Научно-исследовательский финансовый институт

# **Чинансовый** журнал

Научно-практическое издание

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

№ 1 (35) январь-февраль 2017

# **Главный редактор В. С. Назаров**

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

#### Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт»

**Адрес:** Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия Тел./факс: (495) 699-74-14 E-mail: mail@nifi.ru

Сайт: www.nifi.ru

#### ISSN 2075-1990

Свидетельство о регистрации СМИ от  $11.12.2012~\Pi M \ \Phi C77-52134$ , 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.

#### 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

**Дроздов 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

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

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

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

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

Зембатов М. Р., ведущий научный сотрудник Центра финансов государственных и муниципальных учреждений НИФИ, кандидат экономических наук

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

**Марьясин А. М.**, руководитель Центра методологии бухгалтерского учета НИ $\Phi$ И, 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

**Рыкова И. Н.**, заместитель главного редактора, руководитель Центра отраслевой экономики НИФИ, доктор экономических наук

**Трубин В. В.**, эксперт Управления социальной политики Аналитического центра при Правительстве Р $\Phi$ , кандидат экономических наук

**Хабаев С. Г.**, руководитель Центра финансов государственных и муниципальных учреждений НИФИ, доктор экономических наук, доцент

**Шахова Г. Я.**, главный научный сотрудник Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов 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

**Захарова Т. М.**, ведущий редактор журнала, редактор редакционноиздательского отдела НИФИ

**Агеев Г. И.**, начальник редакционноиздательского отдела НИФИ

# Financial journal

#### Scientific periodical

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

Nº 1(35)January-February
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**

- **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
- 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
- **M. Zembatov**, Leading Researcher of the Center for State and Municipal Institutions' Finance, 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
- **A. Maryasin**, Head of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)
- **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
- **I. Rycova**, Deputy Editor in Chief, Head of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute, 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, Associate Professor
- **G. Shakhova**, Chief Researcher Associate of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, 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)
- **T. Zakharova**, Leading Editor of the Journal, Editor of Publishing Department, Financial Research Institute
- **G. Ageev**, Chief of Publishing Department, Financial Research Institute

## ФИНАНСОВЫЙ ЖУРНАЛ №1 2017

# Содержание

Государственные финансы. Межбюджетные отношения	
В. В. Бухарский, А. М. Лавров	
Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов	
межбюджетных трансфертов субъектам РФРФ	9
М. В. Мильчаков	
Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов	
и механизмы государственной поддержки	22
Государственный бюджет. Заимствования	
И.В.Беляков	
Перспективы спроса на российский внутренний долг	39
Финансовый рынок. Профессиональные квалификации	
А. В. Моисеев, А. В. Мурычев, Д. К. Маштакеева, П. Н. Новиков	
О деятельности Совета по профессиональным квалификациям	
финансового рынка	52
Государственные расходы. Система здравоохранения	
Н. А. Авксентьев	
Прогноз расходов на здравоохранение в России до 2030 года	63
Н. Н. Сисигина	
Финансовое обеспечение современных страховых систем	77
здравоохранения	/ /
Финансы социальной сферы. Пенсионные накопления	
К. А. Туманянц, И. В. Антоненко, Л. В. Антосик, Т. В. Шлевкова	0.4
Инвестирование пенсионных накоплений: государство или бизнес?	91
Бюджетная система. Инициативное бюджетирование	
В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова, Н. В. Гаврилова	
Факторы, возможности и ограничения развития	400
инициативного бюджетирования в Российской Федерации	103
Мировая финансовая система. Денежно-кредитная политика	
О. В. Концевич, В. Ю. Черкасов	
QE4 — неизбежная и неотдаленная перспектива?	
Перечень статей, опубликованных в «Финансовом журнале» в 2016 году	128

#### FINANCIAL JOURNAL №1 2017

## **Contents**

Government Finance. Intergovernmental Fiscal Relations	
V. V. Bukharsky, A. M. Lavrov	
Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects	
of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation	9
M. V. Milchakov	
Heavily Non-Purpose Grants-Financed Russian Regions:	
Budgetary Conditions and Tools of State Support	2
Government Budget. Public Borrowing	
I. V. Belyakov	
Prospects of Demand for Russia's Ruble-Denominated Debt	9
Financial Market. Professional Qualifications	
A. V. Moiseev, A. V. Murychev, D. K. Mashtakeeva, P. N. Novikov	
On the Activities of the Council for Professional Qualifications	
of the Financial Market 5	2
Government Spending. Health System	
N. A. Avxentyev	
Health Expenditure Forecast in Russia up to 20306	3
N. N. Sisigina	
Financing of Modern Health Insurance Systems	7
Social Sphere Finance. Pension Savings	
K. A. Tumanyants, I. V. Antonenko, L. V. Antosik, T. V. Shlevkova	
Pension Savings Investments: Government or Private Sector?	1
Budgetary System. Initiative Budgeting	
V. V. Vagin, N. A. Shapovalova, N. V. Gavrilova	
Factors, Opportunities and Restrictions for the Development	
of Initiative Budgeting in the Russian Federation	13
Global Financial System. Monetary Policy	
O. V. Koncevich, V. Y. Cherkasov	
QE4 — Inevitable and Near Future? 11	.4
List of articles of 2016	28

В. В. Бухарский, А. М. Лавров

# Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ

#### Аннотация

В сложившейся системе межбюджетных отношений Российской Федерации особое место уделяется бюджетному выравниванию доходных возможностей регионов и стимулированию субнациональных органов власти к проведению эффективной бюджетной политики. Материалы настоящей статьи представляют собой данные, расчеты и методики, которые могли бы использоваться в изучении этих вопросов. Выдвигаются предложения по повышению эффективности распределения межбюджетных трансферов бюджетам субъектов РФ.

#### Ключевые слова:

выравнивающий и стимулирующий эффекты межбюджетных трансфертов, межбюджетные отношения, бюджетная система

JEL: H61, H70, H71

огласно теории система межбюджетных трансфертов (далее МБТ)<sup>1</sup> предназначена для «вертикального» (между уровнями бюджетной системы) и «горизонтального» (между регионами) выравнивания, то есть перераспределения доходов в целях улучшения общей сбалансированности субнациональных бюджетов, а также обеспечения тех или иных приоритетных для центральных органов власти расходов этих бюджетов [1].

В общем случае об эффективности «вертикального» выравнивания можно судить по относительным объемам перераспределяемых ресурсов, которые, в свою очередь, зависят от налоговой системы и централизации бюджетных доходов [2]. При прочих равных условиях чем меньше объем перераспределения, тем эффективнее «вертикальное» выравнивание. Эффективность же «горизонтального» выравнивания определяется степенью сокращения межрегиональных различий в обеспеченности доходами (как правило, в расчете на душу населения с учетом ценовых различий) [3; 4; 5].

С этой точки зрения и судя по международным сравнениям, сложившаяся в Российской Федерации система МБТ является достаточно эффективной [6].

Так, общий объем МБТ из федерального бюджета в начале 2000-х гг. составлял  $1,4-2,3\,\%$  ВВП (увеличившись до  $3\,\%$  ВВП к 2010 г. и вновь снизившись до  $2\,\%$  ВВП к 2015 г.), тогда как, например, в Бразилии  $-2,4\,\%$  ВВП, в США  $-2,7\,\%$  ВВП, в Канаде  $-3,1\,\%$ , в Австралии и Китае - около  $5\,\%$  ВВП. При этом доля МБТ в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в начале 2010-х гг. составляла  $21,7\,\%$  при среднем показателе по странам ОЭСР  $47,2\,\%$ , по странам БРИКС (без России)  $-37,4\,\%$ , при значительно более неравномерном размещении налогового потенциала. В среднем за 2000-2015 гг. МБТ уменьшали коэффициент вариации доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ с  $0,88\,$  до 0,61, а по выборке из девяти развитых и развивающихся

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> В данной статье под межбюджетными трансфертами понимаются трансферты между национальными и субнациональными бюджетами, без трансфертов государственным (социальным) внебюджетным фондам и между ними.

стран — с 0,49 до 0,34, то есть в обоих случаях на 31% (что, возможно, отражает общие ограничения национальных систем «горизонтального» выравнивания).

В то же время оценки, основанные на международных сравнениях, являются достаточно условными, поскольку они базируются на трудно сопоставимых данных, не учитывают особенности национального законодательства и структуру МБТ. Что еще более важно, любая система «горизонтального» выравнивания по своей природе внутренне противоречива: с одной стороны, она должна достигать определенного (в принципе, как можно большего) выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, с другой — не подрывать стимулы (не создавать «антистимулы») для наращивания их собственного налогового потенциала [7].

Эффективность «горизонтального» выравнивания в значительной степени зависит от того, в какой степени преодолевается (ограничивается) это противоречие в конкретных для той или иной страны условиях развития всей системы межбюджетных отношений [8; 9].

В настоящей статье представлены данные, расчеты и методики, которые могли бы использоваться в изучении этой проблемы применительно к Российской Федерации.

Прежде всего необходимо отметить, что при достаточно стабильном относительном общем объеме МБТ из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации (далее — бюджеты субъектов РФ) за 15 лет произошли существенные изменения в структуре МБТ (табл. 1).

Таблица 1 Объем и структура МБТ бюджетам субъектов РФ в 2001–2015 гг.

	2001 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
МБТ, всего, млрд руб.	186,6	486,4	1398,4	1616,7
в % к ВВП	2,1	2,3	3,0	2,0
в % к расходам федерального бюджета	15,6	16,0	17,3	10,5
в % к доходам бюджетов субъектов РФ	16,0	16,2	21,4	17,4
МБТ, всего, %	100	100	100	100
Дотации, всего	63,7	58,7	37,5	40,3
Из них:				
на выравнивание бюджетной обеспеченности	53,8	39,0	28,5	30,2
на обеспечение сбалансированности	4,5	10,7	7,6	9,4
прочие дотации	4,6	2,0	1,4	0,7
Субсидии	16,2	15,1	29,6	24,9
Субвенции	17,9	7,6	27,1	20,8
Иные межбюджетные трансферты	2,2	18,6	5,2	14,0

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

При повышении доли целевых трансфертов с 36,3 до 59,7 % почти в 1,8 раза снизилась доля наиболее формализованных и прозрачных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. По мнению авторов, в целом это свидетельствует об ухудшении качества МБТ, и лишь в конце рассматриваемого периода наметилась тенденция к улучшению их структуры.

Общей чертой динамики валового регионального продукта (ВРП), собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, МБТ и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (далее также — дотации на выравнивание) является ослабление интенсивности сдвигов в их распределении между субъектами РФ<sup>2</sup> (табл. 2).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Интенсивность сдвигов определяется суммой приростов долей (т. е. суммой только положительных изменений): чем выше сумма, тем интенсивнее сдвиги. На примере показателя МБТ (табл. 2) видно, что сумма приростов долей субъектов за период 2000–2005 гг. составила 35,6 %, а за период 2010-2015 гг. — 9,9 %. Данное снижение показателя свидетельствует об ослаблении интенсивности сдвигов (трансформации) в распределении МБТ между субъектами РФ.

Таблина 2

Сумма приростов долей субъектов РФ, % за период

	2000-2005 гг.	2005-2010 гг.	2010-2015 гг.
ВРП	7,9	6,5	3,2
Собственные доходы	10,2	11,1	4,9
МБТ	35,6	22,5	9,9
Дотации на выравнивание	16,5	15,7	11,2

Источник: составлено авторами по данным Минфина России и Росстата.

При этом, за исключением предсказуемо относительно высокой положительной корреляции между динамикой ВРП и собственными доходами бюджетов субъектов РФ, значимых корреляционных зависимостей между другими рассмотренными параметрами не выявлено (табл. 3).

Таблица З **Коэффициенты корреляции** 

	2000-2015 гг.	2000-2005 гг.	2005-2010 гг.	2010-2015 гг.				
Между изменением доли в ВРП и изменением доли в:								
<ul> <li>собственных доходах</li> </ul>	0,53	0,25	0,44	0,14				
— МБТ	-0,07	-0,10	-0,05	0,14				
<ul> <li>дотациях на выравнивание</li> </ul>	0,03	-0,03	0,10	-0,05				
Между изменением доли в собственн	ых доходах и измен	нениями доли в:						
— МБТ	-0,19	0,02	-0,33	-0,18				
<ul> <li>дотациях на выравнивание</li> </ul>	-0,04	-0,11	-0,01	-0,16				
Между изменением доли в МБТ и изменением доли в:								
— дотациях на выравнивание	-0,31	0,01	0,07	0,55				

Источник: расчеты авторов.

