch наделяет каждый рейтингуемый банк (символьные оценки Fitch определенным образом можно выразить в терминах численных вероятностей). В отношении параметра  $\alpha$  при расчетах авторы используют консервативное предположение о 20 % потерь по отношению к объему покрываемых обязательств — это допущение основано на статистике по международной базе банковских кризисов, приведенной в [3].

Авторы работы [13] провели иллюстративные расчеты индекса BCLI для разных стран. В частности, среди стран с формирующимся рынком наиболее высокие значения, до 6 % ВВП, индекс принимал в Китае, что было обусловлено ростом банковских обязательств, повышением вероятности дефолта и ростом ожиданий в отношении вероятности господдержки, с учетом весьма высокой доли госсектора в банковской системе. В России индекс BCLI заметно ограничен невысоким масштабом банковского сектора; в 2009 г. индекс приближался к 2 % ВВП, в остальное время (до конца 2013 г.) не превосходил 1 % ВВП.

В целом сопоставление рассчитанного индекса BCLI и фактических размеров бюджетных затрат по данным [3] показало их высокую корреляцию. Данный индекс, несмотря на некоторые ограничения (например, он измеряет только прямые бюджетные издержки, причем валовые), представляется полезным инструментом для международных сопоставлений и мониторинга изменений в уровне неявных условных обязательств.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ИНДИКАТОРОВ**

Экономические власти должны располагать оценкой объемов неявных обязательств по поддержке банковской системы, причем не только во время начавшегося кризиса, но и на перспективу. Актуально также выявление основных факторов, от которых зависит объем поддержки банковского сектора, характера этой зависимости, а также возможностей влиять на эти факторы в сторону ограничения издержек.

Для этих целей в настоящей работе предлагается использовать, во-первых, результаты стресс-тестов, регулярно проводимых Банком России, а кроме того, рассчитывать такие количественные индикаторы, как (1) условная потребность системно значимых банков в докапитализации при стандартном модельном шоке ухудшения качества кредитов и (2) описанный выше индекс обязательств по поддержке банковской системы BCLI. Далее приведены иллюстративные расчеты по данным показателям и их динамика в период 2012–2016 гг.

1. **Условная потребность в докапитализации.** Расчет данного показателя основан на предложениях работы [14] и исходит из того, что потребность банков в докапитализации примерно совпадает с приростом проблемных и безнадежных ссуд за вычетом тех резервов, которые банки самостоятельно создают под эти ссуды за счет собственной прибыли. Правда, с точки зрения ежемесячного мониторинга потребности в докапитализации использование текущего значения прироста доли проблемных и безнадежных ссуд ( $\Delta NPL$ ) не вполне подходит, поскольку эта доля реагирует на кризисный шок с лагом в несколько месяцев. Вместо этого целесообразно рассматривать сценарные предположения в отношении показателя  $\Delta NPL$ : небольшое значение (0–3 п. п.) при кризисном эпизоде среднего

масштаба свойственно ведущим развитым странам с устойчивой финансовой системой; прирост же на уровне 15–20 п. п. характерен для мощных финансовых кризисов развивающихся стран. В России в кризис 2008–2010 гг. доля проблемных и безнадежных ссуд возросла с 2,5 по 9,6 %, т. е. округленно на 7 п. п. В последний кризисный эпизод 2014–2016 гг. указанная доля возросла с более высокого докризисного уровня 6,0 % также до 9,6 %; в целом представляется, что сценарное предположение о приросте ее на 5 п. п. при умеренном банковском кризисе в России является адекватным «модельным шоком».

В предположении, что половина прибыли банковской системы может быть использована на формирование дополнительного резерва по ссудам, получим, что условный (т. е. при условии шока  $\Delta NPL = 5$  п. п.) показатель потребности в докапитализации может быть рассчитан как

$$X = S(0,05L - 0,5A \cdot ROA) / GDP,$$

где  $S$  – доля системно значимых банков в банковской системе;  $L$  – объем кредитования в банковской системе;  $A$  – активы банковской системы;  $ROA$  – рентабельность активов;  $GDP$  – ВВП.

При значении  $S$ , равном ориентировочным<sup>6</sup> 70 %, и ежеквартальных статистических данных Банка России по объему банковских активов, кредитов и  $ROA$ , используя скользящее значение ВВП за четыре квартала, получаем следующий график для показателя  $X$  по данным за 2012–2016 гг. (рис. 1).

Рисунок 1



Источник: расчеты автора на основе данных Банка России и Росстата.

На приведенной диаграмме восходящий тренд 2012–2014 гг. был обусловлен в основном ростом кредитования; подъем 2015 г. был обусловлен резким падением банковской прибыли; дальнейшее снижение показателя  $X$  объясняется стагнацией банковского кредитования на фоне позитивной динамики прибыли.

Расчет показателя  $X$  может оказаться полезным и для целей прогнозирования. Например, при достижении уровня активов банковской системы в 200 % ВВП, при сохранении доли кредитования в активах 70 %, при умеренной прибыльности банков ( $ROA = 3$  %) условная потребность в докапитализации составила бы 2,8 % ВВП, а при нулевой прибыли – 4,9 % ВВП.

<sup>6</sup> Активы 20 крупнейших банков составляют около 70 % активов банковской системы РФ. Здесь мы не исключаем, что правительство примет участие в антикризисной поддержке некоторых крупных банков, не включенных в формальный список Банка России десяти системно значимых банков.

2. Индекс BCLI. При практическом расчете индекса BCLI, методология которого описана выше, приходится прибегать к некоторым упрощениям (как и в работе [13], где данный индекс был предложен). В частности, использование рекомендации авторов по расчету вероятности дефолта банка на основе показателя EDF от Moody's затруднено тем, что этот показатель использует данные о котировках акций, но акции только половины из системно значимых российских банков свободно обращаются на бирже (эти банки имеют статус ПАО). Кроме того, информация о EDF является коммерческой.

В настоящей работе расчет индекса BCLI ведется для десяти системно значимых банков из официального перечня, в который входят госбанки — Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Россельхозбанк, крупнейшие иностранные «дочки»: ЮниКредит Банк, Райффайзенбанк, Росбанк, и крупнейшие частные банки — Альфа-Банк, Банк «ФК Открытие», Промсвязьбанк.

Вероятности дефолта банков  $pd$  рассчитываются на основе рейтингов международных рейтинговых агентств с помощью эмпирической таблицы перевода символьных рейтингов в вероятности дефолта в течение года, опубликованной агентством S&P [15]. При расчете индекса используется упрощение о том, что при объединении системно значимых банков в три группы (госбанки, иностранные «дочки», частные банки) внутри группы банки в отношении вероятности дефолта предполагаются совершенно зависимыми, а между группами события дефолта коррелируют с коэффициентом 0,3 (небольшой коэффициент, отражающий общность экономических условий при различии бизнес-моделей).

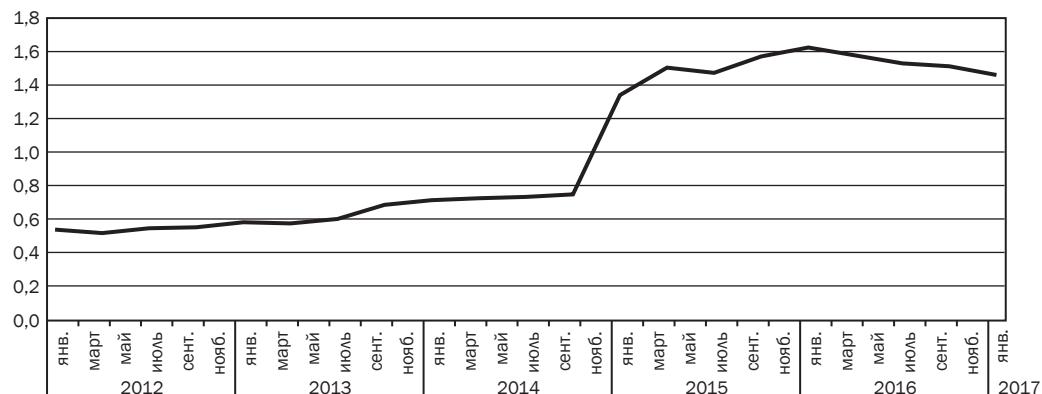
Вероятности внешней поддержки банков  $ps$  рассчитываются, как и в [13], с использованием в ней таблицей перевода рейтингов Fitch Support Rating Floor (SRF) в численные значения вероятности. В целом эти рейтинги для Сбербанка и ВТБ, а также для иностранных «дочек» последнее время попадают в категорию 2 (высокая вероятность поддержки), для ГПБ и РСХБ — в категорию 3 (умеренная вероятность поддержки), а для частных банков — в категорию 4 (ограниченная вероятность поддержки). Для групп 2, 3, 4 численное выражение нижней вероятности поддержки соответствует значениям 0,7; 0,6 и 0,5 соответственно.

Наконец, в качестве приведенных обязательств  $L$  мы рассматриваем все обязательства за вычетом капитала, а показатель потерь при поддержке  $\alpha$  считаем равным 0,2, как и в работе [13] на основе международной практики.

Рассчитанный таким образом индекс BCLI для системно значимых российских банков показал следующую динамику в последние пять лет (рис. 2).

Рисунок 2

### Динамика индекса BCLI для системно значимых российских банков, % ВВП



Источник: расчеты автора.

Его постепенный рост в 2012–2014 гг. был обусловлен ростом банковских активов (и обязательств) по отношению к ВВП, резкий подъем в конце 2014 г. и начале 2015 г. — понижением банковских рейтингов, наконец, снижение с начала 2016 г. — некоторым сокращением совокупных обязательств и отчасти улучшением рейтингов (Промсвязьбанк).

Обращает на себя внимание, что приведенные показатели условной потребности в докапитализации X и индекс BCLI, будучи рассчитанными по разной методологии, показали на пятилетнем промежутке времени схожую динамику. Они отразили ключевые моменты возрастания (в т. ч. резкого) и убывания рисков поддержки банковской системы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ подтвердил важность организации мониторинга и отчетности правительства по условным обязательствам, связанным с финансовой системой. Актуальность данной темы обусловлена потребностью смягчения рисков, которые, как показал последний глобальный кризис, приводят к масштабным потерям даже в развитых странах. Кроме того, учет рисков необходим и для выработки будущей политики на основе адекватного бюджетного прогнозирования.

Обзоры международных организаций показывают, что мониторинг и отчетность в отношении бюджетных рисков, и в частности со стороны финансовой системы, в целом находятся в стадии становления, однако существует ряд рекомендаций и примеров лучшей практики в данной области. В частности, Финляндия стала рассчитывать консолидированный баланс правительства, публиковать подробное обсуждение бюджетных рисков. Другие страны, такие как Швеция, Чили, Колумбия, Перу, применяют имитационное моделирование для оценки условных обязательств правительства. Российская отчетность по бюджетным рискам, с одной стороны, расширяется (в частности, доклады Банка России по финансовой стабильности начали включать их в рассмотрение), с другой стороны, носит неполный и нередко «одноразовый» характер.

Для мониторинга и отчетности условных обязательств бюджета по поддержке финансовой системы полезен регулярный расчет количественных индикаторов уровня данных обязательств, к их числу относятся описанные выше индекс условного показателя потребности банков в докапитализации и индекс условных обязательств по поддержке банков BCLI. Приведенные выше иллюстративные расчеты данных индикаторов по России показывают в целом умеренность условных бюджетных обязательств по поддержке банковской системы, прежде всего благодаря ее относительно небольшому размеру (сравнительно с другими странами, в % ВВП). С другой стороны, динамика этих количественных индикаторов показывает, что острая ситуация после кризисного всплеска конца 2014 г. — начала 2015 г. в настоящее время несколько снизилась, но остается на повышенном уровне.

## Библиография / References

1. Reinhart C. M., Rogoff K. S. From Financial Crash to Debt Crisis. *American Economic Review*, 2011, no. 101 (5), pp. 1676–1706.
2. Reinhart C. M., Rogoff K. S. Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten. *Journal of Banking and Financial Economics*, 2015, no. 2 (4), pp. 5–17.
3. Laeven L., Valencia F. Systemic Banking Crises Database. *IMF Economic Review*, 2013, vol. 61, iss. 2, pp. 225–270.
4. Correa, R. Sapiraz H. Sovereign Debt Crises. Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Papers*, no. 1104, May 2014.
5. Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F., Ture E. H. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. *IMF Working Paper*, no. 16/14, January 2016.
6. Amaglobeli D., End N., Jarmuzek M., Palomba G. From Systemic Banking Crises to Fiscal Costs: Risk Factors. *IMF Working Paper*, no. 15/166, July 2015.
7. Analyzing and Managing Fiscal Risks: Best Practices. *IMF Policy Paper*, May 2016.

8. Schich, S., Aydin Y. Measurement and Analysis of Implicit Guarantees of Bank Debt: Key Findings from OECD Survey. *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2014/1.
9. Irwin T. C. Getting the Dog to Bark: Disclosing Fiscal Risks from the Financial Sector. *IMF Working Paper*, no. WP/15/208, September 2015.
10. Overview of Central Government Risks and Liabilities 2016. Ministry of Finance of Finland.
11. Gray D. F., Jobst A. A. Systemic Contingent Claims Analysis: Estimating Market-Implied Systemic Risk, *IMF Working Paper*, no. 13/54, February 2013.
12. Global Financial Stability Report — Moving from Liquidity to Growth Driven Markets. International Monetary Fund, April 2014.
13. Arslanalp S., Liao Y. Contingent Liabilities from Banks: How to Track Them? *IMF Working Paper*, no. WP/15/255, December 2015.
14. Беляков И. В. О бюджетной стоимости банковских кризисов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 5. С. 45–58 [Belyakov I. V. On Fiscal Costs of Banking Crises. *Finansovoj zhurnal – Financial Journal*, 2015, no. 5, pp. 45–58 (In Russ.)].
15. 2015 Annual Global Corporate Default Study and Rating Transitions. S&P Global Ratings, May 2016.

### Автор



**Беляков Игорь Вячеславович**, к. ф.-м. н., руководитель направления «Финансовые рынки» Экономической экспертной группы; ст. науч. сотр. Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: [igor.belyakov@eeg.ru](mailto:igor.belyakov@eeg.ru))

---

**I. V. Belyakov**

### **Monitoring and Analysis of Contingent Budget Liabilities to Financial System**

#### **Abstract**

The last global financial crisis has demonstrated that when contingent budget liabilities risks materialize, the resulted budget losses can be huge even in advanced economies. Thus, the importance of the topic raised due to the need to mitigate these risks. On the other hand, monitoring and analysis of contingent budget liabilities are necessary for reliability of budget forecast, which is the basis for the future budget policy. The recent surveys of the OECD (2014) and the IMF (2016) have revealed that monitoring and analysis of the budget risks of contingent liabilities generally are not well-organized in most of countries. Nevertheless, it is possible to formulate several verified recommendations and point out some of the best practices in this field. These include regular and comprehensive reporting on budget risks, application of stress-testing and probability approach, and also calculation of quantitative indicators that measure implicit budget liabilities. As an illustration, two of such indicators, based on the Russian data for 2012–2016, are calculated and considered in the article.

#### **Keywords:**

*budget risks, contingent liabilities, financial system, banking crisis*

**JEL:** H63, G12, G15

#### **Author's affiliation:**

**Belyakov Igor V.** (e-mail: [igor.belyakov@eeg.ru](mailto:igor.belyakov@eeg.ru)), Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

М. Р. Пинская, О. А. Алавердян, С. В. Богачев, Г. К. Оганян

# Методологические подходы к налогообложению недвижимости и их реализация в налоговых системах России и Армении

### Аннотация

В статье анализируются концептуальные подходы к налогообложению недвижимости: принципы, определение объекта налогообложения и налоговой базы, установление налоговых ставок. На примере налоговых систем России и Армении показано, каким образом реализуются принципы справедливости, субсидиарности и эффективного администрирования при построении поимущественного налогообложения в обеих странах. Охарактеризованы отличительные особенности российской и армянской систем налогообложения недвижимости. Выявлены недостатки и достоинства различных подходов к оценке недвижимого имущества, основанных на физических и стоимостных показателях. Показано, что реформа налогообложения недвижимости, осуществляемая в России и Армении, соответствует общемировым тенденциям.

### Ключевые слова:

налогообложение недвижимости, принципы налогообложения, оценка недвижимого имущества, налоговая реформа, кадастровая стоимость, рыночная стоимость

**JEL:** E62, E63

В настоящее время недвижимость облагается налогами в 130 странах. При этом в большинстве стран этот налог поступает в местные бюджеты и его доля составляет от 1 до 3 % налоговых поступлений в бюджеты всех уровней. В некоторых развитых странах, в частности в Великобритании, он составляет 10,43 %, во Франции – 2,17 %, в Дании – 1,85 %, в Нидерландах – 1,81 %, в Германии – 1,06 %, в Швеции – 0,89 % и оказывает значительное влияние на доходность местных бюджетов. К примеру, в Великобритании налог полностью зачисляется в местные бюджеты и за счет высокой ставки практически на треть покрывает поступления его доходной части. И это при том, что только поступления от некоммерческой недвижимости идут в местные бюджеты [1].

В мире существуют различные системы налогообложения недвижимости, но в целом они классифицируются как рекуррентные (*recurrent*) и спорадические (*sporadic*). Рекуррентные (повторяющиеся) налоги на недвижимость базируются на оценке рыночной стоимости недвижимости, по которой она может быть продана в нормальных условиях, либо на оценке арендной стоимости, а также в некоторых странах на размере площади. А спорадические налоги возникают в результате определенных событий, таких как продажа, дарение, или из-за роста стоимости недвижимости [2].

Дискуссии о налоге на недвижимость усилились после финансового кризиса, когда Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) предложила вместо повышения налоговой ставки на прибыль использовать налог на недвижимость как альтернативу для увеличения общественных доходов, в то же время смягчая дифференциацию доходов населения [3]. Проведенный экспертами ОЭСР анализ выявил, что наименьшее воздействие на экономический рост имеет рекуррентный налог на недвижимость.

Следовательно, для обеспечения дополнительных доходов реформа налога на недвижимость будет самым подходящим способом [4]. Не случайно многие страны именно после финансового кризиса взялись за реформирование этого налога: Канада, Греция, Италия, Великобритания, Ирландия, Россия и Армения.

Целью настоящей статьи является характеристика методологии и практики налогообложения недвижимости в свете налоговых реформ, осуществляемых в России и Армении.

Налоги на недвижимость принято считать прозрачными налогами: они облагаются у источника как подоходный налог, а в отличие от налогов на потребление уплачиваются непосредственно из кармана населения и оплачиваются большими суммами [5]. Поэтому с позиции вывода части скрытых доходов из тени поимущественные налоги являются более привлекательными по сравнению с подоходными.

Страны при формировании налоговых систем руководствуются рядом общих принципов, к которым, в частности, относятся: принцип справедливости налогообложения, принцип предоставления на должном уровне государственных и муниципальных услуг, принцип эффективного администрирования налога.

## **СОБЛЮДЕНИЕ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ В РОССИИ И АРМЕНИИ**

Принцип справедливости налогообложения применительно к имуществу предполагает равенство и соразмерное распределение налогов между налогоплательщиками. С определенной вероятностью можно утверждать, что закрепление в п. 1 ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации положения о признании всеобщности и равенства налогообложения является не чем иным, как реализацией принципа справедливости в налоговой системе России. Аналогичный подход реализован и в Республике Армения, налоговое законодательство которой предусматривает равенство при распределении налогов (п. 3 ст. 3 Налогового кодекса Республики Армения).

Система налогообложения, базирующаяся на определении инвентаризационной и балансовой остаточной стоимости, не обеспечивает соответствия оценки налоговой базы реальной стоимости объекта недвижимости, что ставит под сомнение возможность реализации принципа справедливости налогообложения в отношении физических лиц и организаций – собственников имущества. Такое несоответствие создает предпосылки возникновения неоправданно высокой налоговой нагрузки на владельцев дешевой недвижимости и низкой налоговой нагрузки на владельцев дорогой недвижимости. В результате о соразмерном распределении налоговой нагрузки не может быть и речи. Именно по этой причине в обоих государствах, России и Армении, взят курс на переход к налогообложению на основе кадастровой (рыночной) стоимости недвижимости.

Здесь уместно сделать небольшое отступление от темы и дать следующее пояснение о различиях в понятийном аппарате, применяемом в России и Армении. В российской налоговой системе под инвентаризационной стоимостью понимается стоимость имущества, осуществляемая Бюро технической инвентаризации. С 2013 г. в российской налоговой системе осуществляется переход к оценке налоговой базы исходя из кадастровой стоимости. По российскому законодательству кадастровая стоимость по существу отличается от рыночной методом ее определения (массовым характером, не позволяющим учитывать индивидуальные характеристики объекта). Кадастровая стоимость определяется для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в т. ч. для целей налогообложения, на основе рыночной информации и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ст. 3 Закона РФ от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Аналогом инвентаризационной стоимости в армянской налоговой системе является кадастровая стоимость, при расчете которой принимаются во внимание износ, материал стен, этаж и другие физические параметры. В Армении, напротив, планируется переход к новой системе поимущественного налогообложения, в основе которой лежит отказ от кадастровой стоимости (введенной в 2002 г.<sup>2</sup>) и определение налоговой базы исходя из рыночной стоимости земли и построек. В итоге вместо отдельных налогов на землю и имущество с 2018 г. будет введен налог на недвижимость<sup>3</sup>. Согласно п. 7 ст. 228 Налогового кодекса Республики Армения кадастровая стоимость считается налоговой базой до вступления в силу закона о порядке рыночной оценки недвижимости, который в данный момент разрабатывается с учетом лучших практик.

Строго говоря, инвентаризационная стоимость в России и кадастровая стоимость в Армении — это по сути одна и та же стоимость, выступавшая налоговой базой при старой системе налогообложения, действовавшей до реформы поимущественного налогообложения в обеих странах. А кадастровая стоимость в России и рыночная стоимость в Армении — это стоимость, являющаяся налоговой базой при новой системе, сложившейся после реформы поимущественного налогообложения. В дальнейшем при сравнительном анализе наших стран применительно к новой системе поимущественного налогообложения мы будем использовать термин «кадастровая (рыночная) стоимость». Тем более что кадастровая оценка осуществляется, как правило, на основании статистического анализа рыночных цен об объектах недвижимости.

Изменение концептуальных подходов к поимущественному налогообложению на основе кадастровой (рыночной) стоимости следует оценивать как положительную новацию, позволяющую нивелировать имущественное неравенство. Однако отсутствие привязки суммы начисленного налога к источнику выплаты налога с особой остротой ставит вопрос о соразмерности налоговой нагрузки экономическому потенциалу налогоплательщика. Для достижения справедливости величина уплачиваемого налога должна соответствовать платежеспособности налогоплательщика и фактической дифференциации имущества. В связи с этим на первый план выходит вопрос об установлении предельного размера изъятия суммы налога из дохода налогоплательщика при налогообложении недвижимости. С учетом того, что разработанная нами методика опубликована [6] и частично апробирована на российском материале, для целей настоящей статьи мы не будем на ней подробно останавливаться. По нашим расчетам, в 21 субъекте Российской Федерации сумма подлежащего уплате налога соответствует сумме начисленного налога. В одном субъекте Российской Федерации (Республика Ингушетия) сумма начисленного к уплате налога была завышена. В шести субъектах РФ сумма начисленного к уплате налога на имущество физических лиц была занижена с учетом экономического потенциала налогоплательщиков, т. е. налогоплательщики могли заплатить больше. Апробация указанной методики в Армении на данный момент не представляется возможной, поскольку переход к рыночной оценке недвижимости в этой стране только планируется.

Итак, основополагающий принцип налогообложения — принцип справедливости, и способом достижения справедливости при налогообложении недвижимости является обеспечение соответствия налоговой нагрузки экономическому потенциалу налогоплательщика путем установления предельного размера изъятия суммы налога из его дохода.

Существуют также иные способы достижения справедливости, такие как: введение налога на роскошь, налога на наследство и дарение, установление повышающих коэффициентов к ставкам транспортного налога, преследующих цель равномерного распределения налоговой нагрузки. Однако мы склонны согласиться с мнением, что введение налога на

<sup>2</sup> Ст. 5 Закона РА от 26.12.2002 № ГО-187 «О налоге на имущество». Доступ из СПС «АРИС».

<sup>3</sup> Ст. 224 Налогового кодекса Республики Армения от 04.10.2016 № ГО-165. Доступ из СПС «АРИС».

роскошь увеличивает риски вывода налогооблагаемых активов за рубеж и «вполне возможен обратный от ожидаемого эффект» [7]. В Республике Армения также предпринималась попытка введения налога на роскошь с 1 января 2012 г. Согласно законодательству к автомобилям, стоимость которых превышала 25 млн драмов, или к новым автомобилям, мощность которых превышала 4500 см<sup>3</sup>, применялся дополнительный акциз. Но вскоре налогоплательщики стали растаможивать машины в Грузии, но ездить по дорогам Армении. В итоге из-за «обратного от ожидаемого эффекта» закон был отменен.

Уместно добавить, что предпринятая в Российской Федерации попытка введения надбавки к транспортному налогу в отношении владельцев дорогих автомобилей не привела к искомым результатам. По нашим расчетам, основанным на данных Ассоциации европейского бизнеса, за январь–ноябрь 2016 г. было продано 114 340 автомобилей, т. е. в среднем за год продается 150 тыс. автомобилей. Если исходить из того, что средний срок владения легковым автомобилем не превышает трех лет, то ежегодная сумма налога на роскошь за указанные автомобили составит 9,5 млрд руб. Таким образом, по нашим оценкам, за время действия налога на роскошь (2014–2016 гг.) общий объем налоговых поступлений составил 28,5 млрд руб. Введение повышающих коэффициентов к транспортному налогу не послужило также значимым источником для пополнения налоговых доходов бюджета: прирост составил 0,07 % от общего объема налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, это 1,4 % от общего объема налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и 8,3 % от общего объема поступлений транспортного налога.

## **СОБЛЮДЕНИЕ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ В РОССИИ И АРМЕНИИ**

В большинстве стран налоговые системы формировались в течение значительных промежутков времени, и на них оказывали влияние различные экономические, политические и социальные факторы. Именно поэтому налоговые системы в разных странах отличаются не только по видам и структуре налогов, ставкам, способам взимания, но и по фискальным полномочиям органов власти и предоставляемым льготам. Из этого вытекает следующий принцип, который кладется в основу налогообложения, — это **принцип субсидиарности**, означающий распределение функций между уровнями власти таким образом, что в ведение вышестоящих уровней власти включаются только те функции (и полномочия), которые они могут выполнить лучше, чем нижестоящие уровни власти. В основе данного принципа лежит соответствие места деятельности и финансирования этой деятельности. Это касается и налогообложения различных видов имущества, в частности недвижимости (включая жилые дома, здания, сооружения и строения, застроенные и незастроенные земельные участки). Применительно к недвижимости данный принцип предполагает, с одной стороны, создание стимулов для эффективного владения имуществом, с другой — обеспечение финансовой устойчивости территории.

Под эффективным владением имуществом мы понимаем рациональное размещение и использование недвижимости в соответствии с градостроительной системой муниципалитета. Справедливо мнение, что «налог на недвижимость по своей экономической сути призван блокировать неэффективные решения в сфере недвижимости (приобретение избыточных площадей, использование недвижимости под несоответствующие конкретному месту виды деятельности» [8].

Поскольку недвижимость не относится к числу мобильных факторов производства, то эффективная реализация указанного принципа возможна за счет передачи поимущественных налогов в ведение региональных и муниципальных органов власти. Наделение нижестоящих уровней власти соответствующими налоговыми полномочиями позволяет обеспечить бюджетную самодостаточность территорий, а также становится действенным

источником реализации инфраструктурных и социальных проектов, что особенно актуально для муниципальных властей.

В теории налогов существует описание «налога на прирост ценности земли», который представляет собой «один из видов обложения конъюнктурных прибылей, именно в сфере обложения прироста ценности земли, образующегося под влиянием стихийных экономических условий (увеличения спроса на землю, монопольного положения землевладельца и т. д.). Данный налог падает на «незаслуженный» доход, создающий высокую налогоспособность плательщика, обогащающегося на конъюнктурных прибылях» [9]. Налог был впервые успешно применен в 1898 г. в германской колонии Киао-Чао, в 1904 г. – во Франкфурте-на-Майне, затем в Кельне, Данциге, Эссене, Дортмунде, Киле и, после оживленной борьбы, в Берлине. К 1911 г. его ввели уже свыше 200 прусских городов и, наконец, приняли законодательства некоторых других стран (напр., Италии).

В ряде стран данный налог лег в основу механизма отложенных налоговых платежей (*tax increment financing, TIF*), суть которого заключается в следующем: для стимулирования экономического развития отдельных территорий и для осуществления текущих инвестиций в инфраструктуру местные власти выпускают долговые ценные бумаги, предусматривая их погашение за счет будущего прироста налоговых поступлений. Как правило, ключевым условием перехода на такой порядок финансирования является самоокупаемость: органы власти должны гарантировать, что экономическое развитие территории будет осуществляться исключительно за счет прироста налоговой ценности земельного участка, в ином случае произойдет искажение стимулов и распределения бюджетных средств.

Следует обратить внимание на следующую особенность российского законодательства. В ст. 132 Конституции Российской Федерации указано, что местные налоги и сборы устанавливают органы местного самоуправления. Согласно ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации, местные налоги устанавливаются центральной властью и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах (в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – законами этих субъектов Федерации о налогах). Они вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах. Другими словами, Налоговый кодекс сужает конституционные полномочия органов местного самоуправления, поскольку федеральный уровень власти устанавливает обязательные элементы местных налогов и определяет налогоплательщиков. На местном уровне определяются налоговые ставки, порядок и сроки уплаты местных налогов, а также налоговые льготы, основания и порядок их применения в порядке и пределах, предусмотренных на федеральном уровне. В соответствии с п. 5 ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации отменяются местные налоги только по решению федерального уровня власти.

В Армении, как и в Российской Федерации, местные налоги согласно п. 3 ст. 185 Налогового кодекса Республики Армения устанавливаются органами местного самоуправления в рамках определенных законом налоговых ставок. Но п. 2 ст. 6 Налогового кодекса Республики Армения устанавливает два вида местных налогов: на недвижимость и на транспортное средство, а согласно п. 1 ст. 229 ставки, льготы, налоговая база местных налогов устанавливаются центральной властью, но органам местного самоуправления позволено на 10 % поднимать налоговые ставки на недвижимость, что ранее не разрешалось законом. Как и в случае Российской Федерации, Налоговый кодекс Республики Армения сужает конституционные полномочия органов местного самоуправления, поскольку федеральные власти устанавливают обязательные элементы местных налогов и определяют налогоплательщиков. На местном уровне определяются налоговые льготы, основания и порядок их применения в порядке и пределах, предусмотренных на центральном уровне.

С учетом вышеизложенного представляется, что успешная реализация принципа субсидиарности возможна при условии наделения нижестоящих уровней власти широкими налоговыми полномочиями не только по введению, но и по установлению налогов на недвижимость. При этом в целях защиты интересов налогопательщиков и равномерного распределения налоговой нагрузки независимо от места нахождения недвижимого имущества следует законодательно ограничить объем собираемого налога максимальным пределом, рассчитываемым ежегодно как процентная доля от полной справедливой рыночной стоимости всего налогооблагаемого имущества (движимого и недвижимого). Превышение указанного предела может быть разрешено в исключительных случаях, когда речь идет о вопросах социального и инфраструктурного развития территории и нового строительства. Помимо этого во избежание неправомерного увеличения налоговой нагрузки следует разрешить уменьшение налогового оклада налогопательщика по другим налогам (в частности, налога на доходы физических лиц, транспортного налога) на сумму превышения максимального предельного размера совокупной суммы налогов на движимое и недвижимое имущество.

Установление такого максимального предела позволяет также регулировать величину налоговых ставок. В налоговой теории и практике установление ставок налога на имущество находится в прямой зависимости от законодательной и экономической практики. При этом используется два вида налоговых ставок: фиксированная и переменная.

При использовании фиксированной ставки центральный орган власти определяет долю изъятия налогооблагаемой стоимости, что не позволяет осуществлять прогноз налоговых поступлений в бюджет, поскольку налоговая база выступает переменной величиной.

Переменная ставка налога используется тогда, когда органы местного самоуправления определяют размер налоговых ставок, исходя из прогнозируемых расходов бюджета и наличия базы налогообложения. Органы местного самоуправления либо наделяются при этом соответствующими налоговыми полномочиями для установления ставок, либо определяют ставку на основе минимальных или максимальных ограничений, установленных законодательно на общегосударственном или региональном уровне.

В Российской Федерации на федеральном уровне установлены предельные величины переменных налоговых ставок, и по решению региональных и муниципальных властей величина ставки может быть изменена в сторону уменьшения (до 0 %) или увеличения (не более чем в три раза). Поскольку налог на имущество организаций и транспортный налог являются региональными, а налог на имущество физических лиц и земельный налог — местными, то полномочия по изменению налоговых ставок предоставлены, соответственно, субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Налоги на недвижимость предоставляют местным органам власти возможность распределения налоговой нагрузки между различными видами недвижимости в пределах их юрисдикции. Поэтому в большинстве стран коммерческая и промышленная недвижимость облагаются по фиксированной ставке, а жилые дома и здания — по прогрессивной ставке, при этом предусматривается освобождение от налога для определенной суммы налоговых платежей или для определенной площади объекта обложения [10]. Например, в Армении установлена фиксированная ставка 0,3 % от кадастровой стоимости для коммерческих и промышленных зданий и прогрессивная (от 0,1 до 1 %) для жилых домов и зданий, при этом первые 3 млн драмов (эквивалент 350 тыс. руб.) освобождаются от уплаты налога. Надо заметить, что под льготу попадает 591 651 здание, или 66 % всех жилых зданий и домов Армении.

В Армении в настоящий момент действует два вида местных налогов: налог на имущество и земельный налог. Но уже с 2018 г. вступает в силу новый Налоговый кодекс, по которому будет установлен один совместный налог на недвижимость. Несмотря на то что по кодексу подразумевается взимать совместный налог по принципу «земля и строения на ней»

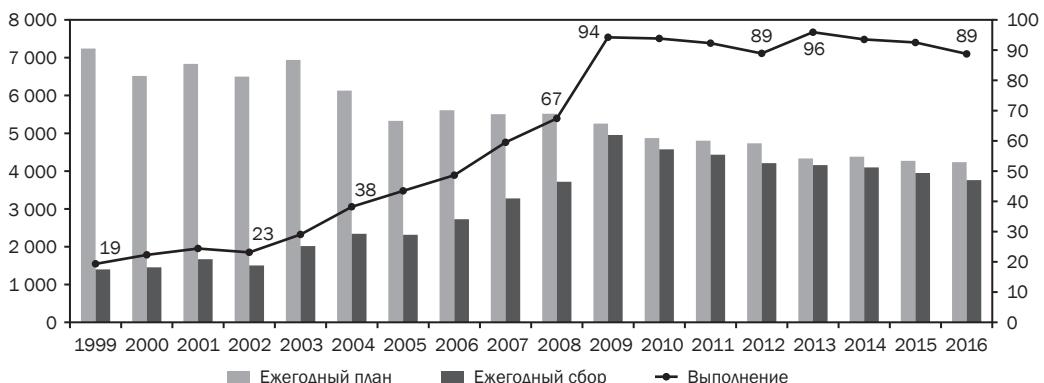
(*land and its improvement*), реальных изменений не подразумевается. Согласно кодексу со-вместный налог будет рассчитываться как сумма налога на землю и налога на строения. В итоге и налоговые ставки, и налоговая база останутся прежними. Поэтому правительство Армении создало межправительственную рабочую группу для выявления проблем, которые препятствуют полноценному переходу к оценке недвижимости по принципу земля и ее перестройка, где фундаментом оценки должна быть земля и ее местонахождение.

Земельный налог был введен в Армении еще в 1994 г. Согласно Закону Республики Армения налог на сельскохозяйственные земли рассчитывается от кадастровой потенциальной рентабельности земли, где налоговая ставка составляет 15 % годового дохода. А для несельскохозяйственных земель – 0,5–1 % от кадастровой стоимости, где 1 % предусмотрен для тех земель, которые находятся в пределах границ городов. Надо заметить, что в селах очень трудно оценивать кадастровую стоимость земли из-за отсутствия активного рынка недвижимости, поэтому на практике рассчитывается средняя кадастровая рентабельность земли сельской местности на основе годовой кадастровой рентабельности всех видов сельскохозяйственных земель (пашня, сенокос и т. д.).

Существенным отличием по сравнению с российской практикой является передача с 2006 г. администрирования земельного налога и налога на имущество от налоговой службы органам местного самоуправления. Налоговая задолженность по обоим налогам превышала 30 млрд драмов, в связи с чем правительство инициировало закон, который аннулировал задолженность, возникшую до 1 января 2008 г. Задолженность на тот момент не должна была превышать 2 млн драмов за недвижимость и 1 млн драмов за транспортное средство, т. е. большие размеры задолженности не попадали под амнистию. Кроме того, те налогоплательщики, которые добровольно обязывались погасить задолженность за 2008–2010 гг. по согласованному с налоговыми органами расписанию, освобождались от уплаты рассчитанных штрафов. Этот закон вступил в силу 21 марта 2012 г., в общем аннулировав задолженность на сумму 43 млрд драмов<sup>4</sup>. Помимо этого расширился перечень налоговых льгот, муниципальным советам была предоставлена возможность установить собственные льготы. Таким образом правительство способствовало новым региональным инвестициям и повышению активности в сельском хозяйстве.

Несмотря на вышеупомянутые изменения в законе о налоге на землю, уровень его сбора остается довольно низким, что проиллюстрировано на рис. 1.

Рисунок 1  
Сборы по земельному налогу в 1999–2016 гг., млн драмов



Источник: МТУР, 2017.

<sup>4</sup> Министерство территориального управления и развития Республики Армения (МТУР). Закон Республики Армения «О задолженностях по части налогов на имущество и на землю» (<http://mtad.am/ru/laws/>).

Можно заметить, что с 1999 г. поступления земельного налога постепенно увеличивались — от 1,4 млрд драмов в 1999 г. до 4,9 млрд в 2009 г. Но наряду с ростом поступлений уменьшался и ежегодный план, что позволило достичь в 2009 г. его выполнения на 94 %. Существенный рост налоговых поступлений в 2008–2010 гг. связан с принятым законом об аннулировании штрафов земельного налога за неуплату или уплату с нарушениями в период 2008–2010 гг. Но уже с 2010 г. заметно постоянное понижение поступлений, которое в 2016 г. составило 3,7 млрд драмов, что на 17,7 % ниже показателя 2010 г.

Несмотря на то что правительство в 2003 г. приняло решение о новом зонировании земель, настоящая кадастровая стоимость для налоговых исчислений рассчитывается, исходя из базовой стоимости, пересмотренной в 1997 г., а новые зоны служат только для оценки стартовой цены при продаже или аренде земель, считающихся собственностью государственных и местных властей<sup>5</sup>.

Как правило, ставки налога на имущество зависят как от материала сооружений, так и от размера и назначения объекта налога (жилая застройка или промышленные или хозяйствственные сооружения), а ставка налога на земельные участки устанавливается в соответствии с их хозяйственно-целевым назначением. Однако в Российской Федерации дифференциация ставок налога в зависимости от вида объекта недвижимости практически отсутствует. Так, в отношении жилых помещений, жилых домов, объектов незавершенного строительства, единых недвижимых комплексов, гаражей и машинно-мест, а также хозяйственных строений и помещений, расположенных на землях, целевым назначением использования которых служит ведение личного подсобного и дачного хозяйства, применяется единая ставка налога на имущество физических лиц, размер которой варьируется от 0,05 % в Магаданской области, 0,1 % в Республике Бурятия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Ингушетия, Забайкальском и Камчатском краях, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, в Тульской, Курской, Ленинградской, Новгородской, Новосибирской областях и др. субъектах Федерации, до 0,3 % в республиках Калмыкия и Коми, Ставропольском крае, Амурской, Кировской, Самарской и других областях.

Справедливости ради следует заметить, что в ряде субъектов Российской Федерации предусмотрена дифференциация налоговых ставок в отношении объектов незавершенного строительства (в Тверской области она в три раза выше, чем по остальным объектам недвижимости), в отношении жилых домов (в Карачаево-Черкесской Республике и Сахалинской области) и др.

Российское законодательство допускает установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от кадастровой стоимости объекта налогообложения, вида объекта налогообложения, его местонахождения и видов территориальных зон, в границах которых он расположен, и ряд субъектов Российской Федерации не преминули этим воспользоваться. По результатам мониторинга<sup>6</sup> такой возможностью из проанализированных законов о переходе на определение налоговой базы по кадастровой стоимости, принятых в 49 городах — административных центрах субъектов Российской Федерации, воспользовались органы представительной власти только 20 муниципальных образований. Из их количества в четырех регионах (во Владимирской и Ивановской областях, г. Москве и Республике Башкортостан) местные органы власти утвердили дифференциацию налоговых ставок в зависимости от кадастровой стоимости только в отношении жилых домов

<sup>5</sup> Для более глубокого понимания разницы между рыночной ценой и кадастровой стоимостью земель предлагаем следующий пример. Для налоговой базы стоимость 1 кв. м в самом центре Еревана равна 2585 драмов, в то время как для аренды и продажи он стоит 60 тыс. драмов, а рыночная цена в среднем составляет 250 тыс. драмов, т. е. примерно в 100 раз дороже его стоимости для расчета налоговой базы.

<sup>6</sup> Мониторинг был осуществлен мл. науч. сотр. Центра налоговой политики НИФИ Т. А. Логиновой.

и жилых помещений, хозяйственных строений и помещений, расположенных на землях, целевым назначением использования которых служит ведение личного подсобного и дачного хозяйства, и единных недвижимых комплексов; и в двух регионах (в Нижегородской и Пензенской областях) местные власти утвердили дифференциацию налоговых ставок в зависимости от кадастровой стоимости всех объектов недвижимости, подлежащих налогообложению.

## **СОБЛЮДЕНИЕ ПРИНЦИПА ЭФФЕКТИВНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГА НА НЕДВИЖИМОСТЬ В РОССИИ И АРМЕНИИ**

И, наконец, еще один принцип, который должен быть положен в основу поимущественного налогообложения, — **принцип эффективного администрирования налога**. Данный принцип особенно актуален в контексте становления и развития институтов защиты прав собственности и оценки недвижимости. Российская Федерация смогла выстроить единую федеральную систему налоговых органов, и в этом ее опыт уникален по сравнению с другими федеративными государствами, поскольку Федеральная налоговая служба, входя в состав Министерства финансов России, использует единую методологию налогового администрирования по всем видам налогов — не только федеральным, но и региональным, и местным.

Существенное значение для эффективного налогового администрирования имеет качество оценки недвижимого имущества, которое должно обеспечивать оценку по полной и справедливой (рыночной) стоимости в денежном выражении. Принимая во внимание, что государство как заинтересованная сторона не может быть объективным оценщиком налогооблагаемого имущества, целесообразно, чтобы рыночная стоимость оценивалась независимыми экспертами, а не государственной кадастровой службой.

В методологии оценки принято, чтобы стоимость недвижимости соответствовала цене, за которую владелец желает продать объект недвижимости без принуждения, а покупатель желает купить без принуждения. При этом в мировой практике известны два подхода к оценке недвижимости: физический — основанный на физической характеристики объекта (площади налогооблагаемой недвижимости), либо стоимостной — основанный на арендной или капитальной стоимости недвижимости.

При первом подходе — исходя из площади объекта недвижимости (будь то строение или земельный участок) — налоговая база может определяться в чистой форме, на основе физической оценки, или же с учетом корректировки на зональное расположение и индикаторы качества недвижимости. Этот подход практичен в применении и требует только установления специальных налоговых ставок для каждого земельного участка и здания [11]. Определение налоговой базы происходит достаточно просто, и процесс администрирования налога так же является легким и не требующим высоких издержек, т. к. требуется только точно измерить площадь недвижимости, следовательно, минимизация налоговой базы практически невозможна. Этот подход в основном применяется в странах Центральной Европы, в Нигерии, во Вьетнаме. Существенный его недостаток — отход от принципа справедливости, поскольку он не позволяет, во-первых, выравнивать эффективные налоговые ставки, во-вторых, учитывать изменение рыночных цен. Не случайно и в России, и в Армении постепенно отказываются от этого подхода путем отказа от налогообложения по инвентаризационной стоимости.