Полученные данные позволяют сформулировать гипотезу о наличии в системе МБТ стимулов для экономического роста и, в несколько меньшей степени, наращивания собственных доходов бюджетов субъектов РФ, в том числе при возможном ограниченном эффекте для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Для интегральной оценки выравнивающего эффекта МБТ рассмотрим ряд показателей межрегиональных различий для следующих вариантов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, с учетом индекса бюджетных расходов (ИБР): 1) собственные доходы; 2) собственные доходы и дотации на выравнивание; 3) собственные доходы и все дотации; 4) собственные доходы и отации и субсидии; 5) собственные доходы и все МБТ (табл. 4).

Таблица 4 Динамика коэффициентов межрегиональных различий в 2000–2015 гг. (с учетом ИБР и индекса цен\*)

Вариант доходов	Коэф	фициент Д	жини	Д	исперсия*	*	10 1	иакс./10 м	лин.
на душу населения	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
1	0,398	0,322	0,319	0,66	0,63	0,53	11,4	9,1	9,0
2	0,334	0,266	0,273	0,51	0,59	0,41	4,6	4,2	4,4
3	0,320	0,260	0,264	0,46	0,56	0,39	4,4	4,1	4,1
4	0,312	0,244	0,248	0,44	0,49	0,35	4,2	3,8	3,8
5	0,295	0,228	0,236	0,34	0,46	0,31	3,7	3,6	3,6

Примечания: \* расчеты доходов проведены в ценах 2005 г.; \*\* дисперсия рассчитана по отношению подушевых доходов регионов к среднероссийскому показателю.

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

Эти данные также подтверждают слабо выраженную тенденцию к снижению исходных межрегиональных различий бюджетной обеспеченности при в целом стабильном их сокращении за счет МБТ.

Для оценки вклада различных видов МБТ в снижение межрегиональной дифференциации доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ рассчитаем относительную эффективность — отношение доли видов МБТ в общем снижении дифференциации, при добавлении к собственным доходам бюджетов субъектов соответствующих МБТ, к доле данного вида МБТ в общем объеме МБТ<sup>3</sup> (табл. 5–7).

Таблица 5

#### Оценка вклада в снижение межрегиональной дифференциации по коэффициенту Джини (с учетом ИБР и индекса цен)

		2005 г.			2010 г.		2015 г.		
	Вклад	Доля	Относи-	Вклад	Доля	Относи-	Вклад	Доля в	Относи-
	в сниже-	в общем	тельная	в сниже-	в общем	тельная	в сниже-	общем	тельная
	ние раз-	объеме	эффек-	ние раз-	объеме	эффек-	ние раз-	объеме	эффек-
	личий, %	МБТ, %	тивность	личий, %	МБТ, %	тивность	личий, %	МБТ, %	тивность
Всего снижение	100	100	1,0	100	100	1,0	100	100	1,0
В том числе за счет:									
дотаций на выравнивание	62,1	44,2	1,4	59,6	28,5	2,1	55,4	30,2	1,8
прочих дотаций	13,6	24,3	0,6	6,4	9,0	0,7	10,8	10,1	1,1
субсидий	7,8	10,3	0,8	17,0	29,6	0,6	19,3	24,9	0,8
прочих МБТ	16,5	21,2	0,8	17,0	32,9	0,5	14,5	34,8	0,4

Примечание: расчеты доходов проведены в ценах 2005 г. Источник: расчеты авторов.

Таблица 6

#### Оценка вклада в снижение межрегиональной дифференциации по показателю дисперсии (с учетом ИБР и индекса цен)

		2005 г.			2010 г.			2015 г.	
	Вклад	Доля	Относи-	Вклад	Доля в	Относи-	Вклад	Доля в	Относи-
	в сниже-	в общем	тельная	в сниже-	общем	тельная	в сниже-	общем	тельная
	ние раз-	объеме	эффек-	ние раз-	объеме	эффек-	ние раз-	объеме	эффек-
	личий, %	M6T, %	тивность	личий, %	МБТ, %	тивность	личий, %	МБТ, %	тивность
Всего снижение	100	100	1,0	100	100	1,0	100	100	1,0
В том числе за счет:									
дотаций на выравнивание	46,9	44,2	1,1	23,5	28,5	0,8	54,5	30,2	1,8
прочих дотаций	15,6	24,3	0,6	17,6	9,0	2,0	9,1	10,1	0,9
субсидий	6,3	10,3	0,6	41,2	29,6	1,4	18,2	24,9	0,7
прочих МБТ	31,3	21,2	1,5	17,6	32,9	0,5	18,2	34,8	0,5

Примечание: расчеты доходов проведены в ценах 2005 г. Источник: расчеты авторов.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Например, в 2005 г. общее снижение коэффициента Джини составило 0,398 – 0,295 = 0,103, в том числе за счет добавления к собственным доходам дотаций на выравнивание 0,398 – 0,344 = 0,064. Таким образом, условный вклад дотаций на выравнивание можно оценить в 62,1 %: (0,398 – 0,334) / (0,398 – 0,295) × 100. При этом доля этих дотаций в общем объеме МБТ в 2005 г. составляла 44,2 %. Отношение этих двух параметров позволяет оценить относительную эффективность снижения межрегиональных различий по коэффициенту Джини за счет дотаций на выравнивание в 1,4 раза больше средней (равной во всех случаях 1).

Таблица 7

#### Оценка вклада в снижение межрегиональной дифференциации по соотношению десяти максимальных и десяти минимальных значений (с учетом ИБР и индекса цен)

	2005 г.		2005 г. 2010 г.				2015 г.		
	Вклад	Доля в	Относи-	Вклад	Доля	Относи-	Вклад	Доля в	Относи-
	в сниже-	общем	тельная	в сниже-	в общем	тельная	в сниже-	общем	тельная
	ние раз-	объеме	эффек-	ние раз-	объеме	эффек-	ние раз-	объеме	эффек-
	личий, %	МБТ, %	тивность	личий, %	МБТ, %	тивность	личий, %	МБТ, %	тивность
Всего снижение	100	100	1,0	100	100	1,0	100	100	1,0
В том числе за счет:									
дотаций на выравнивание	88,3	44,2	2,0	89,1	28,5	3,1	85,2	30,2	2,8
прочих дотаций	2,6	24,3	0,1	1,8	9,0	0,2	5,6	10,1	0,6
субсидий	2,6	10,3	0,3	5,5	29,6	0,2	5,6	24,9	0,2
прочих МБТ	6,5	21,2	0,3	3,6	32,9	0,1	3,7	34,8	0,1

Примечание: расчеты доходов проведены в ценах 2005 г. Источник: расчеты авторов.

Полученные данные позволяют сформулировать два вывода.

Во-первых, наибольшим выравнивающим эффектом обладают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, наименьшим — прочие МБТ, в то время как соотношение относительной эффективности прочих дотаций и субсидий является неустойчивым (вероятно, из-за значительной изменчивости методик распределения, которые в разной степени учитывали межрегиональные различия).

Во-вторых, в 2005–2010 гг. произошло существенное повышение относительной эффективности дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а в 2010–2015 гг. — некоторое ее снижение. Такая динамика, по-видимому, обусловлена резким снижением доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме МБТ в 2005–2010 гг. и ее незначительным ростом в 2010–2015 гг.

Примененный метод можно модифицировать путем добавления по-отдельности (а не нарастающим итогом) различных видов МБТ к собственным доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ с расчетом индикаторов межрегиональных различий по следующим вариантам: 1) собственные доходы; 2) собственные доходы и дотации на выравнивание; 3) собственные доходы и прочие дотации; 4) собственные доходы и субсидии; 5) собственные доходы и прочие МБТ (субвенции и иные МБТ).

Полученные результаты также свидетельствуют о значительно более выраженном выравнивающем эффекте дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (табл. 8).

Таблица 8 Динамика коэффициентов межрегиональных различий в 2000–2015 гг. (с учетом ИБР и индекса цен)

Вариант доходов	Коэф	фициент Д	жини		Дисперсия	l	10 ו	макс./10 n	лин.
на душу населения (с учетом ИБР)	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
1	0,398	0,322	0,319	0,66	0,63	0,53	11,4	9,1	9,0
2	0,334	0,266	0,273	0,51	0,59	0,41	4,6	4,2	4,4
3	0,379	0,314	0,308	0,59	0,60	0,50	9,3	8,2	7,8
4	0,387	0,293	0,297	0,63	0,53	0,46	10,0	6,3	6,7
5	0,372	0,294	0,299	0,51	0,56	0,46	7,2	6,9	6,9

Примечание: расчеты доходов проведены в ценах 2005 г. Источник: расчеты авторов.

Так, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на все рассмотренные даты обеспечивали минимальные значения коэффициента Джини и соотношения десяти субъектов РФ с максимальной и минимальной обеспеченностью, а также в двух случаях из трех — показателя дисперсии. Достаточно интересным является тот факт, что все другие виды МБТ также снижали (пусть и в разной степени) межрегиональные различия, что свидетельствует об учете в соответствующих методиках критерия бюджетной обеспеченности.

Несмотря на то что при распределении субвенций бюджетная обеспеченность в явном виде не учитывается, некоторый выравнивающий эффект прослеживается даже для субвенций, поскольку их распределение осуществляется преимущественно в зависимости от численности населения, размещенного более равномерно, чем налоговый потенциал. В ряде случаев выравнивающий эффект субвенций и иных трансфертов даже превышал эффект прочих дотаций и субсидий.

Таким образом, эмпирические данные в целом подтверждают достаточно высокую эффективность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности как инструмента снижения межрегиональных различий бюджетной обеспеченности.

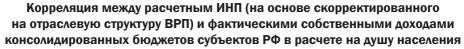
При этом встроенные в методику распределения этих дотаций механизмы позволяют чисто расчетными методами значительно повысить эффективность выравнивания — например, путем использования в качестве критерия для выравнивания показателя бюджетной обеспеченности ниже среднего по субъектам РФ уровня. Это сразу приведет к сокращению числа субъектов РФ, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, и перераспределению дотаций в пользу менее обеспеченных субъектов РФ. По сути, интенсивность выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ является вопросом выработки политики, а не совершенствования технологий «горизонтального» выравнивания, которые сами по себе могут дать любой заданный результат при обеспечении прозрачности и объективности расчетов.

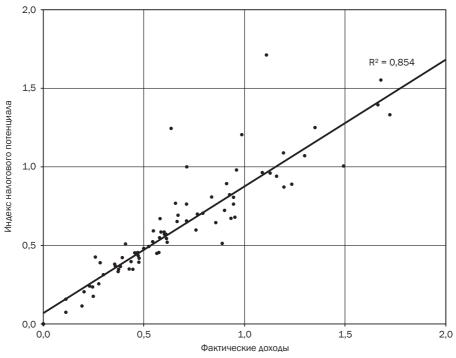
В связи с этим обращает на себя внимание тот факт, что внедренная в 2001 г. и в своих основах действующая вплоть до настоящего времени методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в основном подвергалась критике не за недостаточную, а за «излишнюю», порождающую «иждивенчество» интенсивность бюджетного выравнивания [9].

Необходимо отметить, что в начале 2000-х годов при оценке налогового потенциала субъектов РФ использовался скорректированный на отраслевую структуру экономики подушевой объем ВРП. Формальной причиной перехода с 2008 г. к расчету индекса налогового потенциала (ИНП) по данным налоговой статистики (базам основных налогов) послужило изменение Росстатом методологии определения объема и структуры валового регионального продукта (ВРП), а также стремление к более точному отражению различий налогового потенциала. В то же время ИНП, рассчитанный на основе подушевого ВРП (с учетом различной налоговой нагрузки на разные отрасли экономики), достаточно точно отражал объективно обусловленные возможности субъектов Федерации в получении налоговых доходов (рис. 1).

По мнению авторов, ИНП на основе скорректированного ВРП создавал бо́льшие стимулы к наращиванию собственного налогового потенциала, во-первых, из-за более существенного «запаздывания» и устойчивости динамики ВРП и, во-вторых, из-за меньшей заинтересованности региональных властей в «занижении» собственно налоговых баз.

Рисунок 1





Источник: расчеты Лаврова А. М.

Действующая в настоящее время методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности имеет четыре механизма, направленных на создание стимулов для наращивания собственных доходов (с неизбежным в силу этого ослаблением выравнивающего эффекта): 1) использование принципа «сохранения ранга» (субъект РФ, имевший более высокую бюджетную обеспеченность до распределения дотаций, что создает стимулы для увеличения собственных доходов)<sup>4</sup>; 2) использование средних за три года данных о налоговых базах (что ослабляет зависимость дотаций от изменений собственных доходов); 3) ограничение темпов роста налоговых баз средним по РФ уровнем (предотвращение снижения дотаций у субъектов РФ с быстро растущими собственными доходами); 4) утверждение на 1-й и 2-й год планового периода, соответственно, 85 % и 80 % от общего объема дотаций на выравнивание (для стабилизации и неснижения объема дотаций в следующих бюджетных циклах)<sup>5</sup> [10].