При втором подходе налоговая база соответствует доходу, который владелец недвижимости может получить от использования своего имущества при сдаче в аренду, или величине капитальной стоимости. К примеру, в Великобритании налоговой базой выступает прогнозируемая сумма годовой арендной платы за недвижимое имущество производственного или непроизводственного назначения, включая землю. Налоговая база определяется каждые десять лет на основе оценки стоимости недвижимого имущества,

которая определяется как предполагаемая сумма годового дохода от сдачи имущества в аренду. Используется переменная ставка, которая устанавливается исходя из прогнозируемых на следующий год финансовых расходов муниципалитета и общей стоимости имущества, находящегося на его территории. База на основе арендной стоимости распространена во многих странах, в частности в бывших колониях Великобритании: Индии, Малайзии.

Недостатком опоры на арендную стоимость является, во-первых, несовпадение между стоимостью текущего использования недвижимости при сдаче в аренду и стоимостью в случае лучшего альтернативного ее использования. Во-вторых, применение данного подхода затруднено также в отношении уникальных видов имущества (имущество, используемое в промышленных целях, свободные земли, по которым может не быть данных о величине арендной платы и пр.). При опоре на капитальную стоимость обе эти проблемы снимаются, однако в качестве недочетов этого подхода следует отметить недостаточность данных о рыночных сделках с некоторыми объектами недвижимости, искусственное занижение стоимости сделок, которое может обусловить повышенные расходы на администрирование и необходимость большого количества квалифицированных экспертов.

В Российской Федерации земельные участки облагаются обособленно от объектов капитального строительства, и это не противоречит мировой практике. Сумма налоговых поступлений от застроенных и незастроенных земельных участков, земель сельскохозяйственного назначения зависит от кадастровой (рыночной) стоимости земельного участка. Такое деление призвано повысить эффективность и рациональность использования земель, однако при таком раздельном налогообложении сохраняются недостатки определения налоговой базы по капитальной стоимости, а в урбанизированных районах объективность рыночной оценки земельного участка можно поставить под сомнение. Некоторые объекты, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, освобождаются от уплаты налогов.

Можно предположить, что применение стоимостного подхода оценки недвижимости требует наличия развитого рынка недвижимости и не менее развитой налоговой администрации. Имея в виду, что в Армении администрированием налога на недвижимость занимаются местные органы власти, то переход на базу с арендной стоимостью является преждевременным. В частности, в Армении есть села, где за год не регистрируется ни одного договора купли-продажи недвижимости, не говоря уже об аренде, поэтому очень трудно установить рыночную цену или арендную стоимость.

Тем не менее стоимостной подход, переход к которому в настоящее время осуществляется в России и Армении, соответствует общемировому тренду, и осуществляется он на основе массовой оценки недвижимости путем сравнения цен реализации объектов недвижимости со схожими характеристиками.

В Российской Федерации вопросы определения порядка оценки объектов недвижимости, включая земельные участки, находятся в компетенции Министерства экономического развития России. Порядок проведения массовой оценки и ее оспаривания закреплен в Законе РФ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности Российской Федерации», а с 2017 г. установлены новые правила проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, являющейся налоговой базой при взимании земельного налога и налога на имущество физических лиц. По этим правилам определяют кадастровую стоимость объектов недвижимости бюджетные учреждения, специально создаваемые для этого субъектами Российской Федерации. Эти учреждения не вправе выступать в качестве исполнителя каких-либо других оценочных работ.

В некоторых странах в целях повышения объективности оценки недвижимости проводится регулярная переоценка – как правило, каждые три года. В России периодичность

проведения оценки — не реже одного раза в пять лет, но не чаще одного раза в три года, а в городах федерального значения — одного раза в два года.

Частый пересмотр кадастровой (рыночной) стоимости и связанная с этим практика завышения оценки, оспариваемая в судебном порядке, может приводить к возникновению существенных административных издержек. Поэтому между периодами оценки можно проводить корректировку на единый общий индекс, устанавливаемый на региональном или муниципальном уровне. Полагаем, что механизм оспаривания кадастровой (рыночной) стоимости должен быть прозрачным, а при очередной переоценке для целей прозрачности должны учитываться результаты оспаривания в суде, если это имело место.

Следует согласиться, что «установление и поддержка справедливых рыночных оценок стоимости в условиях чрезвычайно динамичного рынка недвижимости требуют выверенного и надежного сочетания управленческих, оценочных и технических аспектов» [12].

## ВЫВОДЫ

1. Практически во всех странах существует налог на недвижимость, который является, как правило, местным налогом и одним из самых существенных собственных источников наполнения бюджетов территорий. В большинстве случаев это рекуррентный налог, базирующийся на стоимостной оценке или площади недвижимого имущества.

2. Основными принципами налогообложения недвижимости выступают: принципы справедливости, субсидиарности и эффективного налогового администрирования. Основываясь на принципе справедливости, большинство развитых стран при определении налоговой базы используют кадастровую (рыночную) стоимость, что позволяет избежать уменьшения платежей для состоятельных слоев населения и высоких налогов для малоимущих граждан, обладающих различной по цене недвижимостью. Мировая практика показывает, что принцип субсидиарности приводит к необходимости отнесения налога на недвижимость к местным налогам, что позволяет муниципальным образованиям устанавливать разумные ставки, при необходимости предоставлять льготы, осуществлять мониторинг сбора или сбор налогов и расходовать средства с ведома и при согласии граждан.

3. В разных странах при определении налоговой базы используются: рыночная, капитальная, остаточная, инвентаризационная стоимость или арендная плата налогооблагаемых объектов. В Российской Федерации и Республике Армения осуществляется реформирование налогообложения недвижимости в направлении перехода на кадастровую (рыночную) оценку имущества, что соответствует практике развитых стран. Для определения стоимости объекта применяется массовая оценка с использованием стандартных процедур. Стоимостная оценка недвижимости является залогом роста налоговых поступлений в бюджет. Но для этого необходимо выполнение двух условий: наличие развитого рынка недвижимости и эффективной налоговой администрации.

4. В Российской Федерации администрированием поимущественных налогов занимается Федеральная налоговая служба, в результате возможно проведение единой методологии налогового администрирования. В Республике Армения администрированием земельного налога и налога на имущество занимаются органы местного самоуправления.

## **Библиография**

1. Greenhalgh P. M., Muldoon-Smith K., Angus S. Commercial Property Tax in the UK: Business Rates and Rating Appeals // Journal of Property Investment & Finance. 2016. 34 (6). P. 602–619.
2. Tax Policy Reform and Economic Growth / OECD Publishing, 2010. URL: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-policy-reform-and-economic-growth-9789264091085-en.htm>.
3. Grover R., Törhönen M. P., Munro-Faure P., Anand A. Achieving Successful Implementation of Value-based Property Tax Reforms in Emerging European Economies // Journal of European Real Estate Research. 2017. 10 (1). P. 91–106.
4. Tax Policy Reforms in the OECD / OECD, 2016. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-policy-reforms-in-the-oecd-key-insights.pdf>.
5. Bird R. M., Slack N. E. (eds.). International Handbook of Land and Property Taxation. Edward Elgar Publishing, 2004.
6. Пинская М. Р., Косарев И. М. Оценка платежеспособности плательщика при поимущественном налогообложении по кадастровой стоимости // Финансы и кредит. 2016. № 34. С. 15–25.
7. Малис Н. И. Мы пойдем другим путем, или Еще раз о справедливости налогообложения // Налоговая политика и практика. 2011. № 1 (97). С. 17–23.
8. Котляров М. А., Татаркин Д. А., Сидорова Е. Н. Экономическая и социальная эффективность при введении налога на недвижимость (на примере Свердловской области) // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 6 (285). С. 25–34.
9. Гензель П. П. Налогообложение в России времен НЭПа. М.: Общество купцов и промышленников России, 2006. С. 367–368.
10. Slack E., Bird R. M. The Political Economy of Property Tax Reform // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2014. № 18.
11. Slack E., Bird R. M. How to Reform the Property Tax: Lessons from around the World / University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance. IMFG Papers. 2015. № 21.
12. Мишустин М. В. Система администрирования налога на недвижимость и налоговой оценки в регионе (на примере штата Массачусетс, США) // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 152–169.

## **Авторы**



**Пинская Миляуша Рашитовна**, д. э. н., руководитель Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института; профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации  
(e-mail: [mpinskaya@yandex.ru](mailto:mpinskaya@yandex.ru))



**Алавердян Ори Арамаисович**, руководитель Управления политики доходов и методологии администрирования Министерства финансов Республики Армения  
(e-mail: [ori.alaverdyan@minfin.am](mailto:ori.alaverdyan@minfin.am))



**Богачев Сергей Валентинович**, д. э. н., профессор  
(e-mail: [sergeybogachov@yandex.ru](mailto:sergeybogachov@yandex.ru))



**Оганян Гурген Карленович**, к. э. н., экономист отдела анализа доходов Управления политики доходов и методологии администрирования Министерства финансов Республики Армения  
(e-mail: [gurgen.ohanyan@minfin.am](mailto:gurgen.ohanyan@minfin.am))

**M. R. Pinskaya, O. A. Alaverdyan, S. V. Bogachev, G. K. Oganyan**

## **Methodological Approaches towards Property Taxation in Tax Systems of Russia and Armenia**

### **Abstract**

In the article the authors analyze conceptual approaches towards property taxation: principles, the definition of taxation object and tax base, application of tax rates. Using the examples of the tax systems of Russia and Armenia, the authors show implementation of principles of tax fairness, subsidiarity and effective administration, when designing property tax system in both states. Moreover, the authors characterize and delineate peculiarities of Russian and Armenian tax systems of property taxation. The article also reveals pros and cons of different approaches towards valuation of immovable property: based on physical and value indicators. The authors prove that reform of property taxation in Russia and Armenia is in line with worldwide trends.

### **Keywords:**

property taxation, principles of taxation, valuation of immovable property, tax reform, cadaster value, market value

**JEL:** E62, E63

### **Authors' affiliation:**

**Pinskaya Milyausha R.** (e-mail: mpinskaya@yandex.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

**Alaverdyan Ori A.** (e-mail: ori.alaverdyan@minfin.am), Ministry of Finance of Republic Armenia

**Bogachov Sergey V.** (e-mail: sergeybogachov@yandex.ru)

**Ohanyan Gurgen K.** (e-mail: gurgen.ohanyan@minfin.am), Ministry of Finance of Republic Armenia

### **References**

1. Greenhalgh P. M., Muldoon-Smith K., Angus S. Commercial Property Tax in the UK: Business Rates and Rating Appeals. *Journal of Property Investment & Finance*, 2016, no. 34 (6), pp. 602–619.
2. Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Publishing, 2010. Available at: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-policy-reform-and-economic-growth-9789264091085-en.htm>.
3. Grover R., Törhönen M. P., Munro-Faure P., Anand A. Achieving Successful Implementation of Value-based Property Tax Reforms in Emerging European Economies. *Journal of European Real Estate Research*, 2017. 10 (1), pp. 91–106.
4. Tax Policy Reforms in the OECD. OECD, 2016. Available at: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-policy-reforms-in-the-oecd-key-insights.pdf>.
5. Bird R. M., Slack N. E. (eds.). International Handbook of Land and Property taxation. Edward Elgar Publishing, 2004.
6. Pinsky M. R., Kosarev I. M. Evaluation of the Taxpayer's Solvency as Part of Property Taxation through the Cadastral Value. *Finansy i kredit – Finance and Credit*. 2016, no. 34, pp. 15–25.
7. Malis N. I. We will Go the Other Way, or Once Again about the Fairness of Taxation. *Nalogovaya politika i praktika – Tax Policy and Practice*, 2011, no. 1 (97), pp. 17–23.
8. Kotlyarov M. A., Tatarkin D. A., Sidorova E. N. Economic and Social Efficiency when Introducing a Tax on Real Estate (on the Example of the Sverdlovsk Region). *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika – Regional Economics: Theory and Practice*, 2013, no. 6 (285), pp. 25–34.
9. Genzel' P. P. Taxation in Russia at the Time of NEP. Moscow: Society of Merchants and Industrialists of Russia, 2006, pp. 367–368.
10. Slack E., Bird R. M. The Political Economy of Property Tax Reform. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 2014, no. 18.
11. Slack E., Bird R. M. How to Reform the Property Tax: Lessons from around the World. University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance, IMF Paper 2015, no. 21.
12. Mishustin M. V. The System of Administration of Real Estate Tax and Tax Assessment in a Region (The Experience of Massachusetts, USA). *Ekonomicheskaya politika – Economic Policy*, 2008, no. 1, pp. 152–169.

А. Н. Дерюгин, К. А. Прока

# Учет эффекта масштаба в методиках распределения выравнивающих дотаций

### Аннотация

В статье рассматривается вопрос учета эффекта масштаба при расчете размера расходных обязательств регионов в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Показано присутствие этого фактора в административных расходах региональных бюджетов. На основе международного опыта, а также подходов, применяемых в субъектах Российской Федерации, рассчитаны два варианта параметров коэффициентов масштаба и предложен способ их учета в федеральной методике распределения выравнивающих дотаций.

### Ключевые слова:

эффект масштаба, дотации на выравнивание, выравнивающие трансферты, бюджетная обеспеченность, межбюджетные отношения, индекс бюджетных расходов

**JEL:** H77, H81

Одной из проблем, стоящих перед разработчиками формул распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации как на федеральном, так и на региональном уровне, является построение методики, которая бы адекватно оценивала дифференциацию расходных обязательств публично-правовых образований в расчете на одного жителя. Для этого нужно, во-первых, выявить факторы, влияющие на объем и удельную стоимость предоставления общественных услуг, во-вторых, дать корректную количественную оценку результатам их влияния и, в-третьих, отделить объективные факторы от субъективных, отражающих особенности и приоритеты бюджетной политики регионов.

Сложность решения этой задачи заставляет многих экспертов говорить о том, что оценку расходных обязательств лучше вообще не учитывать в формуле выравнивания, ограничившись выравниванием доходного потенциала в расчете на одного жителя [1, с. 368–369]. Тем не менее в большинстве стран в методиках фискального выравнивания абсолютные или относительные различия в расходных обязательствах публично-правовых образований в расчете на одного жителя так или иначе учитываются. Даже в таких странах, как Канада [2] или Германия [3], где, казалось бы, коэффициенты, отражающие дифференциацию удельных расходных потребностей субъектов федерации, не рассчитываются, распределение нецелевой финансовой помощи в той или иной степени осуществляется с учетом индивидуальных особенностей регионов. Так, в Канаде три северные территории получают финансовую помощь в соответствии с иной формулой, нежели провинции<sup>1</sup>, что автоматически решает проблему учета многих их особенностей, которые не свойственны территориям остальной части страны. А в Германии восточные земли, а также субъекты федерации с небольшой численностью населения получают дополнительную финансовую помощь [3, с. 10].

<sup>1</sup> Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act / R.S.C., 1985, c. F-8 (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-8/FullText.html>).

В Российской Федерации решение задачи бюджетного выравнивания регионов усложняется большим их числом и разнообразием, а также нерешенностью вопроса о том, каков оптимальный баланс между сокращением дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности и сохранением стимулов для наращивания их собственного налогового потенциала [4; 5], что приводит к необходимости постоянных корректировок методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – выравнивающие дотации) [6].

В настоящей работе исследуется влияние на стоимость предоставления единицы бюджетных услуг (объема услуг в расчете на одного жителя) такого фактора, как численность населения региона, то есть эффекта масштаба.

## **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ УЧЕТА ЭФФЕКТА МАСШТАБА ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ**

Под эффектом масштаба в бюджетных расходах часто понимается проявление двух закономерностей:

- снижение удельных расходов на управление вследствие роста численности населения публично правового образования (административный эффект масштаба);
- снижение бюджетных расходов в расчете на одного жителя (отличных от расходов на управление) в крупных населенных пунктах, в которых объекты муниципальной инфраструктуры рассчитаны на большую численность обслуживаемого населения.

В настоящем исследовании рассматривается эффект масштаба первого типа. Анализ международного опыта позволяет выявить следующие варианты его учета при распределении выравнивающих трансфертов.

### **Германия**

Как уже указывалось выше, в Германии отсутствует расчет расходных потребностей при распределении нецелевых трансфертов. Вместе с тем десять регионов с наименьшей численностью населения (кроме Гамбурга) получают дополнительную финансовую помощь в связи с более высокими удельными управленческими расходами [3, с. 10].

### **Австралия**

В Австралии эффект масштаба учитывается при расчете расходных обязательств публично-правовых образований как на федеральном<sup>3</sup>, так и на региональном уровнях. В федеральной методике распределения выравнивающих трансфертов при оценке расходов штатов и территорий предполагается, что общая сумма каждого из видов бюджетных расходов складывается из двух частей: фиксированной, примерно равной для всех регионов и не зависящей от численности населения или иных потребителей общественных услуг, и переменной, которая пропорциональна численности населения или иных потребителей общественных услуг [7, с. 508–520].

В штатах Австралии требования к порядку распределения выравнивающих трансфертов местным бюджетам устанавливаются Законом о финансовой помощи органам местного самоуправления<sup>4</sup>, а детали этого порядка определяются Комиссией по грантам (*Grants Commission*) каждого штата. И если в методиках распределения выравнивающих грантов (*Financial Assistance Grant*) местным бюджетам корректирующие коэффициенты,

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

<sup>3</sup> Report on GST Revenue Sharing Relativities / Australian Government Commonwealth Grants Commission. 2015 Review. Volume 2 – assessment of state fiscal capacities (Canberra [https://cgc.gov.au/index.php?option=com\\_docman&view=document&Itemid=258&layout=default&alias=175-r2015-report-volume-2-assessments-pdf&category\\_slug=report](https://cgc.gov.au/index.php?option=com_docman&view=document&Itemid=258&layout=default&alias=175-r2015-report-volume-2-assessments-pdf&category_slug=report)).

<sup>4</sup> Local Government (Financial Assistance) Act 1995.

отражающие действие эффекта масштаба второго типа, применяются повсеместно, то с первым дело обстоит не столь однозначно. Так, в штатах Северная Территория (*Northern Territory*) и Западная Австралия (*Western Australia*) административный эффект масштаба не учитывается, а в штатах Виктория, Квинсленд, Тасмания и Новый Южный Уэльс учитывается, хотя соответствующие корректирующие коэффициенты рассчитываются там по-разному. Рассмотрим их подробнее.

В штате Виктория в расчетах распределения выравнивающих трансфертов на 2016/17 финансовый год предусмотрен следующий административный коэффициент масштаба:

$$K_j^M = 1 + (H_{\max} - H_j)/(H_{\max} - H_{\min}),$$

где  $H_j$  — численность постоянного населения  $j$ -го поселения;

$H_{\min}$  и  $H_{\max}$  — соответственно, минимальное и максимальное значения показателя численности постоянного населения среди местных советов<sup>5</sup>.

В таком виде коэффициент может принимать значения от 1 до 2. Затем он нормируется и с различными весами применяется при оценке расходов местных бюджетов по следующим разделам:

- Общее управление (*Governance*);
- Управление отходами (*Waste Management*);
- Управление дорожным движением и улицами (*Traffic & Street Management*);
- Окружающая среда (*Environment*);
- Услуги бизнесу и экономике (*Business & Economic Services*).

При нормировке коэффициента масштаба значения численности населения местных советов, не превышающие 15 000, принимаются равными 15 000.

В Квинсленде корректировка на эффект масштаба применяется только в отношении тех местных советов, численность населения которых ниже среднего по всем советам уровня<sup>6</sup>. Таким образом, ненормированный коэффициент масштаба равен единице для местных советов с численностью населения выше среднего уровня и находится в интервале от одного до двух для советов с меньшей численностью населения. В таком виде коэффициент масштаба применяется по отношению ко всем расходам местных бюджетов.

В Тасмании порядок расчета административного коэффициента масштаба можно разделить на несколько этапов.

1. С использованием регрессионной модели рассчитываются параметры  $a$  и  $b$  уравнения, определяющего зависимость расходов на управление в расчете на одного жителя ( $p$ ) от численности населения:

$$p = aH^b + \varepsilon,$$

где  $H$  — численность постоянного населения местного совета,

$\varepsilon$  — случайная ошибка модели.

2. Для каждого местного совета рассчитывается объем соответствующих расходов в расчете на одного жителя:  $p_j = a(H_j)^b$ .

3. После умножения на численность населения получается общий объем указанных расходов по отдельным советам:  $P_j = a(H_j)^{b+1}$ .

4. Рассчитывается средний расчетный объем расходов на управление на одного жителя:  $p_{cp} = \text{SUM}(P_j)/\text{SUM}(H_j)$ .

<sup>5</sup> General Purpose Grants – Cost Adjustors / Victoria Grants Commission ([https://www.localgovernment.vic.gov.au/\\_data/assets/word\\_doc/0026/48806/2016-17-Cost-Adjustor-2-Economies-of-Scale.docx](https://www.localgovernment.vic.gov.au/_data/assets/word_doc/0026/48806/2016-17-Cost-Adjustor-2-Economies-of-Scale.docx)).

<sup>6</sup> Methodology review: General Purpose Grant, Financial Assistance / Grant Queensland Local Government Grants Commission. Information Paper 2011 (<http://dilgp.qld.gov.au/resources/report/qlggc/methodology-review-2011-09.pdf>).

5. Рассчитывается ненормированный административный коэффициент масштаба для каждого совета:  $HK_j^M = p_j/p_{cp}$ .

6. Полученные таким образом значения административного коэффициента масштаба имеют достаточно большой разброс. И для того чтобы ограничить его максимальным значением, равным 3, рассчитывается специальный параметр диапазона  $k$ , с помощью которого вышеприведенная формула принимает следующий окончательный вид:  $HK_j^M = (p_j + k)/(p_{cp} + k)$ .

В Новом Южном Уэльсе коэффициент масштаба применяется для корректировки оценки административных расходов. Размер коэффициента варьируется в зависимости от численности населения совета в соответствии со следующим правилом: значение коэффициента для советов с численностью населения свыше 20 тыс. человек равен 1, с численностью населения ниже 1,25 тыс. человек – 2,25. Для остальных значение коэффициента масштаба находится в диапазоне от 1 до 2,25.

### **Казахстан**

В системе выравнивающих трансфертов Республики Казахстан<sup>7</sup> выделяются бюджетные субвенции (из вышестоящего бюджета в нижестоящий) и бюджетные изъятия (из нижестоящего бюджета в вышестоящий). В соответствии с методикой<sup>8</sup> их размер определяется как разница между прогнозным объемом доходов бюджета публично-правового образования и его прогнозным объемом затрат.

При расчете прогнозного объема затрат бюджета публично-правового образования используется следующий коэффициент масштаба ( $K_j^M$ ):

$$K_j^M = 1 + a(H_{cp} - H_j)/H_j, \quad (1)$$

где  $H_j$ ,  $H_{cp}$  – соответственно, численность населения в  $j$ -й области (городе республиканского значения, столице) или районе (городе областного значения) и средняя численность населения в регионе по Республике Казахстан или по области;

$a$  – вес, с которым учитывается отклонение численности населения в регионе (области или районе) от средней численности по республике или по области (может принимать значения от 0 до 1).

В данном виде коэффициент масштаба используется в расчетах размеров нецелевых трансфертов между всеми уровнями бюджетной системы при определении бюджетных затрат по следующим группам расходов: государственные услуги общего характера; правоохранительная деятельность; специализированная медицинская помощь; деятельность в области культуры; спорт; информационное пространство.

### **РОССИЙСКИЙ ОПЫТ УЧЕТА ЭФФЕКТОВ МАШТАБА**

В России коэффициент масштаба активно применяется при расчете индексов бюджетных расходов в методиках распределения выравнивающих дотаций из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, где, как правило, он имеет следующий обобщенный вид:

$$K_j^M = a + b/H_j, \quad (2)$$

где  $H_j$  – численность постоянного населения  $j$ -го муниципального образования определенного типа;

$a$  и  $b$  – постоянные коэффициенты, принимающие положительные значения.

<sup>7</sup> Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV ЗРК.

<sup>8</sup> Приказ министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года № 139 «Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера».

Как правило, коэффициент масштаба используется при расчете расходных обязательств муниципальных образований по разделу «Общегосударственные вопросы» и реже – «Культура, кинематография», «Физическая культура и спорт» и др.

Одной из модификаций рассматриваемого коэффициента из уравнения (2) является его следующий нормированный вид:

$$K_j^m = a + (1 - a)H_{cp}/H_j, \quad (3)$$

где  $H_j$ ,  $H_{cp}$  – соответственно, численность постоянного населения  $j$ -го муниципального образования рассматриваемого типа и средняя численность постоянного населения всех муниципальных образований рассматриваемого типа в субъекте Российской Федерации;  $a$  – коэффициент, значение которого, как правило, варьируется в пределах от 0,5 до 0,9 и часто принимается равным 0,6. Кроме того, иногда устанавливаются ограничения на размер коэффициента масштаба.

Нетрудно видеть, что используемый коэффициент масштаба идентичен тому, что применяется в Казахстане. И именно в таком виде коэффициент масштаба рекомендуется к применению в Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений<sup>9</sup> на региональном и муниципальном уровнях при расчете показателей, характеризующих дифференциацию удельного объема бюджетных расходов, связанных с решением вопросов местного значения, к которым относятся составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования, утверждение и исполнение бюджета, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования, участие в профилактике терроризма и экстремизма, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, формирование архивных фондов, создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований, осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования и др.

В несколько модифицированном виде он использовался также и при оценке объема неэффективных расходов в сфере организации государственного и муниципального управления в Методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

$$K_j^m = 0,75 + 0,05H_{cp}/H_j, \quad (4)$$

где  $H_j$ ,  $H_{cp}$  – соответственно, численность постоянного населения  $j$ -го субъекта Российской Федерации и средняя численность постоянного населения субъектов Российской Федерации.

В региональной практике применяются также следующие варианты расчета коэффициента масштаба ( $K_j^m$ ):

$$1. K_j^m = 1,5 - H_j/H,$$

где  $H_j$ ,  $H$  – численность постоянного населения, соответственно,  $j$ -го поселения и всего муниципального района.

$$2. K_j^m = (1 + N_j/N)/(1 + H_j/H),$$

где  $N_j$ ,  $N$  – количество городских и сельских поселений или населенных пунктов, соответственно, в  $j$ -м муниципальном районе и в субъекте Российской Федерации;

$H_j$ ,  $H$  – численность постоянного населения, соответственно,  $j$ -го муниципального района и всех муниципальных районов субъекта Российской Федерации.

<sup>9</sup> Письмо Минфина России от 31 декабря 2014 г. № 06-04-11/01/69500 «О Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях».

3.  $K_j^M = 1 - S_j/H_j$  (с учетом верхнего ограничения уровнем 1,5),  
где  $S_j$  – площадь территории  $j$ -го муниципального образования,  
 $H_j$  – численность постоянного населения  $j$ -го муниципального образования.

4.  $K_j^M = [1 + (N_j/\text{SUM}(N_j))/(H_j/\text{SUM}(H_j))]/2$ ,  
где  $N_j$  – количество населенных пунктов в  $j$ -м муниципальном районе,  
 $H_j$  – численность постоянного населения  $j$ -го муниципального района.

5.  $K_j^M = 1,1 - 0,2(H_j - H_{\min})/(H_{\max} - H_{\min})$ ,  
где  $H_j$  – численность постоянного населения  $j$ -го поселения;  
 $H_{\min}$ ,  $H_{\max}$  – соответственно, минимальное и максимальное значения показателя численности постоянного населения среди поселений.

6.  $K_j^M = 1 + (0,6H_j + 0,4H_{cp})/\text{SUM}(H_j)$ ,  
где  $H_j$ ,  $H_{cp}$  – численность постоянного населения, соответственно,  $j$ -го и среднего по численности муниципального района (городского округа).

7. Коэффициент масштаба иногда рассчитывается и более сложным способом, который одновременно учитывает как влияние общей численности населения, так и корректировки на количество поселений и населенных пунктов в муниципальном районе.

Что касается методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, то никаких корректирующих коэффициентов, отражающих эффект масштаба (за исключением коэффициента расселения населения), в ней не применяется, хотя на наличие эффекта масштаба указывалось еще при переходе на новую формулу распределения выравнивающих дотаций [8]. Для того чтобы выявить наличие эффекта масштаба, необходимо рассмотреть зависимость соответствующих бюджетных расходов в расчете на одного жителя от численности населения. Проблема состоит в том, что фактический уровень расходов бюджетов регионов определяется в том числе результатами распределения выравнивающих дотаций, методика распределения которых не предполагает полного выравнивания, а также иных дотаций, субсидий, субвенций и прочих межбюджетных трансфертов, методики которых могут не предполагать выравнивания вообще. В результате попытка использования каких-либо дефляторов (будь то индекс бюджетных расходов (ИБР), используемый в методике распределения выравнивающих дотаций, индекс относительной стоимости фиксированного набора товаров и услуг или индекс фактической финансовой обеспеченности – отношение бюджетных доходов региона на душу населения к среднему по России) не позволит получить показатели, с помощью которых можно было бы корректно оценить различия в региональных расходах на государственное управление.

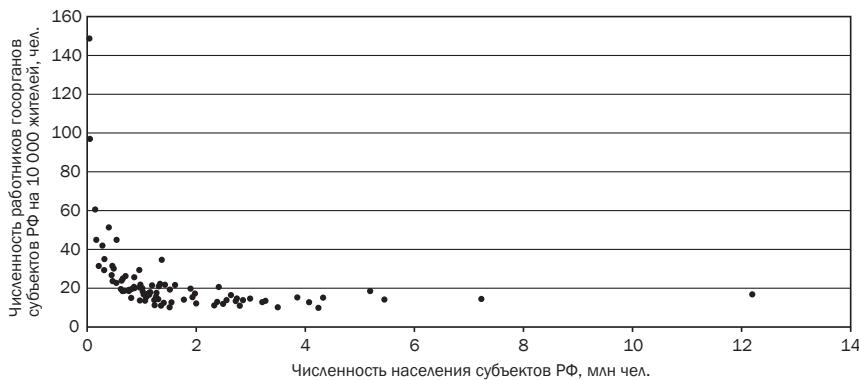
Другой проблемой является адекватность отражения тех или иных расходов в бюджетной отчетности. В частности, оказывается довольно сложным корректно вычленить расходы на управление. Действительно, расходы региональных бюджетов по разделу «Общегосударственные вопросы» содержат не все расходы, которые являются управлением по своему характеру. Так, например, расходы на содержание органов исполнительной власти субъектов Федерации зачастую отражаются по профильным разделам бюджетной классификации расходов («Образование», «Здравоохранение», «Культура, кинематография» и др.), хотя часть этих расходов может быть непосредственно связана с исполнением функций государственного управления.

По этой причине представляется целесообразным пользоваться не показателями бюджетных расходов, а реальными показателями, которые тем не менее отражают потребности регионов в объеме используемых ресурсов (не обязательно финансовых). В рассматриваемом случае в качестве такого показателя может выступать численность работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Есть ли основания ожидать эффекта масштаба на уровне субъектов Российской Федерации? Для ответа на этот вопрос рассмотрим зависимость численности работников

в органах государственной власти субъектов Российской Федерации на 10 тыс. жителей в регионе от численности населения (рис. 1).

Рисунок 1

**Зависимость численности работников государственных органов субъектов РФ от численности населения в регионе**

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата.

Из рисунка видно, что у регионов с небольшой численностью населения значения этого показателя существенно превышают соответствующие значения более крупных регионов, что может свидетельствовать о наличии эффекта масштаба.

**ПАРАМЕТРЫ ЭФФЕКТА МАСШТАБА**

Рассмотрим часто применяющуюся в практике выравнивания регионов в Казахстане и муниципальных образований в Российской Федерации формулу зависимости численности работников органов публичной власти от общей численности населения региона, вытекающую из формулы (2) для определения коэффициента масштаба:

$$stserv_j = a_0 H_j + a_1, \quad (5)$$

где  $stserv_j$  — численность работников органов государственной власти  $j$ -го субъекта Российской Федерации,

$H_j$  — численность постоянного населения  $j$ -го субъекта Российской Федерации.

Такой вид зависимости можно интерпретировать следующим образом. Общая численность работников государственных органов регионов складывается из двух частей: фиксированной, равной для всех регионов и независящей от численности их населения, и части, которая прямо пропорциональна численности населения региона. Очевидно, что первая компонента отражает обязательное наличие тех или иных руководящих позиций в системе государственного управления, а также минимально необходимый штат для обеспечения работы органов государственной власти, а вторая компонента характеризует рост численности штатных единиц с ростом численности населения региона.

Дополнительная гипотеза — наличие зависимости численности работников государственных органов от уровня обеспеченности регионов финансовыми ресурсами, хотя сложно что-либо сказать о ее знаке. Действительно, с одной стороны, более обеспеченные регионы могут позволить себе более высокую численность занятых в органах власти. С другой стороны, такие регионы могут нанять более квалифицированных работников, выплачивая им более высокую заработную плату, или автоматизировать большую, чем в бедных регионах, часть административных процедур, что позволит им выстроить в целом

более эффективную систему управления, что, напротив, приведет к снижению потребности в таких работниках.

Для сокращения влияния гетероскедастичности, связанной с высокой дифференциацией регионов по численности постоянного населения, будем оценивать параметры регрессионного уравнения для численности работников государственных органов в расчете на 10 тыс. жителей. Таким образом, будет оцениваться следующее уравнение:

$$stserv10_j = a_0 + a_1/H_j + a_2 realfiscap_j, \quad (6)$$

где  $stserv10_j$  — численность работников органов государственной власти  $j$ -го субъекта Российской Федерации на 10 тыс. жителей;

$H_j$  — численность постоянного населения  $j$ -го субъекта Российской Федерации;

$realfiscap_j$  — бюджетная обеспеченность  $j$ -го субъекта Российской Федерации.

Реальные финансовые возможности региона (по найму работников в госорганы или предоставлению определенного объема государственных услуг) зависят не только от уровня подушевых доходов консолидированных бюджетов регионов, но также от стоимости закупаемых ресурсов. Иными словами, это должен быть показатель, равный отношению бюджетных доходов в расчете на одного жителя к стоимости корзины ресурсов, потребляемых общественным сектором экономики:

$$realfiscap_j = (\Delta_j/H_j)/(\Delta/H)/ИРП_j, \quad (7)$$

где  $\Delta_j$ ,  $\Delta$  — доходы консолидированного бюджета, соответственно,  $j$ -го субъекта Российской Федерации и всех субъектов Российской Федерации в соответствующем финансовом году;

$H_j$ ,  $H$  — численность постоянного населения, соответственно,  $j$ -го субъекта Российской Федерации и всех субъектов Российской Федерации;

$ИРП_j$  — индекс расходных потребностей  $j$ -го субъекта Российской Федерации.

Часто в качестве показателя, позволяющего исключить различия в уровне цен при оценке бюджетной обеспеченности (индекса расходных потребностей) выступает относительная стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в регионе или индекс бюджетных расходов, применяемый также в методике распределения выравнивающих дотаций регионам из федерального бюджета.

Что касается первого показателя, то он не учитывает сложившегося в регионе уровня заработной платы, которая составляет около трети от общего объема конечных расходов регионов. К порядку расчета второго показателя (индекса бюджетных расходов) есть много вопросов, и целью настоящей работы как раз и является выработка предложений по его корректировке. С целью учета стоимости более широкого круга ресурсов, потребляемых органами власти, а также государственными и муниципальными учреждениями в своей деятельности, будем использовать следующую оценку индекса расходных потребностей региона:

$$ИРП_j = 0,33 ЗП_j/ЗП + 0,57 СФН_j/СФН + 0,10 СЖКУ_j/СЖКУ, \quad (8)$$

где  $ЗП_j$ ,  $ЗП$  — среднемесячная номинальная начисленная заработка плата в расчете на одного работника, соответственно, в  $j$ -м субъекте Российской Федерации и в среднем по Российской Федерации;

$СФН_j$ ,  $СФН$  — среднегодовая стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг, соответственно, в  $j$ -м субъекте Российской Федерации и в среднем по Российской Федерации;

$СЖКУ_j$ ,  $СЖКУ$  — стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м площади жилья, соответственно, в  $j$ -м субъекте Российской Федерации и в среднем по Российской Федерации.

Значения используемых коэффициентов в уравнении соответствуют структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

При анализе влияния эффекта масштаба на соотношение численности работников государственных органов субъектов Российской Федерации и численности населения были исключены отдельные регионы:

1) города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в данных регионах существенно отличается от остальных, в результате чего многие вопросы, решаемые в других регионах органами местного самоуправления, в городах федерального значения требуют участия именно органов государственной власти, что приводит к завышению их численности;

2) Архангельская область, Ненецкий автономный округ, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. Полномочия между областями и входящими в их состав автономными округами разграничены отдельными соглашениями, что также нарушает единство разграничения полномочий;

3) Республика Крым. В связи с относительно недавним включением данного региона в состав Российской Федерации статистика по нему довольно ограничена. Кроме того, по этой же причине многие элементы государственной и муниципальной инфраструктуры, а также система органов управления могут не в полной мере соответствовать системам других субъектов РФ.

Результаты оценки регрессионного уравнения (6) приведены в табл. 1. Расчеты выполнены как с учетом, так и без учета бюджетной обеспеченности регионов.

Таблица 1

**Результаты оценки регрессионного уравнения  
для численности работников органов государственной власти  
субъекта Российской Федерации на 10 тыс. жителей, по данным за 2015 г.**

. reg stserv H<sup>-1</sup> realfiscap  
2015

Number of obs	=	76
F(2, 73)	=	191.54
Prob > F	=	0.0000
R-squared	=	0.8399
Adj R-squared	=	0.8356

Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение
H <sup>-1</sup>	4 901 422	341 452.6	14.35	0.000
realfiscap	1.224829	1.325701	0.92	0.359
cons	14.44026	1.236354	11.68	0.000

. reg stserv H<sup>-1</sup>  
2015

Number of obs	=	76
F(1, 74)	=	382.98
Prob > F	=	0.0000
R-squared	=	0.8381
Adj R-squared	=	0.8359

Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение
H <sup>-1</sup>	5 104 712	260845.9	19.57	0.000
cons	15.35951	0.7331849	20.95	0.000

Примечание: здесь и далее все расчеты выполнены авторами с использованием пакета STATA.  
Источник: рассчитано авторами.

Аналогичные результаты получены и в случае проведения расчетов по усредненным за 2010–2015 гг. показателям среднегодовой численности населения, численности работников органов государственной власти регионов, а также уровню бюджетной обеспеченности для каждого региона. Процедура усреднения позволяет сгладить особенности и выбросы, свойственные отдельным годам (табл. 2).

Таблица 2

**Результаты оценки регрессионного уравнения для численности  
работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации  
на 10 тыс. жителей по усредненным данным за 2010–2015 гг.**

. reg stserv H<sup>-1</sup> realfiscap  
2010–2015 гг.

Number of obs = 76  
F(2, 73) = 205.35  
Prob > F = 0.0000  
R-squared = 0.8491  
Adj R-squared = 0.8449

Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение
H <sup>-1</sup>	4 530 202	411 222.7	11.02	0.000
realfiscap	6.389721	2.516235	2.54	0.013
cons	10.55747	2.129188	4.96	0.000

Источник: рассчитано авторами.

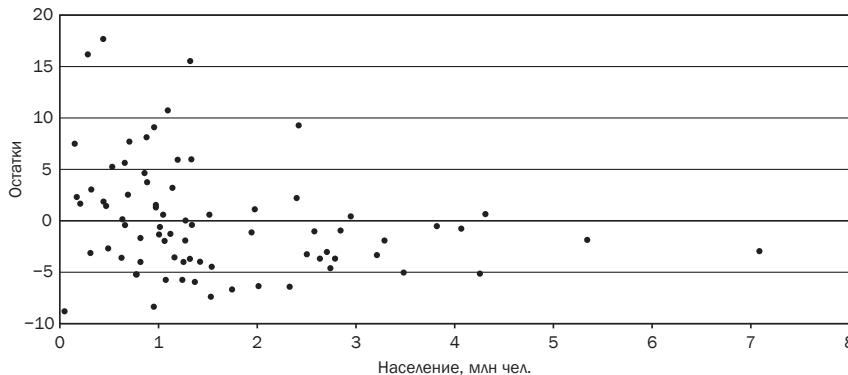
Приведенные расчеты показывают высокую значимость константы и величины, обратной численности населения, а также (в случае использования усредненных за 2010–2015 гг. данных) неплохую значимость показателя бюджетной обеспеченности, коэффициент при котором показывает наличие положительного влияния уровня бюджетной обеспеченности на численность работников государственных органов. Скорректированный коэффициент детерминации оказался также достаточно высоким ( $R^2 = 0,84$ ). Можно ли на основании представленных результатов расчетов сделать выводы о том, что модель (6) позволяет корректно рассчитать коэффициент масштаба, который можно было бы использовать в формуле распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации? Для ответа на этот вопрос необходимо сделать ряд тестов на наличие гетероскедастичности, отсутствие пропущенных существенных переменных, использование правильной функциональной формы представления переменных и отсутствие корреляции между объясняющими переменными и ошибкой.

Тест Уайта не отвергает гипотезу об отсутствии гетероскедастичности, в то время как тест Броиша – Пагана/Кука – Вайсберга свидетельствует о ее наличии. Критерий Шапиро – Уилка явно указывает на то, что остатки  $e_j$  не являются нормально распределенными (р-значение = 0,00013).

Проблемы с остатками видны также из графика их зависимости от численности населения, который показывает их явную несимметричность относительно нулевой оси (рис. 2). Остатки у регионов с численностью населения выше 2 млн человек чаще всего отрицательные, поэтому представленная оценка численности работников органов государственной власти дает заниженный результат для крупных регионов.

Рисунок 2

**Зависимость остатков от численности населения регионов**



Источник: рассчитано авторами.

Результаты применения критерия Рэмси  $\text{RESET}(F(3, 71) = 4,72, (\text{prob} > F) = 0,0047)$  и  $\text{linktest}$  ( $p$ -значение переменной  $_{\text{hatsq}} = 0,001$ ) свидетельствуют о наличии пропущенных существенных переменных.

Таким образом, результаты тестирования качества регрессионной модели свидетельствуют о проблемах ее спецификации.

Попробуем их исключить, рассмотрев другой общий вид уравнения, содержащий как элементы уравнения (6), так и элементы степенной зависимости, которая применяется при учете эффекта масштаба в рассмотренных выше методиках австралийских регионов:

$$\text{stserv}_j = a_0 + a_1 H_j^b + a_2 \text{realfiscap}_j \quad (9)$$

Результаты оценки нелинейного регрессионного уравнения (9) показывают, что значение показателя степени  $b$  близко к  $-0,7$ , поэтому дальнейшие расчеты будут базироваться на следующем линейном уравнении:

$$\text{stserv}_j = a_0 + a_1 (H_j)^{-0.7} + a_2 \text{realfiscap}_j, \quad (10)$$

Проанализируем свойства модели (10), сделав корректировку на гетероскедастичность и рассчитав ее параметры (табл. 3).

Таблица 3

**Результаты оценки регрессионного уравнения для численности  
работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации  
на 10 тыс. жителей по усредненным данным за 2010–2015 гг.  
с корректировкой на гетероскедастичность**

. reg stserv pop_07 realfiscap, robust	Number of obs = 76
	F(2, 73) = 860.69
	Prob > F = 0.0000
	R-squared = 0.8761

Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение
$H^{-0.7}$	170 227.9	14 961.45	11.38	0.000
realfiscap	6.507503	2.744099	2.37	0.020
cons	4.759456	1.686347	2.82	0.006

Источник: рассчитано авторами.

В результате данной процедуры несколько скорректировались оценки стандартных отклонений коэффициентов модели.

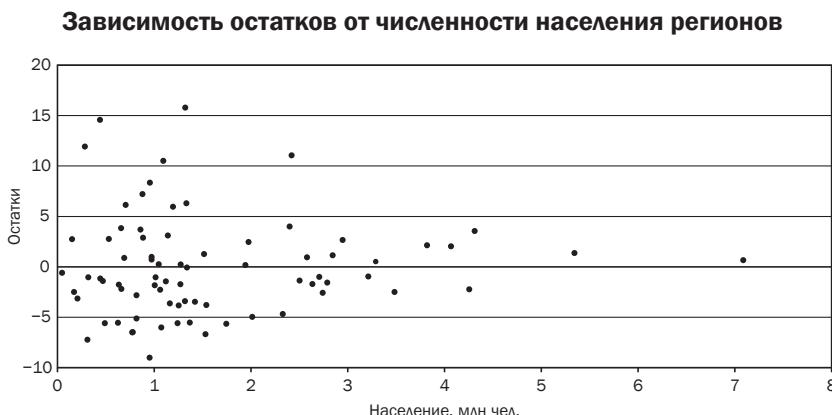
Результаты расчетов параметров линейного регрессионного уравнения (10) показывают, что данная модель чуть лучше описывает численность работников государственных органов, чем модель (6), и имеет более высокие значения  $R^2$ . Показатель бюджетной обеспеченности оказывает положительное влияние на численность работников госорганов регионов. Более высокая степень при численности населения ( $-0,7$ ) показывает, что формула для общей численности работников госорганов будет иметь примерно следующий вид:

$$\text{stserv}_j = (a_0 + a_2 \text{realfiscap}_j) H_j + a_1 (H_j)^{0.3} \quad (11)$$

Таким образом, принципиальным отличием данной модели от рассматриваемой ранее является то, что численность работников органов госвласти не имеет постоянной составляющей, а имеет составляющую, которая хотя и медленно, но все-таки растет с ростом численности населения.