В общем случае совокупный эффект этих механизмов (без учета влияния динамики численности населения) должен проявляться в том, что рост собственных доходов не должен приводить к относительному сокращению дотаций, а падение доходов — к росту дотаций.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Прим. авт.: хотя этот принцип был исключен из БК РФ в соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, на практике он соблюдается.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> В 2017–2019 гг. доля нераспределенных дотаций будет составлять 30 %, что, по мнению авторов, может ослабить стимулы к росту собственных доходов бюджетов субъектов РФ.

При этом, поскольку собственные доходы и дотации на выравнивание изменяются разными темпами, на длинных временных горизонтах целесообразно сравнивать изменение не абсолютных величин, а долей субъектов РФ в собственных доходах и в дотациях на выравнивание в суммарном объеме собственных доходов и дотаций по всем субъектам РФ, в том числе — с разделением субъектов РФ на группы с низким (менее 5 %, без недотационных), средним (от 5 до 25 %) и высоким (свыше 25 %) уровнем дотационности (табл. 9).

Таблица 9 **Доля субъектов РФ в общем количестве субъектов РФ соответствующей группы,** %

	2000- 2005 гг.	2005- 2010 гг.	2010- 2015 гг.
Bcero	2000111	2010111	1 2010 111
Высокие стимулы*	40,3	41,7	27,0
Низкие стимулы*	48,6	55,6	62,2
Низкодотационные			
Высокие стимулы			
Всего	57,1	14,3	14,8
Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1)	14,3	9,5	3,7
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях	7,1	4,8	0,0
Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9)	14,3	0,0	7,4
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1)	21,4	0,0	3,7
Низкие стимулы	•	•	•
Bcero	35,6	85,7	74,0
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	7,1	28,6	7,4
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	14,3	23,8	37,0
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1)	7,1	23,8	14,8
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1)	7,1	9,5	14,8
Среднедотационные			
Высокие стимулы			
Всего	29,7	51,4	33,3
Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1)	16,2	14,3	5,6
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях	5,4	28,6	0,0
Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9)	5,4	8,6	13,9
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1)	2,7	0,0	13,9
Низкие стимулы			
Всего	59,5	45,7	58,3
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	16,2	34,3	5,6
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	21,6	2,9	36,1
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1)	16,2	8,6	13,9
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1)	5,4	0,0	2,8

	2000- 2005 гг.	2005- 2010 гг.	2010- 2015 гг.
Высокодотационные			
Высокие стимулы			
Всего	47,6	56,3	36,4
Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1)	9,5	37,5	18,2
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях	19,1	18,8	18,2
Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9)	9,5	0,0	0,0
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1)	9,5	0,0	0,0
Низкие стимулы			
Всего	38,1	37,5	45,5
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	19,0	31,3	9,1
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	4,8	0,0	0,0
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1)	4,8	0,0	27,3
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1)	9,5	6,3	9,1

Примечание: \* имеются в виду регионы с высокими и низкими стимулами к наращиванию собственных доходов. Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

В целом полученные данные свидетельствуют о преобладании динамики собственных доходов и дотаций, характерных скорее для низких, чем для высоких стимулов к наращиванию собственных доходов. При этом к концу рассмотренного периода преобладание низких стимулов значительно усилилось. Характерно, что тенденции, указывающие на низкие стимулы к росту собственных доходов, начиная с 2005 г. оказались наиболее выраженными для низкодотационных, а наименее выраженными — для высокодотационных субъектов РФ.

В группе низкодотационных субъектов РФ в 2000–2005 гг. преобладали субъекты с высокими стимулами для роста собственных доходов, однако в 2005–2015 гг. доминировали субъекты с низкими стимулами. Так, в 2005–2015 гг. для каждого второго низкодотационного субъекта РФ рост собственных доходов на уровне не ниже среднего приводил к снижению доли в общем объеме дотаций, а почти для каждого третьего доля в дотациях росла быстрее, чем доля в собственных доходах.

В наиболее многочисленной группе среднедотационных субъектов РФ в начале и конце рассмотренного периода также преобладали тенденции, характерные для низких стимулов, а в 2005–2010 гг. несколько усилились высокие стимулы.

Высокодотационные субъекты РФ на протяжении всего периода имели примерно равные соотношения тенденций, характерных для высоких и низких стимулов, при в среднем более значительной по сравнению с другими группами доле субъектов РФ с высокими стимулами.

Таким образом, есть основания полагать, что встроенные в методику выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ механизмы стимулирования наращивания собственных доходов лишь частично обеспечивали решение этой задачи. При этом, судя по полученным данным, эффективность этих механизмов к 2010–2015 гг. по сравнению с началом рассматриваемого периода снизилась, особенно заметно — в отношении низкодотационных субъектов РФ. Что касается высокодотационных субъектов, то действие стимулирующих механизмов для них на протяжении всего периода было более выраженным.

Рассмотрим аналогичные данные с заменой показателя «доля в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности» на показатель «доля в общем объеме МБТ» (табл. 10).

Таблица 10

# Доля субъектов РФ в общем количестве субъектов РФ соответствующей группы, %

	2000-	2005-	2010-
	2005 гг.	2010 гг.	2015 гг.
Всего			
Высокие стимулы	32,5	27,7	31,3
Низкие стимулы	57,8	68,7	50,6
Субъекты РФ с долей МБТ в доход	ах менее 15 %		
Высокие стимулы			
Всего	25,0	20,0	30,8
Рост доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (выше 1,1)	20,8	0	7,7
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в общем объеме МБТ	0	6,7	0
Снижение доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (менее 0,9)	4,2	13,3	15,4
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в общем объеме МБТ (от 0,9 до 1,1)	0	0	7,7
Низкие стимулы			
Всего	66,7	66,7	69,2
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	0	13,3	15,4
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	8,3	13,3	30,8
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	20,8	13,3	23,1
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	37,5	26,7	0
Субъекты РФ с долей МБТ в дохода	ах от 15 до 30 %		•
Высокие стимулы			
Всего	32,3	32,3	25,0
Рост доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (выше 1,1)	19,4	5,9	0
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в общем объеме МБТ	3,2	17,6	5,4
Снижение доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (менее 0,9)	6,5	8,8	5,4
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в общем объеме МБТ (от 0,9 до 1,1)	3,2	0	13,5
Низкие стимулы			
Всего	58,1	67,6	55,6
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	12,9	38,2	2,7
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	12,9	11,8	29,7
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	25,8	14,7	13,5
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	6,5	2,9	8,1

	2000- 2005 гг.	2005- 2010 гг.	2010- 2015 гг.							
Субъекты РФ с долей МБТ в доходах	с свыше 30 %									
Высокие стимулы										
Bcero	39,3	26,5	39,4							
Рост доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (выше 1,1)	14,3	2,9	12,1							
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в общем объеме МБТ	10,7	17,6	6,1							
Снижение доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (менее 0,9)	10,7	2,9	6,1							
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в общем объеме МБТ (от 0,9 до 1,1)	3,6	2,9	15,2							
Низкие стимулы										
Всего	50,0	70,6	39,4							
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	21,4	61,8	6,1							
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	7,1	5,9	9,1							
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	10,7	0	21,2							
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	10,7	2,9	3,0							

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

Как и в предыдущем случае, выявлено явное преобладание динамики собственных доходов и МБТ, характерной для низких стимулов к наращиванию собственных доходов. При этом в 2000–2010 гг. «антистимулирующее» влияние общего объема МБТ было выражено в большей, а в 2010–2015 гг. — в меньшей степени по сравнению с дотациями. Это может свидетельствовать о снижении стимулирующего влияния дотаций, либо о некотором повышении качества методик распределения трансфертов целевого характера, либо о сочетании этих двух тенденций.

В наибольшей степени низкие стимулы для наращивания собственных доходов выражены для субъектов РФ с незначительной долей МБТ в доходах. Для субъектов Федерации с высокой зависимостью от МБТ, напротив, соотношение динамики собственных доходов и МБТ свидетельствует о более выраженном стимулирующем эффекте, что, по-видимому, объясняется большей долей дотаций (для которых, как показано выше, в этой группе регионов характерен относительно более выраженный стимулирующий эффект) в общем объеме получаемых трансфертов.

Таким образом, анализ эмпирических данных за 2000–2015 гг. позволяет сформулировать следующие выводы (гипотезы):

- 1) наибольший выравнивающий эффект имеют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, поэтому снижение их доли в общем объеме МБТ привело к относительному снижению эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- 2) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности создают определенные стимулы для увеличения собственных доходов субъектов РФ (прежде всего для высокодотационных субъектов), однако в целом они являются ограниченными с тенденцией к ослаблению к концу рассмотренного периода:
- 3) другие МБТ на протяжении большей части рассмотренного периода имели менее выраженный по сравнению с дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности

стимулирующий эффект, в то же время к концу рассматриваемого периода их негативное влияние на рост собственных доходов субъектов РФ сократилось.

Полученные данные и результаты, безусловно, допускают различные интерпретации и требуют дополнительного изучения, в том числе с рассмотрением влияния бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета субъектам РФ, объемы которых к концу рассматриваемого периода существенного возросли, а также с использованием дополнительных или альтернативных методик.

В то же время они дают достаточные, по мнению авторов, основания для внесения ряда изменений в политику межбюджетных трансфертов.

Во-первых, представляется целесообразным преобразование дотаций на сбалансированность и прочих дотаций, а также иных МБТ и части субсидий в дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (с поэтапным восстановлением их доли в общем объеме МБТ до 60–65 %, как это имело место в 2000–2005 гг. при формировании новой системы МБТ).

Во-вторых, одновременно с этим следует резко усилить стимулирующие механизмы методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в частности, путем:

- законодательных ограничений на внесение изменений в методику распределения дотаций (например, не чаще одного раза в три года);
  - сокращения (вплоть до нуля) доли дотаций, не распределенных в плановом периоде);
- сокращения возможностей по снижению объема дотаций вследствие роста собственных доходов;
- распределения дотаций в процентах от их общего объема на 4-6-летний период с ограничениями по их дальнейшему изменению при росте налогового потенциала;
- использования при оценке налогового потенциала общеэкономических показателей, а не налоговых баз;
- сокращения числа дотационных субъектов РФ за счет закрепления за ними равномерно размещенных и немобильных доходных источников при одновременном снижении критерия «нуждаемости» в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- установление для дотационных субъектов РФ более жестких (возможно, дифференцированных в зависимости от уровня дотационности) требований к налогово-бюджетной политике (в том числе в отношении наращивания собственных доходов).

#### Библиография

- 1. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- Shah A. Lessons from International Practices of Intergovernmental Fiscal Transfers // XVI Regional Seminar on Fiscal Policy CEPAL/ECLAC. Santiago de Chile, 2004.
- 3. Bahl R., Linn, J. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries // Publius: The Journal of Federalism. Vol. 24 (Winter 1994).
- 4. Martinez-Vazquez J., Boex J. The Design of Equalization Grants: Theory and Applications. Washington: The World Bank, 1999.
- 5. The Political Economy of Fiscal Federalism / Oates W. (ed.) Lexington, Massachusetts: Heath, 1977.
- 6. Лавров А. М., Домбровский Е. А. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы // Финансы. 2016. № 6.
- 7. Лавров А. М., Христенко В. Б. Новая методика распределения трансфертов // Финансы. 2001. № 3.
- 8. Лавров А. М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Федеративные межбюджетные отношения: современные тенденции и перспективы / ОЭСР: Обзор экономики Российской Федерации. М.: Весь мир, 2002.
- 9. Лавров А. М. Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации: в сб. Совершенствование межбюджетных отношений в России // Научные труды ИЭПП. 2004. № 24.
- 10. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

#### Авторы



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



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

#### V. V. Bukharsky, A. M. Lavrov

# Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation

#### **Abstract**

Within the current intergovernmental relations framework of the Russian Federation the emphasis is put on regional budget revenue equalization and stimulation of subnational governments to effective fiscal policy. The article contains data, calculations and methodologies, that could be used for the issues given above. There are several suggestions aimed at improving the effectiveness of the intergovernmental transfers to the regions of Russia.

#### Keywords:

the equalizing and stimulating effects of intergovernmental transfers, interbudgetary relations, budgetary system

JEL: H61, H70, H71

**Bukharsky Vladislav V.**, Master Student, Department of Economic and Social Geography of Russia, Faculty of Geography, Lomonosov Moscow State University<sup>1</sup>

(e-mail: vladbukharsky@yandex.ru)

**Lavrov Alexey M.**, Professor, Head of the Department of Financial Management in Public Sector, National Research University Higher School of Economics<sup>2</sup>, Actual State Councilor of the Russian Federation, 1<sup>st</sup> class

(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)

#### Authors' affiliation:

- 1 Lomonosov Moscow State University, Moscow 119991, Russian Federation
- 2 National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

М. В. Мильчаков

### Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмы государственной поддержки

#### Аннотация

Усиление бюджетных ограничений на федеральном уровне, наличие высокодотационных регионов со слабой собственной доходной базой, на поддержание финансовой устойчивости которых требуется все большая доля ресурсов, обусловливают необходимость анализа эффективности и результативности используемых мер поддержки. В статье на основе официальной статистики из открытых источников анализируется специфика экономического и бюджетно-финансового положения высокодотационных регионов с учетом особенностей организации бюджетного процесса по данной группе субъектов Российской Федерации. Рассматриваются механизмы предоставления текущей финансовой помощи в форме дотаций и меры инвестиционной поддержки в рамках реализации федеральных целевых программ и функционирования особых экономических зон. Сформулированы предложения по совершенствованию данных инструментов поддержки. Использование результатов исследования позволит создать дополнительные стимулы для повышения эффективности бюджетных расходов и сокращения уровня дотационности регионов.

#### Ключевые слова:

высокодотационные регионы, дотации, межбюджетные субсидии, межбюджетные трансферты, региональное выравнивание, федеральные целевые программы, особые экономические зоны

JEL: H61, H77, R58

русловиях нарастания бюджетных ограничений актуализируется вопрос повышения эффективности бюджетных расходов как на федеральном, так и на региональном уровнях. В зоне особого внимания оказываются субъекты РФ, концентрирующие значительный объем федеральной финансовой помощи, в бюджетах которых значительную долю составляют федеральные межбюджетные трансферты.

Повышенная доля финансовой помощи центрального правительства в региональных доходах сигнализирует о том, что налоговые и неналоговые доходы, собираемые на территории субъекта РФ, лишь частично покрывают имеющиеся расходные обязательства. Налоговый потенциал, в свою очередь, зависит от уровня развития региональной экономики, а расходы — от затратной специфики территории (ее определяют инфраструктурная освоенность, демографическая структура, система расселения).

Таким образом, увеличение количества регионов с низкой самообеспеченностью доходами, при прочих равных условиях, может быть следствием недостаточно активного использования внутреннего потенциала территорий и неэффективной модели управления, низкой частной инвестиционной активности, особенностей институциональной среды. Основную часть выделенной группы формируют регионы со слаборазвитой экономикой, а также структурно кризисные депрессивные территории.

Однако высокая доля трансфертов в отдельных случаях может свидетельствовать и об особом внимании центра к проблемам региона (к примеру, в рамках реализации «территориальных» федеральных целевых программ). Такой эффект часто наблюдается при подготовке к крупным международным мероприятиям, которые требуют больших вливаний из федерального бюджета. Наличие «трансфертной подушки» позволяет иметь менее

волатильную доходную базу, мягче проходить экономические и отраслевые кризисы. Вместе с тем чрезмерная зависимость снижает степень самостоятельности региональных властей, в том числе при распоряжении бюджетными средствами.

В случае расфокусированной компенсации дисбалансов в рамках межбюджетного регулирования, недостаточно формализованного и прозрачного распределения финансовой помощи расширение географии высокодотационных регионов и увеличение глубины финансовой зависимости могут создавать отрицательные стимулы для их самостоятельного развития (с опорой на внутренние ресурсы), тормозить модернизацию институциональной среды, способствовать закреплению межрегиональных различий в экономической сфере, поощрять иждивенческие настроения и повышать коррупционные риски в бюджетном секторе.

По мнению автора, государственную поддержку регионов с пониженным бюджетнофинансовым потенциалом следует осуществлять с учетом вышеуказанных особенностей и рисков, имея в виду следующие **принципы**:

- к таким регионам должны предъявляться повышенные требования в части эффективности и результативности использования бюджетных средств;
- механизм предоставления межбюджетных трансфертов должен учитывать меньшие бюджетно-финансовые возможности, но не создавать отрицательных стимулов для развития;
- в отдельных случаях целесообразно применять программно-целевой подход, ориентированный на комплексное социально-экономическое развитие;
- меры поддержки, по возможности, должны предусматривать активизацию внутреннего экономического потенциала территории, способствовать сбалансированности территориальных бюджетов;
- с учетом различий в уровне освоенности и населенности территорий, положения в логистических и хозяйственных связях необходимо применять различные варианты инфраструктурного обустройства и модели оказания бюджетных услуг.

**Целью** статьи является формирование предложений по совершенствованию механизмов оказания финансовой помощи высокодотационным регионам на основе анализа существующей модели поддержки и принципов, выделенных автором.

В статье поставлены следующие исследовательские задачи:

- проанализировать состав высокодотационных регионов и специфику их социальноэкономического и бюджетно-финансового положения;
- рассмотреть особенности формирования и исполнения бюджетов высокодотационных регионов, финансирования расходов;
- оценить существующие механизмы предоставления финансовой помощи с учетом характеристик высокодотационных регионов и стимулов развития;
- определить направления по совершенствованию модели поддержки высокодотационных регионов.

На федеральном уровне стабилизация и сокращение количества высокодотационных регионов является одним из приоритетов. Так, в соответствии с государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» планируется, что количество высокодотационных регионов в 2015–2019 гг. не превысит восьми, а к 2020 г. сократится до семи<sup>1</sup>.

Согласно п. 4 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) в отношении субъектов РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами"».

в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, устанавливаются серьезные бюджетные ограничения. В 2016 г. эти ограничения распространялись на восемь регионов². С учетом бюджетного законодательства под «высокодотационными субъектами Российской Федерации» (далее — ВДС) в настоящей статье понимаются регионы, у которых средний показатель доли дотаций в собственных доходах (сумма налоговых и неналоговых доходов (далее — ННД), а также безвозмездных поступлений, за исключением субвенций) консолидированного бюджета в 2002–2015 гг. превышал 40 %. Такой подход позволяет выделить регионы, устойчиво зависимые от трансфертной поддержки центра в рамках финансирования текущих первоочередных расходов, с учетом бюджетных ограничений и того, что целевые трансферты в ряде случаев предоставляются на реализацию крупных федеральных проектов (субсидии) и финансирование делегируемых полномочий (субвенции).

Анализ динамики изменений бюджетно-финансового положения ВДС в контексте межбюджетных отношений охватывает последнее десятилетие. Расчеты и количественные оценки произведены на основе открытых официальных статистических данных Минфина России, Минэкономразвития России, Федерального казначейства, Росстата и Счетной палаты РФ.

# ХАРАКТЕРИСТИКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ВЫСОКОДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ

За 2002–2015 гг. средняя по субъектам Российской Федерации доля дотаций в собственных доходах консолидированных бюджетов регионов (далее — КБР) варьировалась в пределах 7–12 %, максимальные уровни, как правило, отмечались в периоды ухудшения экономической ситуации (в частности, в 2009 и 2014 гг.). В рассматриваемый период у 23 регионов в разные годы указанный показатель превышал 40 % (табл. 1) — выделено серым. До 2008 г. имела место тенденция по сокращению таких регионов (с 18 до 5), в последующие годы их число стабилизировалось на уровне 6–9.

Таблица 1 Субъекты РФ с максимальной долей дотаций в структуре собственных доходов КБР (более 40 %) за 2002–2015 гг.

NI-	Наименование субъекта	Доля дотаций в собственных доходах консолидированного бюджета региона, %											уровень а период			
№ Российской Федерации	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Средний дотац-ти з	
1	Псковская обл.	43	38	30	30	24	21	21	23	23	19	18	18	17	16	24
2	Респ. Калмыкия	42	29	19	32	31	29	28	27	30	27	23	33	31	32	29
3	Респ. Адыгея	42	36	44	45	49	42	34	38	34	29	25	28	27	26	36
4	Респ. Дагестан	69	70	69	63	60	57	47	51	52	47	48	55	56	55	57
5	Кабардино-Балкарская Респ.	51	59	56	45	42	36	32	36	33	26	27	35	35	30	39
6	Респ. Северная Осетия — Алания	50	60	51	40	35	35	34	36	33	34	36	39	39	38	39,9
7	Респ. Ингушетия	72	64	67	58	65	61	50	65	53	50	43	45	43	43	56
8	Карачаево-Черкесская Респ.	52	55	46	44	50	43	40	43	34	33	39	35	39	32	42
9	Чеченская Респ.	65	75	33	58	54	74	33	49	50	58	55	70	70	61	58

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Приказ Минфина России от 29 октября 2015 г. № 409 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

N	№ Наименование субъекта Российской Федерации	Доля дотаций в собственных доходах консолидированного бюджета региона, %												й уровень за период		
INº		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Средний уровень дотац-ти за период
10	Респ. Марий Эл	45	42	35	32	31	28	24	26	24	25	24	28	26	22	29
11	Пензенская обл.	41	37	27	32	28	22	22	23	20	16	15	20	18	18	24
12	Курганская обл.	46	42	39	38	32	29	27	30	24	25	24	27	29	26	31
13	Респ. Бурятия	46	45	41	37	33	34	32	39	35	28	29	29	33	31	35
14	Респ. Тыва	71	70	71	71	68	64	62	65	64	62	49	60	60	65	64
15	Алтайский край	53	50	43	42	37	30	28	31	27	24	22	23	21	20	32
16	Респ. Алтай	47	53	47	53	53	51	52	49	51	43	48	50	44	52	49
17	Забайкальский край	43	37	33	33	15	25	25	25	22	20	19	25	25	23	26
18	Камчатский край	26	36	38	49	42	43	38	45	53	56	58	57	58	55	47
19	Магаданская обл.	23	16	14	35	32	33	40	45	43	35	32	32	32	23	31
20	Еврейская АО	58	59	50	43	37	33	26	29	26	29	25	23	26	29	35
21	Чукотский АО	18	29	13	14	61	68	51	41	20	25	18	14	42	35	32
22	г. Севастополь													55	37	46
23	Респ. Крым													58	45	52
Poo	ссийская Федерация	12	12	9	10	8	7	7	10	9	8	7	8	9	7	8,7

Примечание: средний уровень дотационности для Республики Крым и г. Севастополя рассчитан за период 2014–2015 гг., для остальных регионов — за 2002–2015 гг.

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

Следует отметить, что в начале 2000-х гг. высоким уровнем дотационности отличались старопромышленные структурно-кризисные регионы (Псковская и Курганская области, Республика Марий Эл, Забайкальский край), у которых в последующий период происходило снижение доли дотаций в КБР. Кроме того, 2000-е гг. характеризовались рядом административно-территориальных преобразований по укрупнению регионов, в результате которых упразднено шесть субъектов РФ, три из которых имели низкую обеспеченность собственными доходами.

К категории ВДС могут быть отнесены девять субъектов Российской Федерации (табл. 2), которые имели устойчиво высокую зависимость от финансовой помощи (средний уровень дотационности за период превышал 40 %). Максимальную усредненную долю дотаций за весь период имела Республика Тыва (более 60 %).

В девяти выделенных ВДС в 2015 г. проживали 5,8 % граждан страны. Основную часть ВДС составляют регионы Северного Кавказа и Южной Сибири. Две трети этой группы формируют субъекты Российской Федерации с численностью населения до 500 тыс. человек, что снижает возможности экономии на масштабе и обусловливает относительное удорожание единицы бюджетной услуги. Повышение издержек также связано с характерной для этих регионов пересеченной и горной местностью, повышенной сейсмичностью, а в случае Камчатского края — существенной транспортной удаленностью от основных ресурсоснабжающих баз. Перечень ВДС, начиная с 2014 г., пополнили Республика Крым и г. Севастополь. Два последних субъекта РФ несут повышенные издержки, связанные с переходом на общероссийские стандарты, необходимостью перестройки ряда систем логистики, ресурсоснабжения и жизнеобеспечения.