Рассмотрим далее зависимость остатков от численности населения регионов (рис. 3).

Рисунок 3



Источник: рассчитано авторами.

Расчет критерия Рэмси RESET ( $F(3, 70) = 0,04$ , ( $prob > F$ ) = 0,9880) и *linktest* ( $p$ -значение переменной  $_hatsq = 0,8$ ) свидетельствует об отсутствии пропущенных существенных переменных.

Очевидно, что по сравнению с предыдущей моделью остатки не демонстрируют столь явной зависимости от численности населения (что говорит о лучшей спецификации данной модели), но сохраняют несимметрию относительно нулевой отметки. Кроме того, как и с моделью (6), критерий Шапиро — Уилка показывает, что остатки  $\epsilon_j$  не являются нормально распределенными ( $p$ -значение = 0,00072).

Другим вариантом оценки численности работников органов государственной власти является уравнение следующего вида, близкое к тому, что было предложено в работе [9], но без учета ценовых факторов:

$$stserv_j = a(H_j)^{b_1} \cdot (\Delta H_j)^{b_2} \cdot (realfiscap_j)^{b_3} \cdot e^{v_j}, \quad (12)$$

где  $\Delta H_j$  — доля городского населения  $j$ -го субъекта Российской Федерации.

Прологарифмировав это уравнение, получим:

$$\ln(stserv_j) = A + b_1 \ln(H_j) + b_2 \ln(\Delta H_j) + b_3 \ln(realfiscap_j) + \varepsilon_j, \quad (13)$$

Рассчитаем параметры данного регрессионного уравнения, сделав корректировку на гетероскедастичность (табл. 4).

Таблица 4

**Результаты оценки регрессионного уравнения в логарифмах  
для численности работников органов государственной власти  
субъекта Российской Федерации на 10 тыс. жителей по усредненным данным  
за 2010–2015 гг. с корректировкой на гетероскедастичность**

. reg Instserv lnpop lnurbpop lnrealfiscap, robust

Number of obs	=	76
F(2, 73)	=	90.45
Prob > F	=	0.0000
R-squared	=	0.7308

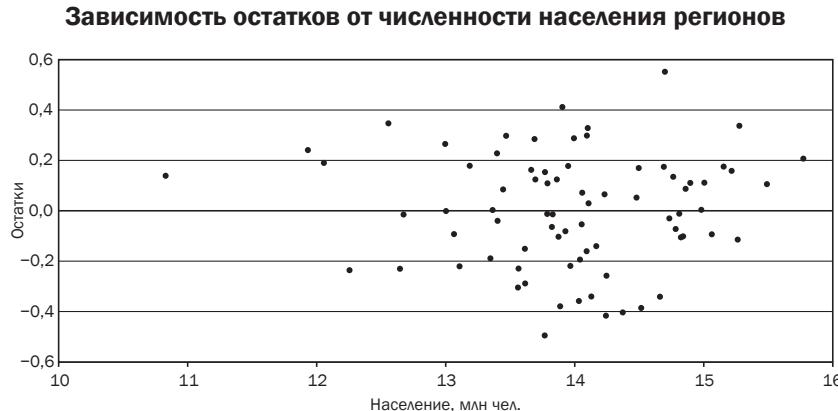
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение
lnH	-0.2948398	0.0351502	-8.39	0.000
lnΔH	-0.2908003	0.135626	-2.14	0.035
lnrealfiscap	0.4916206	0.1020582	4.82	0.000
cons	7.070519	0.5018534	14.09	0.000

Источник: рассчитано авторами.

Как и в случае с предыдущей моделью, наблюдается отрицательная зависимость численности работников госорганов от численности населения и положительная зависимость от уровня бюджетной обеспеченности. Кроме того, имеется отрицательная зависимость от доли городского населения.

Зависимость остатков от численности населения регионов не демонстрирует явного смещения, свойственного линейной модели (рис. 4).

Рисунок 4



Источник: рассчитано авторами.

Критерий Шапиро — Уилка показывает, что гипотеза о нормальности остатков  $e_j$  не отвергается ( $p$ -значение = 0,64085). Расчет критерия Рэмси RESET ( $F(3, 70) = 1,27$ , ( $prob > F$ ) = 0,2909) и linktest ( $p$ -значение переменной  $_hatsq = 0,288$ ) не позволяют отвергнуть гипотезу об отсутствии пропущенных существенных переменных.

Таким образом, уравнение (13) может быть использовано для расчета корректирующего коэффициента, учитывающего эффект масштаба при оценке относительных расходных потребностей субъектов Российской Федерации.

Сравним рассмотренные модели (10) и (13). Для этого рассчитаем сумму квадратов отклонений рассчитанной численности работников государственных органов на 10 тыс. жителей от соответствующих средневзвешенных за 2010–2015 гг. фактических значений. Для указанных моделей этот показатель равен, соответственно, 1864 и 2281. Таким образом, первая модель оценки эффекта масштаба дает результат, более близкий к фактическим значениям, но, как указывалось ранее, обладает определенными недостатками в плане спецификации.

Что касается возможности применения полученных результатов в методике распределения выравнивающих дотаций, то здесь нужно сделать несколько замечаний.

1. Подходы к оценке эффекта масштаба базировались на желании выявить все факторы, влияющие на бюджетные расходы на управление, и оценить их общее влияние. Но далеко не факт, что все они должны учитываться при распределении выравнивающих дотаций. Так, например, влияние на размер расходных обязательств такого фактора, как сложившийся уровень бюджетной обеспеченности регионов, не должно учитываться в силу его субъективности. Поэтому он должен быть исключен из расчетов. Таким образом, коэффициенты масштаба, рассчитанные с применением первого и второго подходов, с учетом необходимости их нормирования, примут следующий вид:

$$1) K_j^m = (a_0 + a_2 + a_1(H_j)^{-0.7}) \cdot \text{SUM}(H_j) / \text{SUM}[H_j(a_0 + a_2 + a_1(H_j)^{-0.7})], \quad (14)$$

$$2) K_j^m = (H_j)^{b_1} \cdot (\Delta G H_j)^{b_2} \cdot \text{SUM}(H_j) / \text{SUM}[(H_j)^{1+b_1} \cdot (\Delta G H_j)^{b_2}]. \quad (15)$$

Параметры  $a_0$ ,  $a_1$ ,  $a_2$ ,  $b_1$  и  $b_2$  определяются в соответствии с табл. 3 и 4.

2. В указанном виде коэффициенты масштаба также не могут быть применены в действующей методике распределения выравнивающих дотаций, поскольку индекс бюджетных расходов, учитывающий дифференциацию расходных потребностей региона в расчете на одного жителя, структурируется не по функциональным разделам, а по КОСГУ. В качестве отдельных компонент ИБР выделяются расходы на заработную плату с начислениями, жилищно-коммунальные услуги и прочие расходы. А для эффективного учета эффекта масштаба и использования построенных коэффициентов ИБР должен быть структурирован именно по функциям с выделением расходов на государственное управление.

3. Необходимо помнить, что построенные таким образом коэффициенты масштаба для федеральной методики расчета индекса бюджетных расходов можно применять только при оценке административных расходов собственно региона, но не при оценке административных расходов входящих в его состав муниципальных образований, поскольку эффект масштаба этих расходов определяется в том числе такими параметрами, как количество и тип муниципальных образований, которые не учитывались при расчете коэффициента масштаба для региональных административных расходов.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Изучение опыта Канады, Австралии, Германии, Казахстана, а также субъектов Российской Федерации по организации фискального выравнивания регионов и муниципальных образований показало, что на бюджетные расходы в сфере государственного и муниципального управления, а также на ряд других расходов существенное влияние оказывает эффект масштаба, который проявляется в том, что при прочих равных условиях в публично-правовых образованиях с меньшей численностью населения требуется больше бюджетных расходов в расчете на одного жителя.

В расчетах аналогичный устойчивый эффект наблюдается и на уровне российских регионов, хотя в федеральной методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации он никак не учитывается, что может приводить к искажениям в оценке расходных потребностей регионов.

Для решения этой проблемы предлагается два варианта расчета корректирующего коэффициента, позволяющих учесть эффект масштаба в расходах административного характера. Для их использования рекомендуется перейти к альтернативной методике расчета индекса бюджетных расходов, предполагающей отдельную оценку расходных обязательств по основным функциональным компонентам бюджетных расходов.

## **Библиография**

1. Broadway R., Shah A. (eds). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / The World Bank, 2007. P. 575.
2. Nadeau J-F. 2014–2015 Federal Transfers to Provinces and Territories / Ottawa: The Parliamentary Budget Officer, 2014.
3. Vandernoot J. Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity / Research in Applied Economics. 2014. Vol. 6. № 2. URL: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/download/5252/4345>.
4. 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.
5. Дерюгин А. Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию // Экономическая политика. 2016. № 6. С. 170–191.
6. Ерошкина Л. А. Альтернативные подходы к измерению налогового (фискального) потенциала регионов // Казанский экономический вестник. 2015. № 6 (20). С. 22–28.
7. Report on GST Revenue Sharing Relativities. 2015 Review. Volume 2 – Assessment of state fiscal capacities / Australian Government Commonwealth Grants Commission, 2015. URL: [https://cgc.gov.au/index.php?option=com\\_docman&view=document&Itemid=258&layout=default&alias=175-r2015-report-volume-2-assessments-pdf&category\\_slug=report](https://cgc.gov.au/index.php?option=com_docman&view=document&Itemid=258&layout=default&alias=175-r2015-report-volume-2-assessments-pdf&category_slug=report).
8. Кадочников П. А., Луговой О. В., Синельников-Мурылев С. Г., Трунин И. В. Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации. Москва, 2001. URL: <https://iep.ru/files/text/cerpka/otsenka.zip>.

**Авторы**



**Дерюгин Александр Николаевич**, ст. науч. сотр. Лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС  
(e-mail: anderyugin@mail.ru)



**Прока Ксения Аркадьевна**, науч. сотр. Лаборатории международной торговли Института прикладных экономических исследований РАНХиГС  
(e-mail: proka.ksenia@gmail.com)

---

**A. N. Deryugin, K. A. Proka**

## **Scale Effect Consideration in the Methodologies of Equalization Grants Distribution**

**Abstract**

The article considers the issue of taking into account the scale effect in calculating the expenditure responsibilities of the regions of the Russian Federation within the methodology of equalization grants distribution to Russian regions. The author shows the presence of this factor in the administrative costs of regional budgets. On the basis of international experience, as well as approaches applied in the regions of the Russian Federation, parameters of two kinds of scale coefficients have been calculated, and a method for their implementation in the federal methodology of equalization grants distribution has been proposed in the article.

**Keywords:**

scale effect, equalization grants, budget capacity, intergovernmental fiscal relations, index of budget expenditures

**JEL:** H77, H81

**Authors' affiliation:**

**Deryugin Alexander N.** (e-mail: anderyugin@mail.ru), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation

**Proka Kseniya A.** (e-mail: proka.ksenia@gmail.com), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation

**References**

1. Broadway R., Shah A. (eds). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, 2007, pp. 575.
2. Nadeau J-F. 2014–2015 Federal Transfers to Provinces and Territories. Ottawa: The Parliamentary Budget Officer, 2014.
3. Vandernoot J. Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity. Research in Applied Economics. 2014. Vol. 6. № 2. Available at: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/download/5252/4345>.
4. Bukharsky V. V., Lavrov A. M. Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation. *Finansovoj žurnal – Financial Journal*, 2017, no. 1, pp. 9–21.
5. Deryugin A. N. Alignment of Regions: Do incentives continue to develop? *Ekonomiceskaya politika – Economic policy*, 2016, no. 6, pp. 170–191.
6. Eroshkina L. A. Alternative Approaches to Measurement of Tax (Fiscal) Capacity of Regions. *Kazanskii ekonomicheskii vestnik – Kazan Economic Vestnik*, 2015, no. 6 (20), pp. 22–28.
7. Report on GST Revenue Sharing Relativities. 2015 Review. Volume 2 – Assessment of state fiscal capacities. Australian Government Commonwealth Grants Commission, 2015. Available at: [https://cgc.gov.au/index.php?option=com\\_docman&view=document&Itemid=258&layout=default&alias=175-r2015-report-volume-2-assessments-pdf&category\\_slug=report](https://cgc.gov.au/index.php?option=com_docman&view=document&Itemid=258&layout=default&alias=175-r2015-report-volume-2-assessments-pdf&category_slug=report).
8. Kadochnikov P. A., Lugovoy O. V., Sinelnikov-Murylev S. G., Trunin I. V. Assessment of the Tax Potential and Expenditure Requirements of the Subjects of the Russian Federation. Moscow: Institut Ekonomicheskoi Politiki im. E. T. Gaidara, 2001. Available at: <https://iep.ru/files/text/cepra/otsenka.zip>.

В. В. Вагин, С. В. Романов

# Инициативное бюджетирование в странах БРИКС

### Аннотация

Статья посвящена практикам участия граждан в бюджетных решениях, а также иным практикам вовлечения граждан в вопросы развития общественной инфраструктуры в государствах, входящих в организацию БРИКС: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика. Богатый арсенал данных практик в странах БРИКС может послужить действенной основой для расширения долгосрочного сотрудничества стран, входящих в международную организацию.

### Ключевые слова:

инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, территориальное развитие, развитие общественной инфраструктуры, БРИКС

JEL: H72, H76, H79

Участие граждан в бюджетных решениях все чаще входит в повестку работы международных организаций [1]. Не является исключением и организация, объединившая крупные и наиболее динамично развивающиеся государства: Бразилию, Россию, Индию, Китай, Южную Африку (БРИКС). В большинстве государств — членов БРИКС накоплен значительный опыт вовлечения граждан в развитие общественной инфраструктуры поселений. Более того, в Бразилии в 1989 г. зародилась одна из наиболее известных практик такого рода — партисипаторное бюджетирование (ПБ). Оно известно сегодня в большинстве стран мира и активно используется государственными и муниципальными властями как способ вовлечения граждан в процесс принятия совместных с гражданами решений об отборе приоритетных проектов, финансируемых из средств бюджетов разного уровня. Накопленный в странах БРИКС потенциал участия населения нуждается уже не только в изучении, но и тиражировании и использовании в других странах, не входящих в данную организацию. В свою очередь, для стран — участниц БРИКС вовлеченность граждан в развитие общественной инфраструктуры может стать одной из ключевых тем долговременного сотрудничества.

В российской и зарубежной литературе накоплен значительный объем публикаций на эту тему. Наверное наибольшее внимание ученых из разных стран обращено на изучение опыта Бразилии [2–8]. Существенный объем публикаций посвящен опыту Индии [9–11]. Огромный интерес исследователей из разных стран вызывает опыт Китая по экспериментам в области делиберативной демократии [12–16]. Отдельные публикации посвящены опыту вовлечения граждан в бюджетные решения в ЮАР [17]. В последние годы в связи распространением инициативного бюджетирования в России появились публикации, анализирующие и обобщающие региональные практики вовлечения населения в бюджетный процесс [18–20].

### БРАЗИЛИЯ

Бразилия является родиной партисипаторного бюджетирования. В 1989 г. в городе Порту-Алегри впервые был реализован проект участия граждан в управлении бюджетом. Изменения в политической жизни страны, произошедшие в последние несколько лет, привели к существенным изменениям в объемах реализации и распространенности

партиципаторного бюджетирования. Несмотря на отсутствие поддержки на общестрановом и региональном уровнях, партиципаторное бюджетирование активно используется во многих крупных муниципалитетах.

Так, в одном из крупнейших бразильских мегаполисов Белу-Оризонти (население 2,5 млн человек) практики участия граждан, появившиеся в 1993 г., продолжаются до сих пор. Город инвестировал свыше 2,4 млрд реалов на реализацию четырех практик: районное ПБ (с 1993 г.); электронное ПБ (с 2006 г.); жилищное ПБ, реализованное в период 1996–2008 гг., и школьное ПБ (с 2014 г.). На март 2016 г. были завершены 1215 проектов, выбранных с участием граждан. Процесс ПБ в Белу-Оризонти организован через администрацию города и гражданские службы. Вся информация о практиках представлена на отдельном портале <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br>. Особенность партиципаторного бюджетирования в Белу-Оризонти — наличие индекса IQVU, который помогает выявить группы населения, нуждающиеся в программе более остальных. Индекс IQVU измеряет десять сфер жизнедеятельности по 38 индикаторам (общественная безопасность, доступ к инфраструктуре и услугам и т. д.).

Региональная программа ПБ создавалась по аналогии с программой Порту-Алегри. Сейчас в процессе подготовки и реализации находится 1652 проекта. В год удается реализовать немногим более 50 проектов. Весь перечень проектов доступен на сайте. В силу нехватки ресурсов мэрии не удается в полном объеме реализовать инициативы граждан: отдельные проекты, выбранные в первые годы, до сих пор не реализованы. Новое руководство города во главе с новым мэром продолжило реализацию ранее приостановленных проектов. Всего в городском бюджете на эти цели было выделено 1 млрд реалов, из которых уже использовано 300 млн. В ПБ вовлечены девять районов и 40 территорий в Белу-Оризонти.

Одна из значимых разновидностей ПБ изначально была ориентирована на самые нуждающиеся слои населения и нацелена на формирование инфраструктуры в беднейших районах (дороги, освещение). В программу было вовлечено 322 тыс. участников и выбрано 37 проектов, из которых девять завершены и 28 находятся в процессе реализации. Электронное ПБ началось в 2006 г. с целью расширения участия общественности в управлении городом при помощи новых технологий. В городе появились доступные для населения 152 цифровых центра на уровне местных сообществ, муниципальных центров и школ, служивших избирательными участками. Одним из первых проектов была реконструкция центральной площади Рауль, построенной в 1936 г. и ставшей объектом культурного наследия в 1981 г.

В 2008 г. общегородской темой ПБ стала ситуация с дорожным трафиком. На голосование были поставлены пять дорожных проектов. Объем финансирования этих программ увеличился на 147 %. Предварительный отбор пяти дорожных проектов был основан на исследованиях, проведенных в рамках реализации транспортной программы Белу-Орионти, в которой приоритет отдан проектам, улучшающим дорожное движение, общественному транспорту и пешеходам. Начиная с 2008 г. жители Белу-Орионти получили возможность голосовать по бесплатному номеру телефона, что позволило вовлечь в ПБ тысячи граждан, которые не имели доступа к сети Интернет. Интернет-голосование было реализовано через сайт и обеспечивало возможность для обсуждения и организации дискуссий через чаты, форумы и электронную почту. Новаторским решением стал запуск онлайн-игры, которая в увлекательной форме рассказывала и показывала возможности развития города и городских пространств.

В 2011 г. программа опять была обновлена. Для обеспечения верификации в процессе голосования были приняты меры по идентификации участников голосования — через электронную почту и дополнительные вопросы. На голосование было выставлено пять проектов с запланированными инвестициями в размере 5,5 млн реалов для каждого утвержденного проекта.

На странице голосования в 2011 г. была предусмотрена возможность для подачи собственных предложений гражданина, которые организаторы обещали поставить на голосование в следующем цикле. Благодаря этой возможности было получено около 400 предложений. В голосовании за проекты было подано 92 724 голоса, участие в голосовании приняли 25 378 избирателей. Сайт электронного ПБ в 2013 г. в среднем посещали 4109 раз в день. С 2013 г. в программе предусмотрено использование мобильных устройств.

Еще одна городская программа Белу-Оризонти — ОРСА (ПБ для школьников и детей). В программе предусмотрены следующие процедуры: выбор делегатов, обсуждение и подготовка проектов, защита проектов, голосование. Дети имеют возможность голосовать за выбор делегатов, выдвижение идей и за проекты, самостоятельно бюджетируют проекты и осуществляют контроль за их реализацией. Программа ПБ ОРСА для школьников была начата в 2014 г. и является самым новым проектом в линейке реализуемых в Белу-Оризонти программ. Реализуется она в государственных школах и курируется муниципальными отделами образования. Страница проекта: <http://planejamentoparticipativo.com.br/orca>.

В первый год проект носил пилотный характер. В нем приняли участие более 10 тыс. детей и подростков от 6 до 14 лет, обучающихся в 16 государственных школах. Проект имел бюджет в размере 320 тыс. реалов, разделенных поровну между школами, каждая школа получила по 20 тыс. реалов.

В проекте ОРСА 2015 г. участвовало уже 27 новых школ, благодаря чему в программу были вовлечены 18 тыс. подростков. Общий объем средств, выделенных на школьные проекты, составил 540 тыс. реалов. В 2016 г. параметры не изменились, но для каждого района города было выбрано по три школы.

Все процедуры проекта разделены на три тура.

1. Запуск проекта ОРСА в школах, представление правил участия, информирование школьников.

2. Представление требований и избрание делегатов. Каждая школа организует полноценный процесс выявления потребностей и избрание делегатов под контролем учителя-координатора. Школьники определяют требования, которые они считают приоритетными, а делегаты несут ответственность за организацию рекламных кампаний и защиту проектов на форуме.

3. Скрининг требований. Все требования, представленные учащимися, рассматриваются школьной контрольной группой при участии делегатов. На этом этапе группируются похожие требования и привлекаются технические специалисты проекта ОРСА для консультаций.

4. Подготовка к форуму и второму туру. Школы готовят необходимые материалы для голосования в классах. Школа предоставляет место — так называемую стену участия, где размещаются все требования, получившие поддержку. Делегаты готовят материалы для отдельных требований.

5. Рекламные кампании в поддержку требований и делегатов от школы: школьники готовят плакаты и листовки для продвижения требований и делегатов, выбранных в каждой школе.

6. Форум, в ходе которого все школьники собираются, чтобы выбрать до десяти требований и четыре пары кандидатов от школы для финального голосования.

7. Открытое голосование на сайте ОРСА. Каждый школьник может проголосовать за три требования своей школы и проекты другой школы.

8. Встречи делегатов от разных школ, преподавателей, инженеров и команды ОРСА для оценки процесса.

9. Муниципальное собрание. Встреча школьных делегатов, представителей школ с мэром. Встреча имеет цель представить все требования, которые будут реализованы в каждом участвующем школьном проекте. Проекты включаются в план проекта ОРСА.

10. Мониторинг реализации избранных проектов. Школы несут ответственность за утвержденные заявки и реализацию предложенных проектов.

Целью данной практики являются образование и воспитание будущих молодых граждан. Важнейший эффект проекта в том, что благодаря участию в ПБ дети учатся излагать свои мысли, видеть проблемы и предлагать решения, приоритизировать, составлять структурированные презентации, выступать перед аудиторией, понимать стоимость того или иного проекта и пр. Данная программа рассматривается как метод воспитания гражданственности, а также форма участия в реализации прав, непосредственное включение в политическую жизнь местного самоуправления, с акцентом на социализацию и возможность организовать сотрудничество взрослых и детей. Участие детей в планировании услуг, предоставляемых на муниципальном уровне, образует еще один уровень участия граждан в жизни города.

Методология ПБ, используемая в городском управлении бразильского города Наталя с 2005 г., позволяет населению решать, как будут потрачены 1,5 % налоговых поступлений муниципалитета. Данное условие зафиксировано в законе о бюджетном планировании. В процесс реализации ПБ вовлечены два городских департамента. Современная версия программы ПБ сочетает общественные слушания (не только на местном уровне, но и общегородские), а также онлайн-участие (с 2015 г.), призванное увеличить долю участующего в ПБ населения и вовлечение новых групп жителей в определение направлений развития. Другая инновация — формирование с участием граждан долгосрочного плана, являющегося частью общегородской стратегии развития.

С помощью онлайн-процедур выбираются три основные тематики для каждого района проживания участника. Конкретные решения в рамках этих тем определяются только очно в ходе работы форума делегатов. Онлайн-этап доступен на официальном сайте мэрии. Любой гражданин старше 16 лет может голосовать по трем темам, которые он считает важными для инвестиций в своем административном районе. Эта опция доступна только в период голосования.

Процедура участия в формировании бюджета в сети Интернет очень простая:

Шаг 1. Зайти на сайт мэрии Наталя: [www.natal.rn.gov.br](http://www.natal.rn.gov.br).

Шаг 2. На главной странице сайта мэрии выбрать раздел «Муниципальное планирование».

Шаг 3. Ввести личные данные и административный район проживания (север, юг, восток или запад).

Шаг 4. На следующей странице выбрать три темы из перечня: социальное обеспечение, гендерная проблематика, культура, спорт, образование, отдых, недвижимость, молодежь, городская мобильность, работа, развитие городов, санитария и здоровье.

Информация из этих форм обрабатывается специалистами, сводится в таблицу и представляется на форумах делегатов от каждого района-участника. На этих форумах, также называемых региональными совещаниями, выбирают те конкретные услуги и мероприятия, которые участники считают приоритетными в каждом районе. Для каждого района выбирается девять мероприятий. За последние четыре года было реализовано только треть проектов. На проекты ПБ ежегодно мэрия тратит около 8 млн реалов, что позволяет реализовать два-три проекта в год. В 2016 г. сумма составила 8,5 млн реалов.

Еще один проект с участием жителей города Наталя — «Умный город для людей» (*Human Smart City*). Проект реализуется с участием городского университета за счет государственных средств и частных инвестиций. Проект направлен на развитие инфраструктуры и распространение научных технологий и инноваций, а также на содействие экономическому и социальному развитию города. Он призван организовать городскую жизнь более разумным способом, через децентрализацию инициатив к реализации последовательных проектов.

## **РОССИЯ**

В России развитие практик участия граждан началось в 2007 г. с запуском Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка, направленной на развитие муниципальной инфраструктуры при участии местных сообществ. В середине 2017 г. в России реализовано около 10 тыс. проектов, а формирующаяся сеть по развитию программ инициативного бюджетирования (ИБ) включает в себя 47 субъектов Российской Федерации. Особенность российских практик участия граждан — их изначальная встроенность в административную и бюджетную системы, софинансирование гражданами проектов, разнообразие. Названные особенности российских практик позволяют говорить о возможности оперирования новым понятием — инициативное бюджетирование (ИБ), которое объединяет совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия; в то же время это сфера государственного регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Долгосрочными эффектами от реализации программ, основанных на участии сообществ в социально-экономическом развитии, являются укрепление социального капитала и рост взаимного доверия между властью, населением и бизнесом, развитие потенциала сообществ и органов местного самоуправления в решении задач местного значения, повышение адресности и эффективности использования бюджетных средств, развитие механизмов общественного контроля и на основе этого — формирование устойчивых и эффективных механизмов территориального развития.

Нигде в мире практики участия граждан в решении вопросов местного значения не обрели такого размаха, как в Российской Федерации. Объяснением этому феномену являются особенности государственного участия и регулирования процесса вовлечения граждан в бюджетные решения. Координатором этого процесса выступает Министерство финансов Российской Федерации. В настоящее время предметом дискуссии стали вопросы включения понятия «инициативное бюджетирование» в Бюджетный кодекс Российской Федерации и ключевые федеральные законы, регулирующие сферу местного самоуправления, а также разработка подпрограммы в составе государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Активное участие в развитии инициативного бюджетирования принимает верхняя палата российского парламента. В 2017 г. Совет Федерации принял постановления о поддержке социально-экономического развития Ставропольского края и Кировской области, в которых инициативное бюджетирование было названо одной из мер, требующих государственной поддержки. В текущем году состоялось несколько круглых столов и выездных заседаний. Промежуточный итог — конкретные рекомендации расширенного заседания комитета по бюджету и финансовым рынкам «Развитие и нормативное регулирование инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации» в адрес Правительства Российской Федерации.

## **ИНДИЯ**

Во всем мире хорошо известен опыт Индии по развитию партисипаторного бюджетирования. В индийском штате Керала (*Kerala*) в 1996 г. был запущен один из самых масштабных проектов участия граждан в решении вопросов местного значения. Пожалуй, нигде в мире партисипаторное бюджетирование не становилось каналом такой массовой мобилизации. В планах было вовлечение более 10 % из 31 млн жителей региона, причем минимум одну треть из вовлеченных должны были составлять женщины. ПБ вовлекало

жителей в циклический процесс, поддержку на всех этапах осуществляли 373 государственных инструктора. Процедура в Керале включает в себя пять шагов: серия местных ассамблей, сбор информации и коллективное написание писем в местные органы местного самоуправления (панчаяты), формулирование проектных предложений специальной комиссией на развивающих семинарах, их одобрение региональными комитетами по планированию и, наконец, осуществление, мониторинг и оценка проектов, в которых граждане также принимают участие.

Гибкость керальского эксперимента позволила ему пережить изменения, которые несколько раз меняли политическую окраску государственной власти. Так или иначе, эксперимент внес положительный вклад в такие процессы, как повышение средней продолжительности жизни, понижение уровня детской смертности. Он получил международное признание со стороны ученых и движения антиглобалистов, широко обсуждался на четвертом Всемирном социальном форуме, который проходил в Мумбае в 2004 г.

В Индии была принята 74-я поправка к Конституции и специальный закон (*Model Nagar Raj Bill*), который предписывает правительствам штатов и городским администрациям создавать совещательные общественные комитеты, состоящие из местных граждан, и готовить в рамках консультаций с ними локальные бюджеты. С принятием данной поправки представители власти начали готовить местные бюджеты, консультируясь с общественными комитетами.

В индийском городе Пуна партисипаторное бюджетирование впервые было внедрено в рамках отдельного муниципалитета. Население Пуны составляет свыше 3,5 млн человек. Запуск состоялся в 2005 г., реальная работа началась в 2006–2007 гг. Эксперимент имел большой отклик среди горожан и городских НКО, включая такие, как Janwani, NSCC, C.E.E, Nagrik Chetna Manch. На определенном этапе проект забуксовал, и именно благодаря настойчивости и усилиям со стороны НКО и граждан его удалось продолжить. Деньги выделялись на каждый prabhag (охватывает территорию двух избирательных участков) в размере 5 млн рупий (\$75400) с максимальным лимитом на один проект 500 тыс. рублей (\$7540). Граждане могли определять выполнение работ в рамках следующих направлений: тротуары, велодорожки, дороги, уличное освещение, светофоры, автобусные остановки, общественные парковки, общественные туалеты, утилизация твердых бытовых отходов, водоснабжение, отвод дождевой воды, сады, общественные здания, вывески и другое.

Большую роль в реализации проекта сыграли СМИ, в частности печатная пресса и радио. В 2012–2013 гг. было получено 600 заявок от жителей. Организаторы сочли, что интерес к проекту падает, поэтому была развернута кампания по повышению участия. Провайдером выступила НКО Janwani. В частности, было проведено более 60 семинаров по обучению партисипаторному бюджетированию, 20 из которых были ориентированы на женские группы самопомощи. Один из методов обеспечения прозрачности: на специальном сайте ведется геотегинг проектов, и в открытом доступе публикуются ссылки на их месторасположение на карте.

Оператор проекта планирует развивать его по следующим направлениям: подробная отчетность, создание операционного руководства по партисипаторному бюджетированию, фасилитация проекта в 2015–2016 гг. с фокусом на женщин, городскую бедноту и другие маргинализованные группы, расширение партисипаторного бюджетирования, включение других городов.

Заслуживает упоминания масштабный эксперимент в Бангалоре — третьем по численности населения (свыше 4,3 млн человек) и пятой по размерам агломерации Индии, ставший творческим осмыслением бразильского опыта. Инициатором эксперимента выступила организация Джанааграха (*Janaagraha*).

В ноябре 2016 г. в штате Керала прошло первое международное мероприятие, посвященное участию граждан в вопросах территориального развития в рамках БРИКС.

На нем была поддержана идея регулярного проведения подобных мероприятий в рамках стран БРИКС.

### **КИТАЙ**

В Китае растущий интерес к ПБ также в основном формируется органами местного самоуправления. С 2005 г. участие граждан в бюджетном процессе рассматривается как один из механизмов повышения бюджетной прозрачности и производительности системы государственного управления. При этом само участие — это не только вовлеченность рядовых граждан в государственную политику, но и расширение межведомственных диалогов с вовлечением депутатов законодательных органов. Многие проекты, которые называются партисипаторным бюджетированием, по факту представляют собой лишь консультации с местным народным конгрессом.

Однако в Китае есть любопытный опыт привлечения средств граждан для финансирования проектов ПБ. В городе Зегуо провинции Джейянг в 2005 г. были случайным образом отобраны 275 человек для участия в выборе приоритетных проектов местного бюджета. Всего для обсуждения было предложено 30 проектов, но средств для их реализации хватало лишь на одну треть. Отобранные на основании голосов представителей проекты оказались действительно приоритетными для данной провинции. Этот эксперимент был признан плодотворным и воспроизведен в последующие годы.

Оригинальный эксперимент реализуется с 2011 г. в городе Чэнду провинции Сычуань, в котором проживает 14 млн жителей. Его особенность в том, что граждане участвуют в принятии решений о том, куда потратить ссуды, выдаваемые местным сообществам государственным инвестиционным фондом «Инвестиционная компания малых городов Чэнду». Максимальный размер суммы кредита от фонда семикратно превышает первоначальный взнос сообщества. Жители не только самостоятельно отбирают проекты, но и решают, на какую сумму брать кредит и как использовать полученные ресурсы. Кредиты возвращаются в течение семи лет.

### **ЮЖНО-АФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА**

Проекты в сфере ПБ реализуются в стране с начала 2000-х годов. Первые пилоты запущены в муниципалитетах Стелленбош и Баффало. В Стелленбоше Акт об управлении муниципальными финансами (*Municipal Finance Management Act*) от 2003 г. требует, чтобы сразу после того, как годовой бюджет сверстан в муниципальном совете, местное сообщество было приглашено для обсуждения и внесения комментариев по бюджету. Однако на деле большая часть граждан не обладает необходимым уровнем финансовой грамотности, чтобы обсуждать бюджетные вопросы. В Баффало общественное вовлечение в вопросы бюджета формально началось с появления специальных комитетов в 2001 г., хотя эти комитеты больше озабочены выбором приоритетных проблем, нежели вопросами распределения средств.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Осенью 2017 г. намечено проведение международного форума стран БРИКС на тему «Вовлечение граждан в развитие общественной инфраструктуры». Цель мероприятия — содействие развитию общественной инфраструктуры поселений с участием граждан через изучение и популяризацию лучших российских и зарубежных практик. Предполагаемый состав участников: инициаторы организации проектов партисипаторного бюджетирования стран БРИКС, консультанты, эксперты проектов партисипаторного бюджетирования, руководители и специалисты финансовых органов и иных органов государственной власти и местного самоуправления стран БРИКС.

Основными темами обсуждения на форуме станут: роль проектов развития общественной инфраструктуры с участием граждан в улучшении жизни городских и сельских поселений, основные разновидности практик ПБ, роль институциональной инфраструктуры ПБ, вопросы финансирования проектов ИБ, роль органов государственной власти и местного самоуправления в организации ИБ.

Наиболее приемлемые формы дальнейшей работы в рамках БРИКС: проведение тематических форумов для работников органов государственного и муниципального управления, экспертов и гражданских активистов; включение разделов, посвященных вовлечению граждан, в образовательные программы системы основного и дополнительного образования; исследование комплексных эффектов от реализации проектов с участием граждан; расширение тематических сообществ, поддержка интеграции в тематические сообщества новых участников; подготовка ежегодного доклада о «лучших практиках вовлечения граждан» в странах БРИКС. Результатом проделанной работы станет существенное увеличение вклада территориальных сообществ в вопросы повышения эффективности общественных финансов, выработка элементов новой современной управляемой культуры, рост доверия к власти на всех уровнях в странах, объединенных международной организацией.

### Библиография / References

1. Вагин В. В. Инициативное бюджетирование в повестке международных экономических организаций // Проблемы современной экономики. 2016. № 4 (60) [Vagin V. V. Initiative Budgeting in the Agenda of International Economic Organizations. *Problems of Modern Economy*, 2016, no. 4 (60) (In Russ.)].
2. Avritzer L. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
3. Avritzer L. The Different Designs of Public Participation in Brazil: Deliberation, Power Sharing and Public Ratification. *Critical Policy Studies*, 2012, vol. 6, no. 2, pp. 113–127.
4. Baiocchi G. Militants and Citizens: the Politics of Participation in Porto Alegre. Stanford University Press, 2005.
5. Coleman S., Sampaio R. C. Sustaining a Democratic Innovation: A Study of Three e-Participatory Budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, July 2016.
6. Leubolt B., Novy A., Becker J. Changing Patterns of Participation in Porto Alegre. *International Social Science Journal*, 2008, vol. 59, no. 193, pp. 435–448.
7. Wampler B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability. Pennsylvania State University Press, 2010.
8. Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre, vol. I: Main Report. The World Bank, 2008.
9. Гаврилова Н. В. Партиципаторное планирование и бюджетирование на местном уровне в индийском штате Керала // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2017. № 1 (49). URL: <http://eee-region.ru/article/4916> [Gavrilova N. V. Participatory Planning and Budgeting at the Local Level in the Indian State Kerala. *Regional Economics and Management: Electronic Scientific Journal*, 2017, no. 1 (49) (In Russ.)].
10. Isaac T., Heller P. Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala. In: Deepening Democracy, ed. by Erik Olin Wright. London, New York: Verso, 2003. Available at: <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Deepening.pdf>.
11. Jafar K. A Note on Peoples' Planning Initiative — Possible Lessons from the Kerala Experience. Munich Personal RePEc Archive, 2015. Available at: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65710/>.
12. Collins P., Chan H. State Capacity Building in China: an Introduction. *Public Administration and Development*, 2009, no. 29, pp. 1–8.
13. Fishkin J., He B., Luskin R. C., Siu A. Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China. *British Journal of Political Science*, 2010, no. 40 (2), pp. 435–448.
14. He B. Authoritarian Deliberation. The Deliberative Turn in Chinese Political Development. *Perspectives on Politics*, 2011, vol. 9, iss. 2, pp. 269–289.
15. Sintomer Y., Traub-Merz R., Zhang J., Herzberg C. (eds.) Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation. Houndsill: Palgrave Macmillan, 2013.
16. Wu Y., Wang W. Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government? A Comparative Case Study of Two Cities in China. *Australian Journal of Public Administration*, 2012, vol. 71, no. 2, pp. 122–135.

17. Heller P. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics & Society*, 2001, vol. 29, no. 1, pp. 131–163.
18. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19. [Vagin V. V., Shapovalova N. A. Participatory Budgeting and Related Practices. *Financial Analytics: Science and Experience*, 2016, no. 38, pp. 2–19 (In Russ.)].
19. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 117–122. [Vagin V., Shapovalova N., Gavrilova N., Initiative Budgeting: International Context of Russian Version. *Financial Journal*, 2015, no. 3, pp. 117–122 (In Russ.)].
20. Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Развитие потенциала общин: программа поддержки местных инициатив в России. Информационный бюллетень Всемирного банка. 2014. Вып. 71. [Shulga I., Sukhova A., Khachatryan G. Community Capacity Building: a Program to Support Local Initiatives in Russia. World Bank Newsletter 2014, vol. 71 (In Russ.)].

### Авторы



**Вагин Владимир Владимирович**, к. филос. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: vagin@nifi.ru)



**Романов Сергей Владимирович**, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса  
(e-mail: Sergei.Romanov@minfin.ru)

---

**V. V. Vagin, S. V. Romanov**

### Budgeting Initiative in the BRICS Countries

#### Abstract

The article is devoted to the practice of citizen participation in budget decisions, as well as other practices of involving citizens in the development of public infrastructure in the countries that make up the BRICS: Brazil, Russia, India, China, South Africa. A rich arsenal of these practices in the BRICS countries can serve as an effective basis for expanding the long-term cooperation of the international organization members.

#### Keywords:

initiative budgeting, participatory budgeting, territorial development, development of public infrastructure, BRICS

**JEL:** H72, H76, H79

#### Authors' affiliation:

**Vagin Vladimir V.** (e-mail: vagin@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

**Romanov Sergey V.** (e-mail: Sergei.Romanov@minfin.ru), Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

К. В. Швандар, А. В. Глазунов

# Анализ использования национальных валют в расчетах по внешнеторговым операциям

## Аннотация

Статья посвящена анализу зарубежного опыта в области изучения факторов, влияющих на использование международных и национальных валют во внешнеторговых операциях. В последнее время интерес к этим вопросам существенно повысился в связи с активными действиями стран ЕАЭС по раскрытию интеграционного потенциала, в том числе за счет расширения расчетов в национальных валютах в целях минимизации издержек и рисков. С начала 2017 г. Евразийская экономическая комиссия начала подготовку к проведению исследования на базе опроса об использовании национальных валют в расчетах между странами ЕАЭС. В свете этого особое внимание в статье уделяется зарубежным подходам к информационному обеспечению анализа использования валют во внешнеторговых операциях, к организации опросов, к формированию выборки исследуемых компаний, а также анализу причин успехов и неудач в проведении исследований

## Ключевые слова:

национальная валюта, расчеты по внешнеторговым операциям, валютная структура расчетов, страны ЕАЭС, торговые партнеры

**JEL:** F10, F14, F31

Серия финансовых кризисов в ведущих западных экономиках и применение ответных мер денежно-кредитной политики, далеко выходящих за рамки стандартного инструментария, ослабили доверие к ключевым международным валютам. Вместе с тем страны с формирующимиися рынками за последние два десятилетия добились стабилизации внутренних финансово-экономических условий, провели либерализацию валютных законодательств, многие перешли к автономному «плаванию» национальных валют, а некоторые значительно расширили свое влияние на мировых рынках. Все это наряду с появлением новых технологических возможностей привело к повышению практического интереса к вопросу о трансформации моно- или бивалютной структуры расчетов в международной торговле в мультивалютную структуру за счет использования в них национальных валют торгующих сторон.

К этому ведут и наблюдаемые в мире процессы регионализации, наиболее ярким проявлением которых является усиливающаяся роль Китая в качестве «ядра» региональной экономики Азии [1]. В меняющихся глобальных условиях создание Евразийского экономического союза (ЕАЭС) на базе Единого экономического пространства и Таможенного союза следует признать важным шагом к сохранению собственной идентичности и способности вести самостоятельную конкуренцию на мировых рынках.

Одна из возможностей раскрытия интеграционного потенциала ЕАЭС связана с минимизацией издержек и рисков за счет расширения расчетов в национальных валютах [2]. Однако при изобилии теорий, объясняющих использование валют во внешнеторговых операциях, на практике эта область остается малоисследованной. Статистика позволяет оценивать валютную структуру платежного оборота на пространстве ЕАЭС и устанавливать взаимосвязи с факторами макроэкономического, структурного

и событийного характера [3]. Но за рамками такого анализа неизвестными для руководящих органов и действующих в их интересах экспертов остаются практические мотивы, интересы и трудности бизнеса. Закрыть этот пробел позволило бы исследование путем опроса участников внешнеторговой деятельности. Именно поэтому Евразийская экономическая комиссия проводит подготовку к проведению такого опроса. Оптимизации таких исследований послужит изучение имеющегося зарубежного опыта.

В зарубежной практике существует не так много примеров подобных исследований, заказчиками которых выступают национальные или международные руководящие органы. В Швеции интерес исходил от центрального банка. В Евросоюзе заказчиком выступили финансовые власти, обеспокоенные последствиями кризиса и возможными препятствиями использованию евро [4]. В Японии инициатива частных экспертов была профинансирована профильным ведомством и поддержана ресурсами его исследовательского института.

### **ИССЛЕДОВАНИЕ ВАЛЮТНОЙ СТРУКТУРЫ РАСЧЕТОВ ЗА ЭКСПОРТ ТОВАРОВ В ШВЕЦИИ**

Исследование валютной структуры расчетов по экспорту товаров в Швеции было проведено с целью устраниТЬ информационный пробел, вследствие которого большое разнообразие общетеоретических взглядов на факторы, влияющие на использование валют в международных расчетах, контрастировало с крайне малым числом эмпирических исследований в этой области. Недостаток последних, в свою очередь, заключался в том, что они базировались исключительно на оценках валютной структуры внешнеторговых контрактов, но в силу отсутствия данных не могли учесть возможные ее отличия от валютной структуры цен, на основе которых заключаются контракты, или фактических расчетов при их исполнении.