Доля ВДС в совокупном ВРП в 2005–2013 гг. составляла 1–2 % (отмечалась тенденция к увеличению). К положительным тенденциям за рассматриваемый период следует отнести сокращение отставания ВДС от среднероссийского уровня душевого валового регионального продукта, хотя данный показатель по группе ВДС по-прежнему относительно

невелик. Опережающий среднероссийскую динамику (на 1–3 п. п.) прирост ВРП по группе ВДС отмечался в 2012–2014 гг. Лидерами выступили Чеченская Республика, республики Дагестан и Ингушетия. Отмеченные обстоятельства создают некоторые предпосылки для относительного увеличения налогового потенциала. Показатели социального благополучия также в целом демонстрировали положительную динамику, создавая потенциальную основу для снижения затрат на социальную политику.

В структуре экономики большинства ВДС значительную долю по-прежнему составляет бюджетный сектор (государственное управление, образование и здравоохранение формируют до 40-50 % ВРП при среднероссийском показателе в 2014 г. 13,4 %), аграрный комплекс (Карачаево-Черкесская Республика и Республика Крым — около 20 % при среднероссийском показателе 4,8 %) и сфера строительства (Чеченская Республика, республики Алтай и Дагестан — более 15 % при среднероссийском показателе 7 %). За последнее десятилетие на фоне недостаточной активности в реальном секторе вклад государственного управления и строительства еще более усилился. Для группы ВДС характерно отсутствие высокопроизводительных промышленных предприятий и выраженной специализации во внутрироссийском разделении труда [1, с. 12]. Это указывает на сохранение модели ресурсозатратной экономики «бюджетополучателей».

Таблица 2 **Динамика социально-экономического развития ВДС** 

Nº	Наименование субъекта РФ	Средний уровень дотац-ти за	насел		душу к среднему РФ, %	ден насел	ежные	/шевые Эдоходы Середнему РФ, %	į į	населе	безраб. ения, 1 за год, %	
		период, %	2005	2014	Динамика	2005	2015	Динамика	2005	2015	Динамика	
1	Респ. Тыва	64	30	37	7	51	50	-2	21,9	18,6	-3,3	
2	Чеченская Респ.	58	13	25	12	-	74	-	67,7	17,1	-50,6	
3	Респ. Дагестан	57	24	45	20	54	89	34	22,1	10,8	-11,3	
4	Респ. Ингушетия	56	13	28	15	34	44	10	63,1	30,5	-32,6	
5	Респ. Крым	52	-	-	-	-	54	-	-	7,2	-	
6	Респ. Алтай	49	33	45	12	54	60	6	9,4	9,7	0,3	
7	Камчатский край	47	112	114	3	138	131	-7	8,4	4,5	-3,9	
8	г. Севастополь	46	-	-	-	-	55	-	-	8,3	-	
9	Карачаево- Черкесская Респ.	42	29	37	8	50	59	9	13,8	15,1	1,3	
Pod	ссийская Федерация	8,7	100	100	-	100	100	-	7,1	5,6	-1,5	

Примечания: регионы ранжированы по среднему уровню дотационности КБР (показатель для Республики Крым и г. Севастополя рассчитан за период 2014–2015 гг., для остальных регионов — за 2002–2015 гг.). При расчете показателей на душу населения до 2014 г. использовались данные по численности населения без Республики Крым и г. Севастополя. По Чеченской Республике приведены данные об уровне безработицы населения за 2006 г.

Светло-серым выделены ячейки с выраженными положительными для социально-экономического развития региона изменениями индикатора, а темно-серым — с отрицательными.

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

В бюджетно-финансовой сфере у большинства ВДС сохраняется низкий уровень налогового потенциала (менее 40 % от среднероссийского значения) и высокий уровень федеральной помощи в подушевом измерении (табл. 3). Отдельные регионы характеризуются повышенным бюджетным дефицитом (в частности, Республика Ингушетия). ВДС концентрировали в 2014-2015 гг. 19,2 % общего объема безвозмездных поступлений регионам (далее — БП) (без Республики Крым и г. Севастополя — 13,3 %). Предоставление федеральной помощи в целом позволило вывести уровень душевых доходов КБР ВДС на среднероссийский уровень и даже его превысить (к примеру, в Республике Тыва — на 65 %,

в Республике Алтай — на 98 %). Серьезное отставание отмечается лишь по Республике Дагестан. Таким образом, с одной стороны, регионы получают большую финансовую помощь, с другой стороны, формат и условия ее предоставления не стимулируют в достаточной степени экономическое развитие и собственный налоговый потенциал.

Недостаточно эффективное использование внутреннего экономического потенциала ВДС приводит не только к повышенным расходам федерального бюджета на поддержание устойчивости бюджетов ВДС, но и к снижению объема поступающих налогов в бюджетную систему. Так, в 2013–2015 гг. на долю ВДС приходилось лишь 0,25–0,27 % поступлений налогов в федеральный бюджет.

Таблица 3 **Динамика параметров бюджетно-финансового положения ВДС** 

Nº	Наименование	насе средне	КБР на ления, ероссий начени	в % к іскому	насе средне	(БР на д ления, п ероссий начении	в % к іскому	насел в % к с	ы КБР н ения — реднер пу значе	всего, оссий-	Уровень дефицита (+) / профицита (-) бюджета субъекта РФ			
	субъекта РФ	2005- 2007	2014- 2015	Дина- мика	2005- 2007	2014- 2015	Дина- мика	2005- 2007	2014- 2015	Дина- мика	2013	2015	Дина- мика	
1	Респ. Тыва	23	32	9	450	457	6	95	165	71	71,9	20,6	-51,3	
2	Чеченская Респ.	11	18	7	549	367	-181	99	122	23	-0,6	7,2	7,8	
3	Респ. Дагестан	10	18	9	172	179	7	36	71	35	23,3	15,3	-8,0	
4	Респ. Ингушетия	7	15	8	304	384	79	55	119	64	171,1	67,2	-103,9	
5	Респ. Крым	-	30	-	-	383	-	-	96	-	-	17,1	-	
6	Респ. Алтай	42	42	0	555	557	2	126	198	72	-38,4	19,6	57,9	
7	Камчатский край	121	152	31	961	1072	111	259	473	214	-0,4	2,0	2,4	
8	г. Севастополь	-	40	-	-	343	-	-	97	-	-	-34,8	-	
9	Карачаево- Черкесская Респ.	22	30	8	210	247	36	52	106	54	0,3	11,1	10,8	
Po	ссийская Федерация	100	100	-	100	100	-	100	100	-	11,4	1,7	-9,7	

Примечание: при определении общего объема БП и доходов КБР нейтрализовано влияние «отрицательных» поступлений из бюджетов Ханты-Мансийского АО и г. Москвы в федеральный бюджет в 2005–2007 гг. Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Таким образом, природная, транспортно-географическая и демографическая специфика ВДС обусловливает объективное удорожание стоимости предоставления бюджетных услуг, а в ряде случаев — повышенные издержки для бизнеса. Эти общие особенности необходимо корректно учитывать при оказании федеральных мер поддержки.

Ключевая особенность позиции ВДС в сфере региональной политики и межбюджетного регулирования — сохраняющийся низкий уровень экономического и налогового потенциалов на фоне относительного прироста ВРП и значительной финансовой помощи центра.

Существующий механизм межбюджетного выравнивания за счет предоставления дотаций не в полной мере выполняет свою основную задачу. В частности, Республика Дагестан после распределения федеральной помощи сохраняет значительное отставание по показателю доходов КБР на душу населения от среднероссийского уровня. Эффект улучшения показателей социального благополучия недостаточно проецируется на бюджетную сферу в виде снижения нагрузки на бюджетную систему и высвобождения дополнительных ресурсов на приоритетные проекты.

Повышенные риски для ВДС формируются на фоне негативного макроэкономического фона, нарастания бюджетных ограничений на федеральном уровне и увеличения количества ВДС в 2014 г. В связи с этим вопрос мобилизации собственных ресурсов и активизации использования внутренних источников для развития ВДС приобретает еще большую значимость.

#### ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ВЫСОКОДОТАЦИОННЫХ СУБЪЕКТОВ РФ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ТЕКУЩЕЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ

С учетом повышенной финансовой зависимости от центрального бюджета для ВДС установлен ряд бюджетных ограничений. Так, согласно БК РФ для субъектов РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов КБР, устанавливаются особые требования, в соответствии с которыми указанные регионы:

- не имеют права заключать указанные в ст. 215<sup>1</sup> БК РФ соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- не могут устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- не имеют права превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих;
- подписывают соглашения с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации;
- исполняют бюджет с открытием и ведением лицевых счетов в органах Федерального казначейства;
- представляют в Минфин России документы и материалы, необходимые для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации проекта регионального бюджета;
- проходят ежегодную проверку годового отчета об исполнении бюджета субъекта  $P\Phi^3$ . Кроме того, в отношении ВДС устанавливаются более жесткие требования в части предельного уровня дефицита (не более 10 % доходов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта  $P\Phi$ , без учета утвержденного объема БП, для остальных регионов 15 %) $^4$  и предельного уровня государственного регионального долга (не более 50 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта  $P\Phi$ , без учета утвержденного объема БП, для остальных регионов 100 %) $^5$ .

Регионы, у которых в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) превышала 20 % объема собственных доходов КБР, не могут размещать бюджетные средства на банковских депозитах<sup>6</sup>.

Расчет нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъектов Федерации осуществляется с учетом индекса бюджетных расходов регионов (отражает дифференциацию стоимости жизни), эффекта экономии на масштабе при разной численности населения, перераспределения объема публичных полномочий<sup>7</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Статья 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>4</sup> Статья 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁵ Статья 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Статья 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1006 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

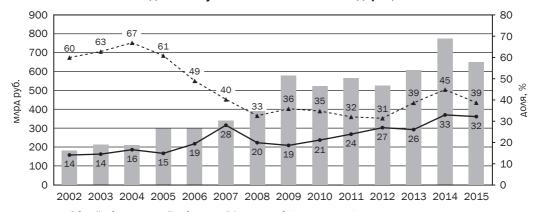
На 2016 г. у основной части ВДС указанный норматив установлен в размере 4–7 %, за исключением г. Севастополя, по которому норматив составляет 20 %8.

Таким образом, установленные для ВДС ограничения позволяют минимизировать риски разбалансировки региональных бюджетов. Вместе с тем характерной чертой бюджетов ВДС является повышенная доля расходов социального характера<sup>9</sup> в структуре КБР. Наибольший вес указанные расходы составляют в Чеченской Республике (79 %), республиках Дагестан и Тыва (71 %). По подушевому уровню финансирования социальных расходов лидируют регионы с меньшей численностью населения (меньше экономия на масштабе): республики Алтай и Тыва, Камчатский край.

Наряду с системой ограничений для поддержания бюджетов ВДС в сбалансированном состоянии активно используются механизмы предоставления текущей финансовой помощи в форме дотаций. Общий объем дотаций за 2002–2015 гг. увеличивался, в отдельные годы достаточно существенно (рис. 1). Однако в 2015 г. в сравнении с 2014-м он снизился на 16 %, несмотря на увеличение количества регионов — получателей дотаций, и составил 650 млрд руб. Сумма дотаций в общем объеме БП КБР сохраняет значительную величину. При этом общий размер дотаций, распределяемых ВДС, в совокупном объеме дотаций КБР увеличился в два раза — с 14–16 % (в 2002–2005 гг.) до 32–33 % (в 2014–2015 гг.). Таким образом, в рамках действующей системы межбюджетных отношений все больший объем финансовой помощи требуется для поддержания финансовой устойчивости ВДС, в т. ч. за счет сокращения дотаций другим регионам. С одной стороны, это вновь указывает на острую необходимость создания дополнительных стимулов для развития собственного налогового потенциала ВДС, с другой — обусловливает потребность в наличии механизмов контроля за эффективностью использования финансовой помощи в форме дотаций.

#### Распределение дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации





- Общий объем дотаций субъектам РФ, млрд руб. (левая шкала)
- → Доля дотаций ВДС в общем объеме дотаций субъектам РФ, % (правая шкала)
- - Доля дотаций субъектам РФ в общем объеме безвозмездных поступлений КБР (правая шкала)

Примечания: при определении общего объема БП нейтрализовано влияние «отрицательных» поступлений из бюджетов Ханты-Мансийского АО, городов Москвы и Санкт-Петербурга в федеральный бюджет в 2002–2007 гг.; за 2012–2015 гг. объем БП и дотаций приведен без учета г. Байконура. Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Приказ Минфина России от 27.10 2015 № 407 «О нормативах формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации».

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> При выполнении расчетов в сумму расходов социального характера включены расходы на образование, культуру и кинематографию, здравоохранение, социальную политику, физическую культуру и спорт.