Исследование было проведено группой независимых экспертов (представлявших научные круги и банковское экспертное сообщество) по заказу центрального банка (*Sveriges Riksbank*) в рамках реализованного им проекта многостороннего изучения вопросов использования и обращения национальной валюты (*The kronor project*) в 2006 г. [5]. Рассылка формы опроса была произведена национальным статистическим агентством Швеции (*Statistics Sweden*) на адреса электронной почты шведских компаний-экспортеров.

Для проведения исследования было отобрано 2540 компаний (их совокупный вес в общем объеме экспорта товаров из Швеции за 2004–2005 гг. составлял 88,6 %). Перед ними были поставлены вопросы, ответы на которые:

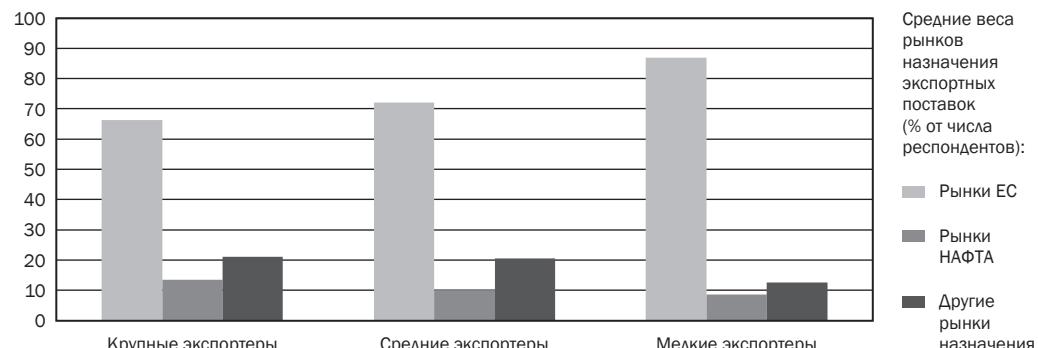
- 1) поясняли статистическую картину использования валют в торговле экспортируемыми товарами;
- 2) обеспечивали анализ факторов, влияющих на использование валют;
- 3) поясняли влияние курсового риска и издержек его хеджирования.

Из 350 компаний, включенных в выборку для исследования, фактически в нем приняли участие 258 респондентов (73,7 %). Отклик в процентах от числа участников выборки был тем слабее, чем меньше размеры их экспортного бизнеса.

Швеция — открытая промышленная экономика с высоким уровнем отраслевой и географической диверсификации экспорта. Для этой страны характерна значительная концентрация экспортного потенциала. На долю 2 % от общего числа предприятий-экспортеров из выборки приходилось более 50 % стоимости внешних поставок. Выручка от экспортных поставок составляла более половины совокупной выручки предприятий-экспортеров независимо от размеров бизнеса (среди крупных экспортеров — более 75 %).

Рисунок 1

## Основные торговые партнеры Швеции



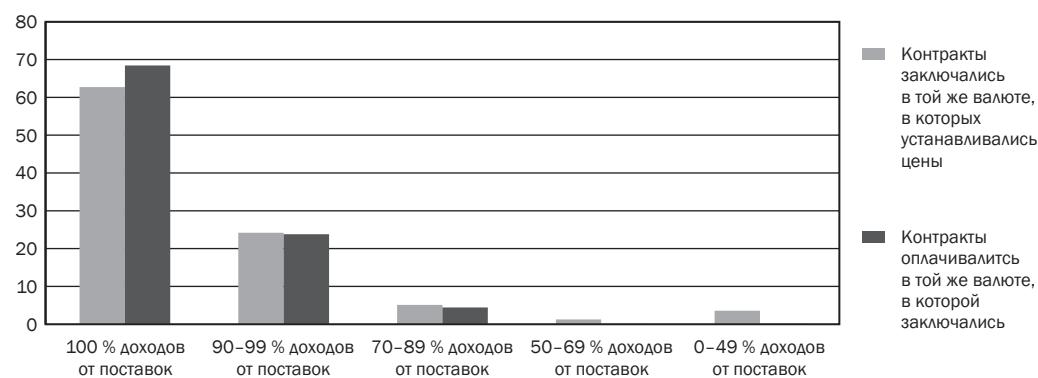
Источники: составлено авторами по Friberg R., Wilander F. Price Setting Transactions and the Role of Denominating Currency in FX Markets / Sveriges Riksbank Working Paper 201, January 2007; Friberg R., Wilander F. The Currency Denomination of Exports – A Questionnaire Study // Journal of International Economics. 2008. Vol. 75.

Среди экспортёров преобладающая часть приходилась на дочерние компании шведских и зарубежных компаний. Значительную часть экспортёров компаний, входящих в корпоративные группы, составляли внутрикорпоративные поставки (торговля между связанными компаниями, расположенными в Швеции и за ее пределами): в среднем более 45 %, в том числе в торговле крупных экспортёров – 41 %, средних – 54 %, мелких – 35 %.

Большинство экспортёров заключали контракты только или преимущественно в той же валюте, в которой установлена цена на товар, и получали платежи в той же валюте, в которой заключены контракты.

Рисунок 2

## Совпадение валюты контрактов с валютами цен и расчетов в Швеции, % от числа респондентов



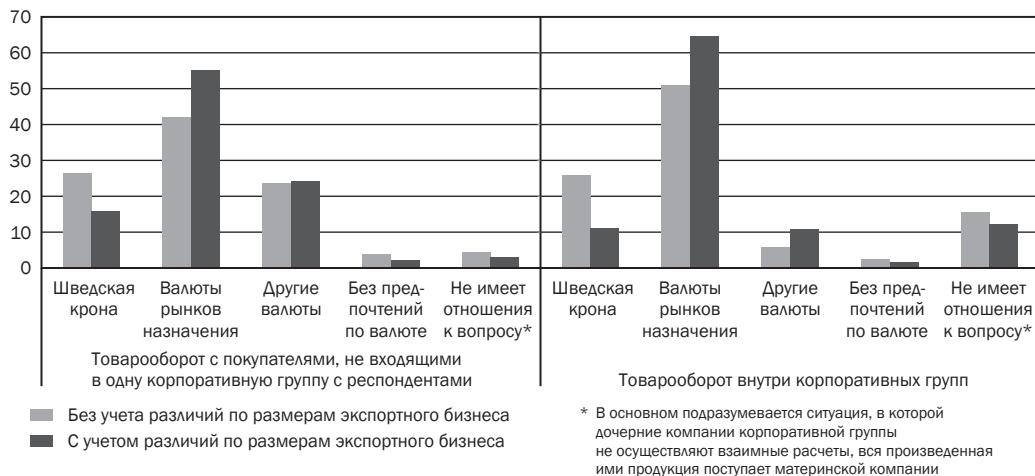
Источники: составлено авторами по Friberg R., Wilander F. Price Setting Transactions and the Role of Denominating Currency in FX Markets; Friberg R., Wilander F. The Currency Denomination of Exports – A Questionnaire Study.

В тех случаях, когда валюта контракта отличалась от валюты, в которой установлена цена, это зачастую объяснялось тем, что валюта контракта определялась по настоящему покупателей, а также тем, что торговля осуществлялась внутри одной и той же корпоративной структуры или через посредников [6]. Отличие валюты, в которой производились расчеты, от валюты контрактов в большинстве случаев определялось тем, что по контракту выбор валюты для проведения расчетов зависит от покупателя, а также ошибками банков при выполнении

платежных поручений или неточными инструкциями покупателей банкам, сложностями покупки шведских крон покупателями из развивающихся стран и пр.

Рисунок 3

**Использование валют в экспортных операциях в Швеции,  
% от числа респондентов**



*Источники:* составлено авторами по Friberg R., Wilander F. Price Setting Transactions and the Role of Denominating Currency in FX Markets; Friberg R., Wilander F. The Currency Denomination of Exports – A Questionnaire Study.

Наибольшая доля в контрактах на экспортные поставки шведских предприятий приходилась на валюты рынков назначения. А доля контрактов в шведских кронах примерно равнялась доле контрактов в иностранных валютах, не являющихся валютами рынков назначения.

Основное значение среди факторов, которыми определяется выбор валюты для установления цены на экспортные товары, экспортёры придавали тому обстоятельству, что они свободны в этом выборе. Однако для крупного и среднего бизнеса при этом главную роль играл вес того или иного рынка в совокупном объеме продаж (на крупных рынках цены назначались в валюте этих рынков) [7].

Что касается факторов, от которых зависит выбор валюты контракта, балансу своих интересов с интересами покупателей шведские экспортёры придавали больше значения, чем собственной свободе выбора. Кроме того, значение имели корпоративная политика в отношении валюты контрактов, размеры контрактов — крупные контракты заключаются в валюте покупателя, валюта контрактов у конкурентов и волатильность обменного курса, а также размер комиссионного вознаграждения за совершение конверсионных операций [7].

В ответ на вопрос о том, какую валюту респонденты воспринимают как национальную валюту, большинство (92 %) назвали шведскую крону, однако некоторые — евро или доллар США (соответственно, 5 и 3 %).

В качестве ключевых факторов управления курсовым риском были названы обязательная корпоративная политика в данном отношении и задача ограничения волатильности кассовых потоков; наименьшее значение придавалось возможности извлечения арбитражной прибыли.

В торговле на европейских рынках преобладали контракты в валютах рынка назначения (основная валюта — евро), а с Северной Америкой — в долларах США. В торговле с прочими регионами контракты с несвязанными контрагентами заключались в основном в международных валютах, а по внутрикорпоративным поставкам — в валюте рынка назначения (евро).

В результате авторы исследования сделали следующие выводы:

- 1) валюта расчетов, как правило, совпадает с валютой контрактов;
- 2) в национальной валюте заключается меньшая часть контрактов;
- 3) выбор валюты контракта зависит от импортера не меньше чем от экспортера;
- 4) в интересах ценовой политики — минимизировать число валют, в которых экспортерами назначаются цены на свои товары;
- 5) чем большая часть сбыта экспортной продукции приходится на тот или иной рынок, тем скорее контракты будут заключаться в валюте рынка назначения;
- 6) политика конкурентов — один из факторов выбора валюты контрактов, но не основной;
- 7) выбор в относительно небольшой степени зависит от ожидаемой волатильности валюты, конверсионных издержек и спектра возможностей проведения финансовых операций;
- 8) экспортеры не используют ценовую политику, для того чтобы мотивировать покупателей к расчетам в шведских кронах;
- 9) относительно большая доля контрактов в шведских кронах характерна для торговли неоднородными товарами (товарами с низкой взаимозаменяемостью, с низкой эластичностью цены по спросу) — использование экспортерами неоднородных товаров национальной валюты в качестве основной для внешнеторговых операций более вероятно, чем экспортерами однородных товаров;
- 10) вероятность использования национальной валюты в контрактах малым бизнесом выше, чем средним и крупным;
- 11) в рамках корпоративных структур связанные компании используют в контрактах одинаковые валюты.

Интересное наблюдение заключается в том, что меньшинство экспортеров в Швеции всегда немедленно конвертируют выручку в иностранной валюте в шведские кроны. Для большинства немедленная конверсия — редкое или исключительное явление. В ряде случаев это объясняется ведением учета в иностранной валюте (поскольку корпоративная бухгалтерия расположена по месту базирования материнской компании за рубежом и счета дочерней компании открыты в иностранных банках). Другая распространенная причина — использование форвардных контрактов.

### **ИССЛЕДОВАНИЕ ВАЛЮТНОЙ СТРУКТУРЫ РАСЧЕТОВ ЗА ЭКСПОРТ И ИМПОРТ ТОВАРОВ, ПРОВЕДЕНОЕ В ЕВРОСОЮЗЕ**

В феврале 2015 г. постоянным Совещанием министров финансов государств — членов еврозоны (Еврогруппой) было дано поручение Еврокомиссии провести исследование практики установления цен, заключения контрактов и проведения расчетов в международной торговле и факторов, способствующих и препятствующих использованию евро.

Еврокомиссия выступила заказчиком исследования, а исполнителями — Объединенный исследовательский центр (*Joint Research Centre, JRC*) — аналитическая служба Еврокомиссии и частная исследовательская компания *TNS opinion*. Наличие налаженной сети контактов и обеспеченность проекта аналитическими ресурсами позволили провести исследование в сжатые сроки.

Исследование проводилось выборочно среди европейских компаний, относящихся к топливно-энергетическому сектору, машиностроению и электротехнической промышленности, авиастроению и судостроению, финансовому сектору.

Опросы проводились среди компаний, зарегистрированных в каком-либо из государств — членов еврозоны и действующих на территории Германии, Франции или Италии («география» опросов была ограничена в целях экономии времени). Кроме того, ввиду высокой значимости британской финансовой индустрии опросы проводились также среди британских компаний.

Содержание опросов можно условно разделить на две части:

1) вопросы, направленные на раскрытие экспортно-импортного профиля деятельности компании, применяемых практик при проведении внешнеторговых операций и, в частности, практик в области заключения контрактов;

2) вопросы, направленные на выявление факторов, препятствующих использованию евро.

Средняя по всем компаниям оценка доли экспортных контрактов, заключаемых в евро, составила около 80 %. Почти две трети компаний не использовали при заключении контрактов другие валюты. Среди прочих абсолютное большинство составляли экспортёры, использующие доллар США. Только 1 % от их числа заключали контракты в российских рублях (как и в юанях). Рубль использовался в экспортных контрактах немецких компаний электротехнической промышленности и машиностроения, относящихся к малому бизнесу.

Доля компаний, использующих одну и ту же валюту для заключения контрактов на поставки своей продукции за пределы ЕС и на закупки товаров (оплату услуг и т. д.) за пределами ЕС, составляла порядка 80 % от общего числа респондентов.

Среди факторов, побуждающих к использованию других валют, кроме евро, при заключении экспортных контрактов, по результатам опроса были выявлены следующие приоритеты (в порядке убывания значимости): большие размеры рынка назначения; управление курсовым риском; отраслевая специфика (устоявшаяся практика использования определенных валют на рынках определенных товаров); использование другой валюты конкурентами. Одновременно многие компании в комментариях указывали на то, что заключали контракты не в евро, а в других валютах, идя навстречу пожеланиям покупателя.

Что касается факторов, в наибольшей мере влияющих на выбор евро в качестве валюты внешнеторгового контракта, опросом выявлены следующие приоритеты (в порядке убывания значимости): длительность контракта и продолжительность периода до поставки товара заказчику; размер сделки; курс евро и его волатильность; соотношение процентных ставок в разных валютах; различный характер шоков на макроуровне, которым подвержены экономики еврозоны и ее торговых партнеров.

Приоритеты в ответах на вопрос, какие факторы препятствуют использованию евро в международных контрактах, распределились в следующем порядке (по убыванию значимости): практика бухгалтерского учета (отчетности); правовые препятствия; недостаточное развитие платежной инфраструктуры; доступность торговых кредитов.

Концентрация респондентов, отрицательно ответивших на вопрос, осуществляют ли они деятельность по управлению курсовым риском, наблюдается среди малого бизнеса. Это связано с тем, что малый бизнес использует в качестве валюты экспортных контрактов преимущественно евро. Результаты опроса показывают, что чем больше бизнес компаний, тем меньшее значение она придает издержкам хеджирования курсового риска (и, следовательно, тем выше вероятность того, что она заключает экспортные контракты не только в евро, но и в других валютах) [7; 8; 9].

## **ИССЛЕДОВАНИЕ ВАЛЮТНОЙ СТРУКТУРЫ КОНТРАКТОВ НА ЭКСПОРТ ТОВАРОВ, ПРОВЕДЕНОЕ В ЯПОНИИ**

Япония — одна из крупнейших экономик мира. Экспортное производство составляет значительную часть экономического потенциала страны. Экспорт представлен в основном промышленной продукцией обрабатывающих отраслей с диверсифицированной неоднородной номенклатурой и «географией» поставок. Иена входит в число свободно используемых и мировых резервных валют.

Опрос с целью подготовки информационной базы для анализа факторов, влияющих на использование валют в торговле Японии с остальным миром, был проведен группой независимых экспертов при поддержке действующего под эгидой Министерства экономики, торговли и промышленности Исследовательского института экономики, торговли и промышленности (*Research Institute of Economy, Trade and Industry, RIETI*) [10].

Форма опроса, составленная экспертной группой, была направлена на адреса электронной почты промышленных компаний, акции которых включены в котировальный список Токийской фондовой биржи. Общее число компаний в указанной выборке составляло 920, ответы были получены от 25 % из числа опрошенных компаний.

Респонденты, фактически принявшие участие в опросе, представляли 14 отраслей промышленности. В аналитических целях компании-экспортеры были условно разделены на три группы по размерам бизнеса по двум критериям: абсолютный размер экспортных поставок и доля экспорта в общем объеме продаж (высокая, средняя, низкая)<sup>1</sup>. Число экспортеров в указанных группах было примерно равным. Доля экспорта в обороте продаж варьировалась по отраслям от 10 до 48 % (в среднем 37 %).

Содержание опроса было построено таким образом, чтобы ответы позволяли провести анализ в следующих аспектах:

1) влияние применяемых компаниями методов управления курсовым риском на валютную структуру внешнеторговых операций, включая вопросы совпадения валюты контракта с валютой расчетов, а также трудностей, сопряженных с использованием тех или иных валют и корпоративной политикой хеджирования курсового риска и инструментов хеджирования;

2) влияние курсовых колебаний на цену экспортируемой продукции;

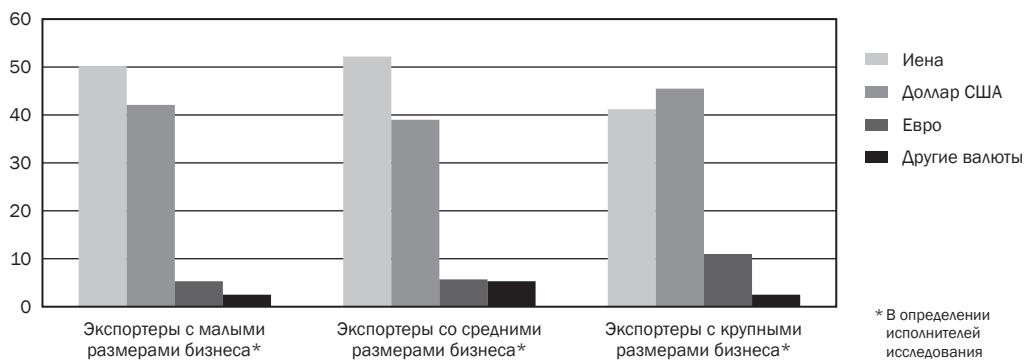
3) статистическая картина использования валют по всей совокупности экспортных операций;

4) структурная картина: доли разных валют на разных рынках назначения и в операциях с разными торговыми партнерами (в том числе в торговле внутри корпоративных групп промежуточной и конечной продукцией, с зарубежными дистрибуторами японской промышленной продукции).

В среднем по всем респондентам доля иены среди валют, в которых были заключены контракты с покупателями, составляла около 50 %, в долларах США — 40 %, во всех прочих валютах — 10 %. Высокие показатели контрактов в иенах наблюдались среди экспортёров со средними и малыми размерами бизнеса. При этом около половины контрактов крупных экспортёров были выражены в долларах США и менее 40 % — в иенах.

Рисунок 4

**Деноминация экспортных контрактов по размерам бизнеса экспортёров в Японии, %**



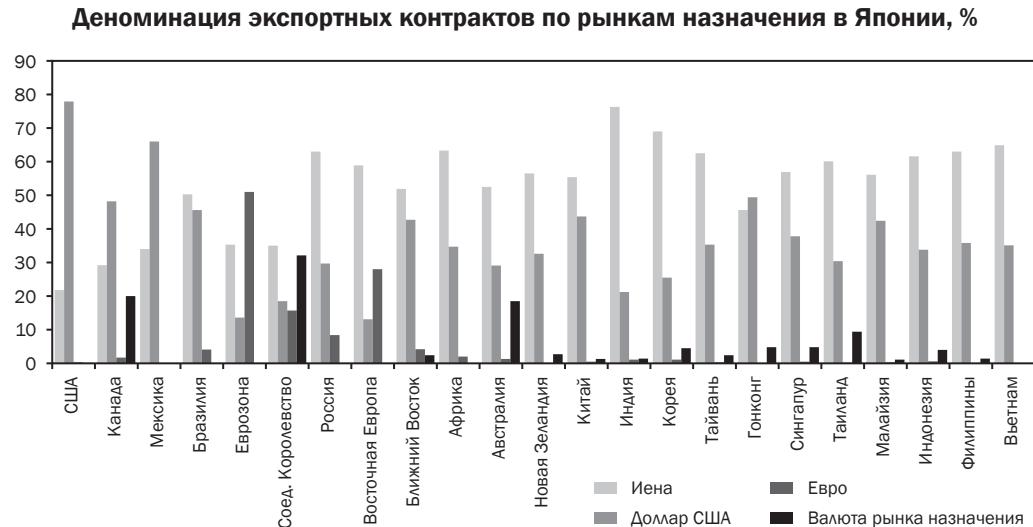
Источник: составлено авторами по Ito T., Koibuchi S., Sato K., Shimizu J. Choice of Invoicing Currency: New evidence from a questionnaire survey of Japanese export firms / RIETI Discussion Paper Series 13-E-034. April 2013.

<sup>1</sup> По критериям величины собственных средств и численности персонала большинство респондентов относилось к крупному бизнесу: компании с капиталом более 1 трлн иен (92 %) и персоналом свыше 300 человек (76 %).

## Использование национальных валют во внешнеторговых операциях

Наибольших значений доля контрактов в иенах достигала в торговле со странами близлежащего для Японии Азиатско-Тихоокеанского региона, с Южной Америкой, Восточной Европой и Россией, Африкой, и лишь в торговле с США доля контрактов в иенах составляла немногим более четверти.

Рисунок 5



Источник: составлено авторами по Ito T., Koibuchi S., Sato K., Shimizu J. *Choice of Invoicing Currency: New evidence from a questionnaire survey of Japanese export firms.*

Что касается крупных экспортеров, то доля иены превышала 50 % только в их контрактах на поставки в Восточную Европу и Россию, а также в Африку, она была высокой в поставках на рынки стран АТР. Однако в торговле с Китаем крупными экспортерами в иенах было заключено меньше половины контрактов. В поставках на европейские рынки доля иены в контрактах крупных экспортеров составляла порядка 30 %, в поставках в США — лишь около 15 %.