Основной объем дотаций складывается из дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее — дотации на выравнивание БО) и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (далее — дотации на сбалансированность). Соотношение двух указанных составляющих в общей сумме дотаций ВДС на выравнивание и сбалансированность меняется: в 2013 г. доля дотаций на выравнивание составляла 80 %, в 2014 г. — 52 % (имело место резкое увеличение объема дотаций на сбалансированность), в 2015-м — 77 %. Начиная с 2013 г. часть дотации на сбалансированность предоставляется на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы (35–40 % в 2013–2015 гг.). Кроме того, в федеральном бюджете предусматриваются адресные дотации на сбалансированность отдельным регионам, в т. ч. ВДС $^{10}$ .

Дотации на выравнивание БО и дотации на сбалансированность (по направлению повышения оплаты труда работникам бюджетной сферы) распределяются на формализованной основе. Расчет размера дотаций на выравнивание БО осуществляется на основе использования показателей индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, а также установленных критериев выравнивания 11. В рамках предоставления дотаций на выравнивание целесообразно придерживаться принципа, когда регион, изначально имевший более высокий уровень бюджетной обеспеченности, сохраняет это преимущество над регионами с изначально меньшим уровнем БО и после распределения финансовой поддержки. Такой подход обеспечивает объективный учет бюджетно-финансовых возможностей региона в конкретном финансовом году при предоставлении финансовой помощи, рациональное распределение ограниченных финансовых ресурсов и создает дополнительный стимул для наращивания налогового потенциала.

Вместе с тем данные о распределении дотаций на выравнивание на 2016 г. по группе ВДС свидетельствуют о том, что вышеприведенный принцип реализуется не в полной мере. Так, если у Республики Ингушетия уровень БО до распределения дотаций на выравнивание составлял 0,222, по которому она занимала второе место среди ВДС (ниже показатель имела только Республика Тыва), то после распределения дотаций на выравнивание по уровню расчетной бюджетной обеспеченности (далее — РБО) (0,701) республика поднялась на восьмое место среди ВДС, обогнав другие регионы. Аналогичная ситуация отмечается по Камчатскому краю и ряду других субъектов РФ. Такое явление объясняется тем, что при расчете дотации на очередной финансовый год методикой учитывался размер дотации, определенный для данного года ранее в составе планового периода. Соответственно, при таком подходе повышаются риски искажений, когда одни регионы получают повышенный размер дотации на выравнивание БО, а по другим не происходит достаточного выравнивания ввиду ограниченности фонда финансовой поддержки.

В конце 2016 г. внесены существенные изменения в бюджетное законодательство, предусматривающие начиная с 2017 г. установление условий предоставления и использования регионами дотаций на выравнивание БО с включением мер, направленных на стимулирование социально-экономического развития и оздоровление государственных финансов, в рамках заключаемого с субъектом РФ соглашения ВДС

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> В частности, Чеченской Республике в 2014 и 2015 гг. выделено 22,97 млрд и 18,6 млрд руб. соответственно, а Республике Крым и г. Севастополю предоставлены в 2015 г. адресные дотации на сбалансированность в сумме 20,8 млрд руб.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

вводятся обязательства по устранению с 1 января 2018 г. неэффективных льгот (пониженных ставок по налогам) и по отмене установленных расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации к региональным полномочиям. Для всех регионов — получателей дотации устанавливаются обязательства по обеспечению роста налоговых и неналоговых доходов и показателей социально-экономического развития, а также по оптимизации расходов на содержание бюджетной сети и расходов на государственное управление. В случае нарушения указанных обязательств дотация в 2018 г. подлежит сокращению на 5 %<sup>13</sup>. В целях более объективной оценки потребностей регионов на первоочередные полномочия дотации на выравнивание БО на 2017 г. рассчитаны с учетом результатов инвентаризации расходных полномочий региональных и муниципальных органов власти (этот компонент может составлять до 30 % общего объема дотации)<sup>14</sup>.

В контексте этих изменений следует отметить ряд возможных направлений по дальнейшему совершенствованию порядка предоставления дотаций на выравнивание БО. Целесообразно в составе соглашения предусмотреть обязательства не только по формальному соблюдению процедур по утверждению и согласованию региональных документов, но и по сокращению неэффективных расходов<sup>15</sup> и выпадающих доходов при предоставлении неэффективных налоговых льгот. Применение мер финансовой ответственности стоит осуществлять пропорционально и соразмерно объему невыполненных обязательств, но в пределах объема дотации, распределяемой с учетом результатов инвентаризации расходных полномочий региональных и муниципальных органов власти.

Меньшие собственные бюджетно-финансовые возможности ВДС учитываются и при предоставлении субсидий из федерального бюджета «в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения» (далее — межбюджетные субсидии). Согласно общим правилам формирования, предоставления и распределения межбюджетных субсидий в случае их распределения между бюджетами двух и более субъектов Российской Федерации учет уровня РБО регионов в методике распределения обязателен<sup>17</sup>. За счет данной особенности ВДС получают больший расчетный размер межбюджетной субсидии. Ряд поручений Правительства РФ предписывает ВДС устанавливать повышенную долю участия федерального бюджета в софинансировании расходного обязательства при предоставлении межбюджетной субсидии. Для ВДС эта доля должна составлять не менее 95 %, а для всех остальных регионов — не менее 70 %. Кроме того, начиная с 2018 г. вводится обязательное требование

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506 «О соглашениях, заключаемых Минфином России с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений».

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1505 «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Более подробно подходы к учету неэффективных расходов при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ изложены в статье [2].

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Ст. 132 БК РФ.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Пункт 41 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

по определению предельного уровня софинансирования расходного обязательства с использованием показателя PБО<sup>18</sup>.

Для Республики Крым и г. Севастополя установлен переходный период, в течение которого предусмотрены отдельные особенности составления и исполнения бюджетов Республики Крым и г. Севастополя<sup>19</sup>. В частности, для этих регионов уровень софинансирования расходного обязательства при предоставлении межбюджетных субсидий может быть установлен в размере 100 %.

Отмеченные особенности позволяют снизить барьер для участия ВДС в распределении различных субсидий и, соответственно, уменьшить уровень финансовой нагрузки на бюджеты ВДС, а также высвободить дополнительные региональные средства для финансирования других приоритетных расходов. Для более корректного использования показателя РБО в рамках выделения межбюджетных субсидий целесообразно производить его уточнение, принимая во внимание и текущую финансовую помощь, предоставляемую в форме дотаций на сбалансированность, в т. ч. адресные дотации отдельным регионам. Кроме того, исходя из существенного роста количества иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета за последние годы и отсутствия «рамочных» правил формирования методик их распределения, представляется обоснованным распространить на данную форму финансовой помощи обязательность применения показателя РБО как критерия ее распределения.

Таким образом, бюджетное законодательство в настоящий момент устанавливает систему специальных ограничений и дополнительных обязательств для ВДС, направленных на проведение взвешенной бюджетной политики, повышение финансовой устойчивости и укрепление финансовой дисциплины. В свете последних изменений в порядок предоставления дотаций на выравнивание БО целесообразно рассмотреть возможность включения в состав соглашения обязательств по сокращению объема неэффективных расходов и выпадающих доходов от предоставления неэффективных налоговых льгот с применением мер ответственности соразмерно и пропорционально объему нарушений. Кроме того, использование уточненного размера РБО (по более широкому кругу направлений текущей финансовой помощи, помимо дотаций на выравнивание БО) может дать более объективную оценку бюджетно-финансового состояния регионов при расчете размеров межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

# **ИНВЕСТИЦИОННЫЕ И НАЛОГОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ**ПОДДЕРЖКИ ВЫСОКОДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ

Важным условием активизации экономического роста, наращивания налогового потенциала и сокращения зависимости от предоставляемой текущей финансовой помощи в рамках мер бюджетной поддержки является развитие инфраструктуры<sup>20</sup>, установление

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2016 г. № 1472 «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2014 г. № 783 «Об особенностях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 и 2016 годы и формирования бюджетной отчетности»; Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 922 «Об особенностях исполнения бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 и 2016 годы».

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Согласно «Основам государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13) приоритетным направлением государственных программ должно являться снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития и высокой плотностью населения, а также инфраструктурное и социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала.

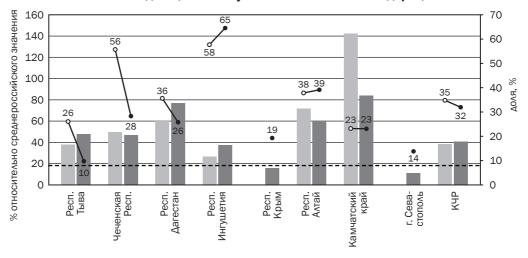
особых режимов ведения хозяйственной деятельности с предоставлением налоговых льгот и иных преференций. Для выполнения указанных задач в отношении отдельных ВДС реализуются федеральные целевые программы территориального развития (далее — ФЦП), предусматривающие инвестиции в основной капитал, на их территории создаются и действуют различные виды экономических зон с разным набором преференций.

Реализация данных мер при определенных условиях создает предпосылки для развития инвестиционной активности, повышения качества оказания бюджетных услуг местному населению, наращивания собственного экономического потенциала.

Вместе с тем объем инвестиций на душу населения у большинства ВДС составляет 40-80 % от среднероссийского значения (рис. 2). Доля средств федерального бюджета в общем объеме инвестиций за 2014-2015 гг. по сравнению с 2010-2012 гг. снизилась (в особенности в Чеченской Республике, республиках Тыва и Дагестан), но осталась на относительно высоком уровне (у основной части 20-40 % в структуре инвестиций). Повышенная роль федеральной помощи отмечается в Республике Ингушетия (около 65 %). Особенностью стало то, что отмеченное ощутимое снижение доли федеральных инвестиций в отдельных регионах не вызвало аналогичного спада в общем объеме инвестиций в основной капитал.

Согласно рейтингу агентства «Эксперт Ра» за 2015 г. все девять ВДС входят в двадцатку регионов с максимальным уровнем инвестиционного риска. При этом особенно велик уровень социального риска в республиках Тыва, Крым, Ингушетия, Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках, экономического — в Республике Крым и Камчатском крае, финансового — в северокавказских республиках и Республике Крым, криминального — в Республике Дагестан [3].

Рисунок 2 **Инвестиционная активность**в высокодотационных субъектах Российской Федерации



Левая шкала:

Объем инвестиций на душу населения относительно среднего значения по субъектам РФ, усредненное значение за 2010–2012 гг., %

Объем инвестиций на душу населения относительно среднего значения по субъектам РФ, усредненное значение за 2014–2015 гг., %

Правая шкала:

- о Доля средств федерального бюджета в объеме инвестиций за 2010-2012 гг., %
- Доля средств федерального бюджета в объеме инвестиций за 2014-2015 гг., %
- Средняя доля средств федерального бюджета
  -- в объеме инвестиций по всем субъектам РФ
  за 2014–2015 гг. (9,4 %)

Источник: составлено автором по данным Росстата.

Ключевым механизмом комплексного социально-экономического развития регионов выступает реализация ФЦП. Семь ВДС из выделенных девяти было охвачено в последнее десятилетие ФЦП регионального развития (табл. 4). До 2012 г. объем финансирования ФЦП по ВДС превышал 100 млрд руб., в 2014 г. он существенно сократился, в т. ч. за счет снижения бюджетных ассигнований по ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» и завершения реализации ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы» в 2012 г. Однако в 2015 г. значительная часть ресурсов была сконцентрирована на реализации ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», увеличен объем федеральных вложений по ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)». Таким образом, программно-целевой механизм развития ВДС сохраняет свою актуальность и востребованность при частичной смене региональных приоритетов.

Таблица 4
Параметры финансирования федеральных целевых программ территориального развития, реализуемых на территории ВДС

Nº	Наименование ФЦП		Объе	м финан	сирован	ия, млрд	, руб.	
IN≌	паименование Фцп	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.		2015 г.
1	ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы» (до 2010 г. — ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2011 годы»; завершена в 2012 г.)	19,7	18,2	18,4	12,2	1	-	-
2	ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы» (в 2010 г. — «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия»)	-	1,5	1,4	4,5	4,0	4,9	4,7
3	ФЦП «Юг России (2014-2020 годы)» (до 2010 г. ФЦП «Юг России (2008-2012 годы)»; до 2013 г. — ФЦП «Юг России (2008-2013 годы)»; в 2016 г. прекращена досрочно*)	6,8	4,3	10,4	13,1	6,6	4,7	15,8
4	ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» (до 2013 г. — ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»)	89,4	98,1	85,3	85,7	54,5	18,2	19,6
5	ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» (реализуется с 2015 г.)	-	-	-	-	-	-	95,7
ИТ	ГОГО — по ФЦП	116,0	122,1	115,4	115,6	65,1	27,8	135,9

Примечание: \* Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2016 г. № 148 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Развитие Северо-Кавказского федерального округа" на период до 2025 года».

Источник: составлено автором на основе сводных бюджетных росписей по расходам федерального бюджета.

В рамках ФЦП территориального развития решались задачи по развитию социальной и инженерной инфраструктуры, а также по поддержке отдельных отраслей экономики. В частности, в Республике Ингушетия по линии Минпромторга России поддержку получили такие отрасли, как машиностроение, легкая промышленность и промышленность строительных материалов, в Карачаево-Черкесской Республике за счет ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)» осуществлялось развитие туристско-рекреационной инфраструктуры. Крупные инженерные проекты реализовывались в Камчатском крае (строительство и реконструкция автомобильных дорог, развитие порта) и в Республике Крым (сооружение электросетевого энергомоста Российская Федерация — полуостров Крым) [4].

По информации Минфина России, по ряду вышеуказанных ФЦП ранее отмечались поздние сроки заключения соглашений о предоставлении межбюджетных субсидий, недостаточное внимание со стороны Росавтодора уделялось вопросу оценки результативности работ по созданию объектов дорожной инфраструктуры, что негативно отразилось на эффективности мер поддержки ВДС [5].

В орбиту ФЦП территориального развития не вошли республики Тыва и Алтай. При этом за счет ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» в Республике Тыва производилась реконструкция аэропортового комплекса в г. Кызыле, а в Республике Алтай выполнялись работы по реконструкции автомобильной дороги М-52 «Чуйский тракт». В целях освоения минерально-сырьевой базы Республики Тыва из федерального бюджета в 2009–2012 гг. выделялись средства на строительство железнодорожной линии Кызыл — Курагино (25,1 млрд руб.)<sup>21</sup>.

В последние годы более активно стали использоваться инструменты регионального развития, предусматривающие установление особых режимов ведения хозяйственной деятельности. В зоне особого внимания оказались субъекты РФ, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа. В частности, для дальневосточных регионов появились дополнительные стимулы по реализации региональных инвестиционных проектов<sup>22</sup>, введена возможность создания территорий опережающего социально-экономического развития (далее — TOP)<sup>23</sup>. Оба инструмента предусматривают возможность установления пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, во втором случае в отношении резидентов TOP также устанавливаются пониженные тарифы страховых взносов во внебюджетные фонды и вводится таможенная процедура свободной таможенной зоны. В августе 2015 г. была создана TOP «Камчатка», на обустройство которой планировалось направить в 2015–2017 гг. до 5,7 млрд руб.<sup>24</sup> Режим свободной экономической зоны действует и в отношении Республики Крым и г. Севастополя<sup>25</sup>. Данный режим включает спектр преференций, в целом соответствующий направлениям мер поддержки дальневосточных TOP.

В 2015 г. для реализации инвестиционных проектов на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона объем федеральных субсидий юридическим лицам на финансирование инфраструктурных затрат и присоединение к электрическим и газовым сетям составил 2,7 млрд руб. В 2012 г. было выделено 15 млрд руб., а в 2015-м — 1,57 млрд руб. для реализации приоритетных инвестиционных проектов на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона в виде имущественного взноса Российской Федерации в ГК «Внешэкономбанк»<sup>26</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Строительство железной дороги было приостановлено в связи с банкротством одного из соинвесторов.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации».

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. № 899 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Камчатка"».

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя"». Подготовлены законопроекты о внесении изменений в указанные федеральные законы.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> По данным Минфина России.

На территории пяти ВДС в 2012-2014 гг. были созданы туристско-рекреационные особые экономические зоны  $^{27}$  (далее — ТР ОЭЗ): «Долина Алтая» в Республике Алтай  $^{28}$ , «Архыз» в Карачаево-Черкесской Республике, «Матлас» в Республике Дагестан, «Ведучи» в Чеченской Республике и «Армхи-Цори» в Республике Ингушетия. ТР ОЭЗ Северо-Кавказского федерального округа были включены в туристический кластер, для управления которым было создано ОАО «Курорты Северного Кавказа»  $^{29}$ .

Для резидентов ТР ОЭЗ устанавливается пониженная ставка по налогу на прибыль организаций, они освобождаются от налога на имущество организаций и земельного налога. При этом в рамках создания ТР ОЭЗ устанавливаются обязательства регионов по финансированию строительства инфраструктуры, которые в ряде случаев не выполняются. В частности, по Республике Алтай на 1 января 2016 г. данные обязательства не были выполнены на 55,2 % (1791 млн руб.) [6, с. 146].

По мнению Счетной палаты РФ, функционирование ТР 033 в Республике Алтай и туристического кластера нельзя признать эффективным. В первом случае при федеральных вложениях в сумме 2809,4 млн руб. (на 1 января 2016 г. нарастающим итогом) создано лишь 15 рабочих мест, а резидентами инвестирован 51 млн руб. В туристический кластер из федерального бюджета направлено 21 903,9 млн руб., создано 119 рабочих мест, а резидентами инвестировано 553 млн руб. [6, с. 228–229]. По оценке Минэкономразвития России, развитие туристического кластера сдерживают, помимо прочих факторов, трудности по оформлению земельно-имущественных отношений [7].

Таким образом, с одной стороны, увеличение возможностей по установлению особых режимов хозяйственной деятельности создает дополнительные стимулы для развития регионов, с другой стороны, в условиях повышенных рисков для федерального бюджета и ограниченных бюджетно-финансовых возможностей ВДС требуется взвешенный подход к определению приоритетов в развитии инфраструктуры, с учетом общественных интересов и заинтересованности бизнес-среды, отбору инвестиционных проектов с мультипликативным потенциалом и оценке бюджетного эффекта на среднесрочную перспективу. В соглашении о создании особой экономической зоны целесообразно особо учитывать текущие бюджетно-финансовые возможности ВДС и необходимость повышения их собственной доходной базы (в т. ч. на этапе определения показателей эффективности функционирования ОЭЗ), а органам управления особыми экономическими зонами — более тщательно подходить к отбору резидентов ТР ОЭЗ с позиции возможности последующего заключения соглашений об осуществлении (ведении) туристско-рекреационной деятельности, предусматривающих достаточный для повышения занятости и достижения положительного бюджетного эффекта уровень инвестиционных вложений. Ограниченные бюджетные возможности ВДС необходимо учитывать и при принятии решений о передаче управления ОЭЗ органу исполнительной власти субъекта РФ.

По итогам проведенного анализа можно констатировать, что в отношении ВДС используется широкий арсенал инвестиционных и налоговых мер поддержки. Однако реализация указанных мер в ряде случаев не была результативной, что на данный момент не позволило в достаточной мере ускорить развитие ВДС, а также нарастить объем частных инвестиций и их собственный налоговый потенциал. В связи с этим опыт реализации ФЦП и установления льготных налоговых режимов на территории ВДС требует дополнительного более детального изучения с учетом институциональной специфики.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> ОЭЗ функционировала до сентября 2016 г. и упразднена в связи с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе».

Анализ механизмов поддержки ВДС позволяет сделать следующие выводы.

Долгосрочная повышенная зависимость от поддержки из федерального бюджета выявлена у девяти регионов. Для развития ВДС применяются как механизмы текущей финансовой помощи в форме предоставления дотаций, так и меры инвестиционной поддержки в рамках реализации ФЦП и налогового стимулирования при функционировании ОЭЗ и ТОР.

На фоне относительного прироста ВРП, улучшения социальной обстановки в высокодотационных регионах для данной группы по-прежнему характерны низкий уровень экономического и налогового потенциалов, значительная зависимость от поддержки центра.

Все больший объем финансовой помощи требуется для поддержания финансовой устойчивости ВДС, в т. ч. за счет сокращения помощи другим регионам. В связи с этим риски финансовой устойчивости ВДС связаны с усилением бюджетных ограничений на федеральном уровне, в т. ч. в увязке с необходимостью дополнительной концентрации ресурсов на инфраструктурном обустройстве Крымского полуострова.

С учетом перехода к предоставлению дотации на выравнивание БО при условии заключения соглашения целесообразно проработать вопрос о включении в его состав обязательств по сокращению неэффективных расходов и выпадающих доходов от предоставления неэффективных налоговых льгот, предусмотрев применение мер ответственности соразмерно объему невыполненных обязательств, но в пределах объема дотации, распределяемой с учетом результатов инвентаризации расходных полномочий региональных и муниципальных органов власти. Кроме того, следует минимизировать проявление выявленных дестимулирующих эффектов методики распределения данного вида финансовой помощи.

Использование уточненного размера РБО (по более широкому кругу направлений текущей финансовой помощи, помимо дотаций на выравнивание БО) может дать более объективную оценку бюджетно-финансового состояния регионов при распределении субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

Для повышения эффективности бюджетных расходов также необходимо совершенствовать модели управления регионами с особыми природными и экономико-географическим условиями (в особенности это касается горных удаленных субъектов РФ), имея в виду улучшение транспортной доступности и снижение инфраструктурных тарифов, рационализацию системы расселения. При использовании инструментов инвестиционной поддержки следует больше внимания уделять критериям отбора проектов по созданию объектов социальной и инженерной инфраструктуры с позиции общественных интересов и заинтересованности бизнес-среды, аудиту инвестиционных проектов на предмет их мультипликативных свойств и окупаемости, а также реалистичности (обоснованности) принимаемых регионами обязательств по финансированию сопряженных расходов и наращиванию собственного налогового потенциала с установлением мер ответственности за их неисполнение.

Инструменты развития ВДС целесообразно дополнить мерами институционального характера по сокращению теневого сектора экономики, легализации рынка труда и снижению коррупционных рисков.

# Библиография

- 1. Климанов В. В., Михайлова А. А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // Финансы. 2015. № 7. С. 12.
- 2. Мильчаков М. В. Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 81–93.
- 3. Инвестиционный риск российских регионов в 2015 году [Электронный ресурс] / Эксперт РА. Режим доступа: http://raexpert.ru/rankingtable/region\_climat/2015/tab02/.
- 4. Федеральная адресная инвестиционная программа России [Электронный ресурс] / Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. Режим доступа: http://faip.economy.gov.ru.
- 5. Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: http://minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring\_grants/.
- 6. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2016. № 5 (221).
- 7. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2014 год и за период с начала функционирования особых экономических зон [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минэкономразвития России. Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depOsobEcZone/2015100201.

#### Автор



**Мильчаков Михаил Викторович**, к. г. н., эксперт в сфере региональной политики и межбюджетных отношений (e-mail: milchakovmv@mail.ru)

#### M. V. Milchakov

# **Heavily Non-Purpose Grants-Financed Russian Regions: Budgetary Conditions and Tools of State Support**

#### Abstract

The increased budget constraints on the federal level, the problem of heavily non-purpose grants-financed regions with weak own revenue base, which stability should be supported by growing share of state resources, determine the necessity for analysis of support measures efficiency. The author uses official quantitative data from open sources and analyses the features of economic and budget position of heavily non-purpose grants-financed regions in accordance with the special framework for budget process on their territory. In addition, the author considers measures of federal support in the form of non-purpose grants allocation as well as in the form of investment support connected with federal target programs execution and special economic zones functioning. The article includes proposals to improve these tools of regional development. The implementation of formulated proposals will stimulate the increase of budget expenditure efficiency and the decrease in federal support dependence.

# Keywords:

heavily non-purpose grants-financed regions, non-purpose grants, intergovernmental subsidies, intergovernmental transfers, regional equalization, federal target programs, special economic zones

JEL: H610, H770, R580

**Milchakov Mikhail V.**, PhD (Economic Geography), Expert in the Field of Regional Policy and Intergovernmental Fiscal Relations (e-mail: milchakovmv@mail.ru)

И. В. Беляков

# **Перспективы спроса** на российский внутренний долг

#### Аннотация

Настоящая работа имеет целью анализ рынка внутреннего долга Российской Федерации с точки зрения возможностей привлечения средств для финансирования дефицита государственного бюджета на трехлетнем горизонте при ориентировочной потребности в них в объеме 1,0-1,2 % ВВП в год (в терминах чистых заимствований). При этом используется подход, связанный с обзором и характеристикой основных групп инвесторов, оценкой перспектив расширения спроса со стороны каждой из них, на основе статистических сопоставлений и качественных выводов. Основными инвесторами в российский внутренний госдолг являются российские банки, нерезиденты, а также институциональные инвесторы. Анализ показывает, что спрос со стороны банков ограничен в условиях неоднозначной ситуации в банковском секторе; спрос со стороны институциональных инвесторов сдерживается заморозкой накопительной части пенсионной системы. Для полной реализации бюджетных проектировок по привлечению заимствований, возможно, потребуется ценовое стимулирование, не исключено также нерыночное размещение долга в ограниченном объеме.