В долларах США были заключены более двух третей контрактов с покупателями в США и Мексике (в торговле с США — в среднем не менее трех четвертей), около половины контрактов — с канадскими контрагентами. В евро заключалось более половины контрактов крупных и средних экспортеров на поставки на рынки еврозоны и около 30 % контрактов в торговле со странами Восточной Европы. Среди валют рынков назначения, помимо США и еврозоны, заметную роль играли только фунт стерлингов, канадский и австралийский доллары (от 20 до 40 % в контрактах крупных и средних экспортеров), а в контрактах экспортеров с относительно малыми размерами бизнеса — также новозеландский доллар (12,5 %).

Результаты исследования показывают, что заключение контрактов в иенах — систематическое явление только для деятельности японских компаний, не встроенных в международные корпоративные структуры. В поставках, осуществляемых аффилированными компаниями транснациональных корпораций, которые условно можно считать внутрикорпоративными поставками, существенная доля контрактов в иенах приходилась только на продажи в Восточную Европу и Россию, АТР и Африку.

Аналитическая обработка полученных от экспортеров данных показала, что валюты рынков назначения, характеризующиеся относительно высокими показателями волатильности и издержек хеджирования курсового риска, склонны вытесняться из контрактов иенами (но не dólaresами США).

Валюты рынков назначения, курсы которых формируются в режимах привязки к доллару США, склонны вытесняться в контрактах долларами США и иенами. Валюты рынков назначения, входящие в число расчетных валют системы CLS<sup>2</sup>, склонны вытеснять из контрактов иены и доллары США.

Доля иены в контрактах тем больше, чем сильнее конкуренция на отраслевых рынках экспортруемых товаров и чем большая их часть контролируется японскими экспортёрами. Сильные конкурентные позиции обеспечиваются качеством, функциональностью и другими параметрами поставляемой продукции, а также усилиями по ее продвижению на рынках.

## **ДРУГИЕ ПРИМЕРЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВАЛЮТНОЙ СТРУКТУРЫ ВНЕШНЕТОРГОВЫХ ОПЕРАЦИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ ЭКОНОМИКАХ**

В Соединенном Королевстве в рамках исследования, проведенного экономическим факультетом Уорвикского университета, были проанализированы факторы, влияющие на выбор валюты экспортёрами и импортёрами. Исследование проводилось на основе данных британской Королевской службы налогов и таможенных сборов без проведения опросов. Рассматривалась только торговля с экономиками, не входящими в ЕС, что помогало исключить фактор соседства с валютным союзом, «приглушающий» силу других факторов. Имевшиеся данные не позволили отделить поставки внутри транснациональных корпораций от торговли между несвязанными контрагентами.

Контракты заключались британскими экспортёрами в 76 валютах, импортёрами — в 103 валютах. В среднем 57 % экспортных контрактов были заключены в фунтах стерлингов и 37 % — в долларах США; 65 % контрактов на импорт — в долларах США и 25 % — в фунтах стерлингов.

Таким образом, основная часть экспортных контрактов была деноминирована в валюте производителя (национальной валюте). Только в поставках в США доля контрактов в валюте рынка назначения была сопоставима с долей контрактов в фунтах стерлингов (примерно по половине в общей стоимости контрактов).

Что касается импорта, то более 80 % контрактов на поставки из США были заключены в долларах в качестве валюты страны-изготовителя. В контрактах на поставки из других регионов мира вне ЕС доля доллара, в данном случае используемого как международная валюта, составляла от половины до трех четвертей их совокупной стоимости.

Импортные контракты по отраслям тяготели к деноминации в долларах США в качестве международной валюты. Исключение составляли контракты на импорт сырьевой продукции и продукции химической промышленности, которые равномерно распределялись между фунтом стерлингов, долларом США и валютами стран-изготовителей (приблизительно такая же картина наблюдалась в импорте продукции машиностроения).

В контрактах на импорт промежуточной продукции и инвестиционных товаров вес доллара США в качестве международной валюты превышал доли фунтов стерлингов и валют стран-изготовителей, вместе взятые. В этом можно усмотреть следствие внутрикорпоративных поставок. Контракты на импорт конечной продукции относительно ровно распределялись между долларом США и валютами стран-изготовителей при небольшой доле фунта стерлингов. Доля фунта стерлингов в контрактах на экспорт по всем трем категориям превышала 55 %.

<sup>2</sup> Система непрерывного взаимосвязанного расчета (*Continuous linked settlement*) — частная система расчетов по конверсионным валютным сделкам, созданная в США в 1997 г. на базе расчетного оператора CLS Bank International. После того как в 2002 г. банком была получена в США лицензия на проведение валютных операций, он преобразовался в транснациональное акционерное общество, действующее в США в рамках законодательства о филиалах и дочерних компаниях иностранных банков (1919 Edge Act).

В Бразилии использование национальной валюты в расчетах за экспортные поставки допускается законодательством страны с 2007 г. С 2008 г. бразильским банкам разрешено совершать сделки покупки-продажи иностранной валюты за реалы с банками, находящимися за пределами бразильской территории, принимать от них и отправлять им переводы в реалах и в этих целях устанавливать корреспондентские отношения. Этим обеспечивается возможность покупки-продажи реалов за пределами Бразилии и международных расчетов в реалах. В 2008 г. на основе взаимодействия центральных банков была создана аргентинско-бразильская платежная система SML (*Sistema de Pagamentos em Moedas Locais*), позволившая резидентам двух стран осуществлять платежи в реалах за поставки из Бразилии и в песо за поставки из Аргентины; впоследствии к системе присоединились другие страны Меркосур [11].

Министерством развития, промышленности и внешней торговли Бразилии в 2011 г. было проведено исследование валютной структуры внешнеторговых расчетов на основе таможенных деклараций, поступивших в министерство от экспортеров, и налоговых деклараций, поданных импортерами в национальную налоговую службу. Как и в изложенном выше британском примере, бразильское исследование не включало проведение опроса [12].

В 2011 г. 95 % контрактов на экспорт товаров из Бразилии и 84 % импортных контрактов заключалось в долларах США. Доля евро в контрактах на экспорт приближалась к 4–5 %, в контрактах на импорт — к 11–12 %. Доля реала во внешнеторговых контрактах возросла, но не превышала 1 % в экспорте и 2 % в импорте. При этом в экспортных контрактах наблюдавшееся повышение веса реала в расчетах сопровождалось снижением доли евро, в контрактах на импорт — доли доллара США. Контракты во всех прочих валютах составляли меньше 1 % в экспорте и не более 3 % в импорте.

Таким образом, Бразилия входит в число стран, отличающихся высокими показателями использования одной международной валюты (доллара США) в торговых контрактах со всем остальным миром. Доля США в «географии» экспортных поставок из Бразилии составляет лишь около 10 % при более чем 90-процентном весе доллара США в контрактах. Его вес в контрактах на импорт также многократно превышает долю импорта товаров Бразилией из США [12].

Большая часть (от 40 до 80 %) контрактов на экспорт товаров из Бразилии, заключаемых в реалах, приходилась на торговлю с Аргентиной. Наблюдается прямая связь между повышением доли выраженных в реалах контрактов на поставки на этот рынок и созданием платежной системы SML. В контрактах с Парагваем и Уругваем по линии бразильского экспорта реал имеет устойчивый вес, но значительно меньший по сравнению с бразильско-аргентинскими контрактами ввиду существенно больших объемов торговли Бразилии с Аргентиной [11].

Интересно, что наибольшие показатели веса реала в экспортных контрактах приходятся на вывоз из Бразилии сахара и табака (в обоих случаях — более 15 % от общей стоимости контрактов, выраженных в реалах). Это продукция, относящаяся к категории биржевых однородных товаров. Данное обстоятельство контрастирует с теорией, согласно которой в торговле такими товарами абсолютно преобладающими являются расчеты в международной валюте. Однако этот контраст легко объяснить тем, что для остального мира Бразилия остается в первую очередь именно поставщиком однородной продукции, сахар и табак составляют значительную часть внешних поставок.

В рамках исследования рассматривался вопрос о том, насколько валюты, в которых в действительности производятся расчеты, совпадают с валютами контрактов. Оценка проводилась косвенно путем сопоставления объемов финансовых транзакций в реалах, связанных с внешней торговлей, с объемами экспортно-импортных контрактов, заключенных в реалах. Результаты показали, что фактически в реалах оплачивалось лишь менее 30 % заключенных в них контрактов. В торговле с Аргентиной этот показатель достигал

более 50 %, при этом все расчеты в реалах производились через систему SML. В расчетах за импорт реал не использовался независимо от того, в какой валюте заключались контракты. Причина низкого использования реалов в расчетах заключалась в незрелости платежной инфраструктуры, условия для развития которой сложились лишь после либерализации валютного законодательства в 2008 г. Кроме SML расчеты могли проводиться по существу только через не очень развитую систему корреспондентских счетов иностранных банков в Бразилии (система счетов в реалах за пределами Бразилии находилась в зачаточном состоянии) [11].

В Таиланде в основу исследования, проведенного в 2008 г. в рамках совместного проекта группы АСЕАН+3, были положены статистические данные и результаты проведенного опроса компаний [13].

В 2001–2008 гг. доля доллара США в структуре валют, в которых заключались контракты на экспорт товаров из Таиланда, составляла более 80 % к концу указанного периода. Доля доллара в структуре импортных контрактов составляла не менее трех четвертей и к концу охваченного исследованием периода возросла. В иенах заключались 6–7 % экспортных контрактов и 9–12 % импортных, в евро, соответственно, 2–3 и 4–5 %. Доля национальной валюты (тайланда бата) в экспортно-импортных контрактах составляла 4–7 %.

Данные в географическом разрезе свидетельствуют о том, что большая часть внешнеторговых контрактов Таиланда по всему миру была заключена в международной валюте, в качестве которой использовался доллар США. Иена и евро играли значительную роль только в торговле с Японией и Евросоюзом соответственно, однако и на этих направлениях уступали доллару США [13; 14].

Опрос состоялся среди небольшого числа примерно одинаковых по размерам бизнеса крупных для Таиланда компаний-экспортеров в отраслях сельского хозяйства и пищевой промышленности, электроники, автосборочной отрасли, машиностроения, энергетики и химической промышленности. Практически у всех производственные мощности были сосредоточены преимущественно на национальной территории, но 40 % зависели от мощностей, расположенных за ее пределами.

Чуть менее 50 % компаний признали выбор валюты экспортного контракта важным инструментом управления курсовым риском. Все они были согласны с тем, что выручка должна поступать в той же валюте, в которой заключен контракт. В тайландинской практике контракты обычно заключаются в той валюте, в которой объявляются цены на экспортные товары (средняя периодичность изменения цен – 3–4 раза в год), при этом компании допускают, что по желанию контрагентов в контрактах может использоваться другая валюта.

Среди факторов, которые влияют на выбор валюты экспортного контракта, наиболее высокие оценки большинства участников опроса получили стабильность валюты и размер рынка назначения. Вместе с тем компании, за исключением производителей электроники, не считали, что большие размеры рынка назначения или отдельного поступающего оттуда заказа приводят к использованию в контрактах валюты этого рынка (национальной валюты контрагента). В случае с Таиландом этим подразумевается, что контракты на крупных рынках (по крупным сделкам) заключаются преимущественно в международной валюте.

Относительно высоко оценивалось также значение таких факторов, как наличие дистрибуторской сети за рубежом, вес экспортера на рынке реализуемого им товара и поведение конкурентов.

## **ВЫВОДЫ**

Рассмотренные примеры демонстрируют несколько подходов к информационному обеспечению анализа использования валют во внешнеторговых операциях: получение данных исключительно путем опроса участников внешней торговли (Евросоюз); использование

данных официальной статистики по показателям, дополняющим информацию, полученную из опросов, в целях ее анализа (Швеция, Таиланд); использование дополнительной информации, источником которой является отчетность самих компаний (Япония); анализ с опорой только на данные официальной статистики без проведения опросов (Соединенное Королевство, Бразилия).

В основном исследования осуществлялись группами независимых экспертов или ассоциированными с заказчиком исследовательскими организациями. При этом подходы к организации опросов, формированию выборки исследуемых компаний различались следующим образом:

- проведение опроса через сеть контактов национальной статистической службы, ограничение выборки крупнейшими экспортёрами и произвольно отобранными компаниями из категорий среднего и малого экспортного бизнеса в соответственно убывающем отношении к общему числу компаний в каждой из этих категорий (Швеция);
- проведение опроса от имени заказчика через существующую сеть мониторинга бизнеса, через которую по заданным параметрам (например, отраслевому) автоматически формируется выборка исследуемых компаний (Евросоюз — опрос TNS);
- проведение опроса от лица заказчика среди выборки, составленной из крупнейших участников внешнеторговой деятельности путем индивидуальной работы с респондентами (Евросоюз — опрос JRC);
- проведение опроса от лица ведомственного исследовательского института среди компаний, входящих в представительный биржевой котировальный список (Япония).

Пример Швеции демонстрирует наиболее высокие результаты по участию в опросе включенных в выборку компаний (почти три четверти). Это позволяет выдвинуть гипотезу о предпочтительности проведения опроса через национальную статистическую службу, но достаточных доказательств этому нет. Неудачу опросов в Евросоюзе можно объяснить, в частности, тем, что они проводились среди компаний, расположенных на обширной территории трех государств (четырех в части опроса среди компаний финансовой индустрии). При этом Еврокомиссия в качестве заказчика опросов могла восприниматься опрашиваемыми компаниями на местах как менее влиятельная и требующая внимания инстанция по сравнению с национальными властями.

Примером Японии иллюстрируется не вполне, но достаточно успешный опыт проведения опроса среди компаний, выборка которых определяется биржевым листингом. По всем респондентам имелись доступные данные их годовой отчетности. Однако заданные «извне» параметры выборки предопределили преобладание в ней крупных компаний, и предпринятое в аналитических целях деление по размерам бизнеса было довольно условным.

Важное наблюдение, которое может быть сделано на основании данных зарубежных исследований, заключается в том, что высокой долей использования национальной валюты в контрактах (расчетах) часто отличаются экспортные операции в сегменте относительно малого бизнеса. Это объяснимо, поскольку при малых размерах бизнеса и особенно небольшой доле экспорта в общем обороте продаж компании вряд ли целесообразно подвергаться курсовому риску или принимать на себя издержки управления риском. В контексте данного наблюдения можно заключить, что продуктивность опроса существенно зависит от охвата им бизнеса небольших размеров.

Учитывая относительную новизну предмета исследования (использование валют во внешней торговле), особенности метода (опрос) и неопределенность в отношении результатов, большое значение имеет оптимизация процессов сбора и анализа данных по критерию максимального эффекта при минимальных затратах. Это выдвигает ряд требований, прежде всего — к наиболее полному использованию доступной статистической информации. Содержание опроса зависит от полноты и разнообразия имеющейся статистической информации и от сравнивательных затрат на проведение опроса.

Успеху опроса могут препятствовать опасения компаний по поводу возможного использования полученной информации в надзорных целях, ее утечки. Целесообразно, чтобы рассылка формы опроса осуществлялась от лица ведомства, не вызывающего такие опасения, и сопровождалась официальными заверениями в использовании полученной информации исключительно в целях анализа, гарантиями конфиденциальности. Могут быть опробованы и возможности анонимного проведения опроса.

### Библиография

1. Швандар К. В. Международная конкурентоспособность: современный взгляд на концепцию. М.: МАКС Пресс, 2006.
2. Глазунов А. В., Швандар К. В., Анисимова А. А. Развитие национальных платежных систем как актуальная тенденция // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 5 (33). С. 94–102.
3. Швандар К. В., Плотников С. В., Бородин А. Д. Возможности моделирования при прогнозировании конъюнктуры мировых товарных рынков (на примере рынка нефти) // Деньги и кредит. 2010. № 4. С. 63–69.
4. Langedijk S., Karagiannis S., Papanagiotou E. Invoicing Currencies in International Trade – Drivers and Obstacles to the Use of the Euro. JRC Scientific and Policy Report. 11.01.2016.
5. Friberg R., Wilander F. The Currency Denomination of Exports – A Questionnaire Study // Journal of International Economics. 2008. Vol. 75.
6. Donnenfeld S., Haug A. Currency Invoicing in International Trade: An Empirical Investigation // Review of International Economics. 2003. Vol. 11. Iss. 2.
7. Tille C., Goldberg L. S. What Drives the Invoicing of International Trade? / VOX, CEPR's Policy Portal. December 2009. URL: <http://voxeu.org/article/choosing-invoicing-currency>.
8. Яковлев И. А., Швандар К. В. Использование режима плавающего обменного курса в странах с переходной экономикой // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 5 (27). С. 103–112.
9. Chipyto T., Snyder C. The Role of Firm Size in Bilateral Bargaining: a Study of the Cable Television Industry // The Review of Economics and Statistics. 1999. Vol. 81. Iss. 2.
10. Ito T., Koibuchi S., Sato K., Shimizu J. Choice of Invoicing Currency: New evidence from a questionnaire survey of Japanese export firms / RIETI Discussion Paper Series 13-E-034, April 2013.
11. Reiss D. G. Easing Trade Costs within Mercosul / MPPRA Paper № 42174, posted 25. October 2012.
12. Reiss. D. G. Invoice Currency in Brazil / Proceedings of the 42th Brazilian Economics Meeting (ANPEC), 2014.
13. Nyunt K. M. Ways to Promote Trade Settlement Denominated in Local Currencies in East Asia: Case Study of Thailand. In: Ways to Promote Trade Settlement Denominated in Local Currencies in East Asia: Case Studies of Thailand, Singapore, EU and NAFTA / ASEAN +3 Research Study Group (Final Report), April 2010.
14. Hayakawa K., Laksanapanyakul N., Yosimi T. Benefits of Home Currency Invoicing. July 2015 / Asia-Pacific Economic Association. URL: [http://www.apeaweb.org/confer/tw15/papers/Yoshimi\\_Taiyo.pdf](http://www.apeaweb.org/confer/tw15/papers/Yoshimi_Taiyo.pdf).

### Авторы



**Швандар Кристина Владимировна**, д. э. н., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: shvandar@nifi.ru)



**Глазунов Артур Валерьевич**, референт государственной гражданской службы Российской Федерации 2 класса  
(e-mail: artur.glazunov@minfin.ru)

**K. V. Shvandar, A. V. Glazunov**

## National Currencies in Foreign Trade Transactions: International Experience and Results

### Abstract

The article is devoted to the analysis of foreign experience of studying the factors explaining the use of international and national currencies in foreign trade. Recently, the interest in these issues has increased significantly due to the active efforts of the EAEU countries to disclose the integration potential, in particular through the expansion of settlements in national currencies to minimize costs and risks. Since the beginning of 2017 the Eurasian Economic Commission has begun preparations for the research based on a survey on the use of national currencies in settlements between the EAEU countries. In light of this process special attention is paid in this article to foreign approaches to information support for the analysis of the use of currencies in foreign trade operations, the organization of surveys, the sampling of the companies under study, and the analysis of the reasons for success research.

### Keywords:

national currency, settlements on foreign trade operations, currency structure of settlements, countries of the EAEU, trading partners

**JEL:** F10, F14, F31

### Authors' affiliation:

**Shvandar Kristina V.** (e-mail: shvandar@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

**Glazunov Artur V.** (e-mail: artur.glazunov@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

### References

1. Shvandar K. V. International Competitiveness: a Modern View on the Concept. Moscow: MAKS Press Publ., 2006.
2. Glazunov A. V., Shvandar K. V., Anisimova A. A. Development of National Payment Systems as the Current Trend. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 5 (33), pp. 94–102.
3. Shvandar K. V., Plotnikov S. V., Borodin A. D. Possibility of Modeling in Predicting of the Situation on Global Commodity Markets (for example, the oil market). *Dengi i kredit – Money and Credit*, 2010, no. 4, pp. 63–69.
4. Langedijk S., Karagiannis S., Papanagiotou E. Invoicing Currencies in International Trade – Drivers and Obstacles to the Use of the Euro. JRC Scientific and Policy Report, 11/01/2016.
5. Friberg R., Wilander F. The Currency Denomination of Exports – A Questionnaire Study. *Journal of International Economics*, 2008, vol. 75.
6. Donnenfeld S., Haug A. Currency Invoicing in International Trade: An Empirical Investigation. *Review of International Economics*, 2003, vol. 11, iss. 2.
7. Tille C., Goldberg L. S. What Drives the Invoicing of International Trade? VOX, CEPR's Policy Portal, December 2009. Available at: <http://voxeu.org/article/choosing-invoicing-currency>.
8. Yakovlev I. A. Shvandar K. V. Floating Exchange Rate in Transition Economies. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*, 2015, no. 5 (27), pp. 103–112.
9. Chipty T., Snyder C. The Role of Firm Size in Bilateral Bargaining: a Study of the Cable Television Industry. *The Review of Economics and Statistics*, 1999, vol. 81, iss. 2.
10. Ito T., Koibuchi S., Sato K., Shimizu J. Choice of Invoicing Currency: New evidence from a questionnaire survey of Japanese export firms. RIETI Discussion Paper 13-E-034, April 2013.
11. Reiss D. G. Easing Trade Costs within Mercosul. MPRA Paper no. 42174, posted 25, October 2012.
12. Reiss. D. G. Invoice Currency in Brazil. 42 Encontro Nacional de Economia ANPEC, 2014.
13. Nyunt K. M. Ways to Promote Trade Settlement Denominated in Local Currencies in East Asia: Case Study of Thailand. In: Ways to Promote Trade Settlement Denominated in Local Currencies in East Asia: Case Studies of Thailand, Singapore, EU and NAFTA / ASEAN +3 Research Study Group (Final Report), April 2010.
14. Hayakawa K., Laksanapanyakul N., Yosimi T. Benefits of Home Currency Invoicing. July 2015. Asia-Pacific Economic Association. Available at: [http://www.apeaweb.org/confer/tw15/papers/Yoshimi\\_Taiyo.pdf](http://www.apeaweb.org/confer/tw15/papers/Yoshimi_Taiyo.pdf).

## **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 второго полугодия 2017 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте [www.arpk.org](http://www.arpk.org). Телефон для справок (499) 152-04-90.

### **Редакция:**

**Главный редактор** В. С. Назаров  
**Ведущий редактор** Т. М. Захарова  
**Корректор** И. П. Белова  
**Дизайн и верстка** А. С. Лухин

### **Адрес редакции:**

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия  
Тел. (495) 699-76-83  
E-mail: [finjournal@gmail.com](mailto:finjournal@gmail.com)  
Сайт: [www.nifi.ru](http://www.nifi.ru)

Подписано в печать 23.08.2017 г. Свободная цена. Тираж 400 экз. Заказ №12/18087  
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](mailto:248633a@mail.ru)