#### Ключевые слова:

государственный долг, источники финансирования, ОФЗ, формирование спроса, база инвесторов, институциональные инвесторы

JEL: H63, H74

тратегия финансирования дефицита, обозначенная в «Основных направлениях бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», указывает на вынужденное снижение роли суверенных фондов и формулирует принцип приоритетности (в ближайшее трехлетие) внутренних заимствований. Напомним, что принятый Закон о госбюджете на 2017-2019 гг. предполагает уровни дефицита в 3,2 % ВВП, 2,2 % ВВП и 1,2 % ВВП соответственно, в условиях прогнозируемого исчерпания Резервного фонда к концу 2017 г. Вместе с тем сформулирован и принцип ограниченного (из-за стремления избежать курсовых рисков) использования внешних заимствований, с их ориентацией в первую очередь на поддержание ликвидности рынка суверенных еврооблигаций<sup>1</sup>.

В 2017 г. объем чистых внутренних заимствований должен превысить 1 трлн руб., что заметно превосходит показатель ежегодных чистых заимствований на внутреннем рынке не только в 2016 г. (500 млрд руб.), но и все последние годы (если исключить антикризисный 1 трлн руб. облигаций федерального займа (ОФЗ), выпущенных в конце 2014 г., и пакет ОФЗ объемом 295 млрд руб., выпущенный в 2011 г. для санации Банка Москвы). С учетом предстоящих погашений, объем валового привлечения внутреннего долга в 2017 г. должен примерно в полтора раза увеличиться по сравнению с 2016 г. (табл. 1).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Напомним, что в соответствии с Бюджетным кодексом РФ к внутреннему долгу Российской Федерации относятся обязательства, выраженные в национальной валюте, в т. ч. рублевые еврооблигации, а к внешнему долгу — обязательства в иностранной валюте. Этот подход, принятый и в настоящей статье, отличается от методологии платежного баланса (используемой Банком России), в соответствии с которой внешним долгом является долг перед нерезидентами.

Таблица 1 Характеристики внутреннего долга по Закону о федеральном бюджете на 2017–2019 гг.

Внутренний долг в ГЦБ	2016 (оцен.)	2017	2018	2019
Чистые привлечения млрд руб. % ВВП	500 0,6	1050 1,2	1050 1,1	1050 1,0
Валовые привлечения млрд руб. % ВВП	1200 1,4	1879 2,2	1581 1,7	1659 1,7
Внутренний долг на конец периода, % ВВП	7,4	8,3	9,0	9,5

Источник: Закон № 415-ФЗ от 19.12.2016 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

В то же время опыт предыдущего десятилетия в наращивании внутреннего долга не вполне достаточен в новых условиях, поскольку в 2006-2015 гг. потребности в долговом финансировании дефицита бюджета (в те годы, когда не складывался профицит в результате роста нефтяных цен) существенно сглаживались за счет использования Резервного фонда.

Таблица 2 Балансовые характеристики бюджета и показатели внутреннего долга в 2006–2015 гг.

	Внутренний долг в ГЦБ на конец года, млрд руб.	Внутренний долг в ГЦБ на конец года, % ВВП	Баланс федерального бюджета, % ВВП	Чистое привлечение внутр. долга*, % ВВП
2006	1034	3,8	7,4	0,7
2007	1254	3,8	5,4	0,7
2008	1427	3,5	4,1	0,4
2009	1843	4,7	-6,0	1,1
2010	2468	5,5	-3,9	1,4
2011	3553	6,5	0,8	2,0 (1,5)
2012	4071	6,5	-0,1	0,8
2013	4432	6,6	-1,2	0,5
2014	5476	7,0	-1,1	1,3 (0,1)
2015	5573	6,9	-3,1	0,1

Примечание: \* в 2011 и 2014 гг. в скобках приведены показатели за вычетом объемных антикризисных пакетов ОФЗ, не относившихся к финансированию бюджетного дефицита (2011 г. — санация Банка Москвы, 2014 г. — взнос в АСВ на докапитализацию банков).

Источник: Минфин России.

Из табл. 2 видно, что только в кризисные 2009–2011 гг. объем чистых внутренних заимствований составлял 1,0–1,5 % ВВП, в прочие годы этот показатель имел заметно меньший относительный объем. Напомним, что в 2009–2011 гг. резко возросшая роль внутреннего госдолга побудила правительство провести срочные меры по модернизации рынка государственного долга: совершенствование инфраструктуры рынка, повышение ликвидности, расширение базы инвесторов, создание условий, более способствующих конкуренции различных инвесторских групп [1]. В частности, важным шагом явилось создание в 2012 г. центрального депозитария, благодаря чему впоследствии крупнейшие иностранные депозитарии Euroclear и Clearstream получили доступ к российскому рынку ценных бумаг, а иностранные компании и фонды — широкие возможности для инвестирования на этом рынке. С точки зрения методологии «Диагностического механизма по развитию рынков облигаций в национальной валюте» [2], который был разработан в 2013 г. МВФ, Всемирным банком, ЕБРР и ОЭСР по поручению «Большой двадцатки», Россия существенно продвинулась в реформировании внутреннего рынка облигаций, в целом перейдя к стадии построения развитого облигационного рынка.

После досрочного погашения внешнего долга перед Парижским клубом в 2006 г. внутренний государственный долг России постепенно стал преобладать над внешним; оценочно на 1 января 2017 г. они составляли (с учетом гарантий) 9,3 % ВВП и 3,8 % ВВП соответственно. Впрочем, отношение внешнего долга к ВВП может оказаться обманчивым: в конце 2014 — начале 2015 г. этот показатель возрос почти вдвое в результате девальвации. Напомним, в 1998 г. шок оказался гораздо более тяжелым, когда внешний долг после обвала рубля увеличился с 31 до 117 % ВВП.

Наступающий новый период с высокой ролью внутреннего долга в бюджетном процессе, в условиях не самой благоприятной конъюнктуры по ценам на нефть и при внутренних проблемах с активизацией экономического роста, также требует особенно серьезного внимания к долговой политике.

Настоящая работа имеет целью анализ рынка российского внутреннего долга с точки зрения возможностей привлечения средств для финансирования дефицита государственного бюджета на трехлетнем горизонте при ориентировочной потребности в них в объеме 1,0-1,2 % ВВП в год (в терминах чистых заимствований). При этом используется подход, связанный с обзором и характеристикой основных групп инвесторов, оценкой перспектив расширения спроса со стороны каждой из них на основе статистических сопоставлений и качественных выводов.

# СТРУКТУРА ИНВЕСТОРОВ ВНУТРЕННЕГО ГОСДОЛГА — ОБЩИЕ НАБЛЮДЕНИЯ И ВЫВОДЫ

Следует отметить, что, к сожалению, такой важный официальный документ, как «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации» на трехлетний период, был опубликован пока только дважды, в конце 2011 г. и в конце 2012 г.; в последние годы среднесрочной долговой стратегии посвящается только краткая глава «Основных направлений бюджетной политики». Отчасти это оправдывается низким уровнем госдолга (около 14 % ВВП, что весьма мало по международным сопоставлениям) и, как следствие, сниженной остротой долговых проблем. Однако напомним, что в 2013 г., во время председательства в «Группе двадцати», Россия инициировала пересмотр «Руководящих принципов управления государственным долгом» (МВФ и Всемирного банка), одним из положений которого является публикация среднесрочной долговой стратегии².

Регулярная отчетность или официальная аналитика по структуре российского внутреннего долга по группам держателей (инвесторов) также не публикуется даже на ежегодной основе и в укрупненном представлении. Правда, ряд отдельных показателей, позволяющих примерно восстановить данную структуру, доступны в отчетности, прежде всего Центрального банка РФ и Министерства финансов РФ. Так, ЦБ РФ публикует «Объем вложений и долю нерезидентов на рынке ОФЗ», «Вложения банков в рублевые государственные ценные бумаги РФ», «Ключевые показатели некредитных финансовых организаций, в т. ч. вложения в облигации РФ». В дополнение к этому Минфин России раскрывает структуру госдолга по инструментам, а Внешэкономбанк (далее — ВЭБ) отчитывается по чистой стоимости своих активов и их структуре. Исследование подобных разрозненных данных

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Revised Guidelines for Public Debt Management. IMF-World Bank, Apr. 2014. Раздел «Прозрачность и отчетность», п. 2.2 «Публичная доступность информации по отчетности о стратегии управления госдолгом и долговых операциях».

иногда наталкивается на трудности. Так, в статистике по укрупненной структуре держателей ОФЗ, которую Банк России перестал публиковать с осени 2014 г., ВЭБ (без специального примечания) объединялся с прочими кредитными организациями, что вряд ли методологически оправдано.

С точки зрения анализа спроса различных групп инвесторов российского внутреннего долга имеет смысл исключить небольшую часть долга, выраженную в облигациях внутренних облигационных займов (ОВОЗ) (рублевые еврооблигации, размещенные отдельным выпуском в 2011 г., до либерализации рынка ОФЗ для нерезидентов), а также и заведомо нерыночные государственные сберегательные облигации (ГСО). Принципиально важным является анализ спроса на основной тип облигаций внутреннего долга — ОФЗ, формирующие его более чем на 90 %.

В апрельской публикации 2015 г. С. Моисеев, директор Департамента финансовой стабильности Банка России, отметил три основные группы инвесторов на рынке ОФЗ:

- 1) банки, которые выступают якорными инвесторами и используют ОФЗ как высоколиквидный актив, помогающий выполнять нормативы ликвидности;
- 2) госсектор, куда относится АСВ, получившее в форме ОФЗ 1 трлн руб. на докапитализацию банков, а также Пенсионный фонд России и Внешэкономбанк;
- 3) нерезиденты, представленные преимущественно суверенными и частными фондами [3].

Удельный же вес прочих инвесторов, в частности страховщиков и негосударственных пенсионных фондов, относительно невелик (менее 5 % рынка ОФЗ).

На наш взгляд, предпочтительнее отнести Пенсионный фонд и ВЭБ как его главную управляющую компанию в группу институциональных инвесторов (как и страховщиков, НПФ и ПИФы), поскольку возможности их вложений в ОФЗ определяются большей частью общеэкономическими факторами — объемом пенсионных средств и статусом пенсионной реформы, а не отдельными политическими решениями, такими как антикризисные взносы государства в АСВ.

Относительная величина основных групп инвесторов в ОФЗ (по состоянию на середину 2016 г.) представлена на рис. 1, где также видно, что основными держателями ОФЗ являются банки и нерезиденты. Заметная доля рынка принадлежит также ПФР (ВЭБ и УК).

Рисунок 1

# Основные группы инвесторов на рынке ОФЗ (на 1 июля 2016 г.)

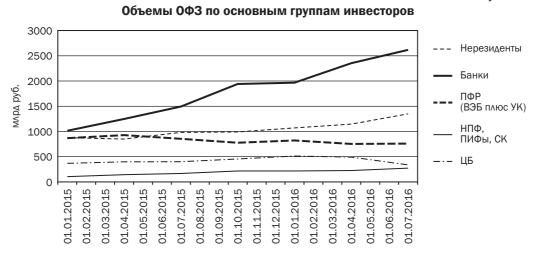


Источник: Банк России.

При рассмотрении динамики вложений в ОФЗ основных групп инвесторов (представленной на рис. 2) заметен стремительный рост ОФЗ на балансе банков с 2015 г., хотя он в большой мере был обусловлен распределением антикризисного пакета ОФЗ из АСВ в банковскую систему. Напомним, что его объем первоначально составлял 1 трлн руб., из которых 162 млрд руб. были впоследствии переданы в целях докапитализации госкомпаниям ОАК,

ГТЛК и ПАО «Россети». Данный антикризисный пакет оказал существенное воздействие на структуру держателей ОФЗ с 2015 г., сначала сократив долю банков за счет АСВ, а затем заметно ее повысив по сравнению с предкризисным уровнем.

Рисунок 2



Источник: Банк России.

В целом динамика номинального объема ОФЗ на балансе коммерческих банков даже за вычетом антикризисного пакета в последние два года была восходящей. Наметилась также тенденция возрастания номинального объема рублевого долга РФ на счетах нерезидентов. Объем ОФЗ на счетах НПФ, страховых компаний и ПИФов остается относительно небольшим, однако последние два года устойчиво рос. В то же время объем пенсионных средств ПФР, вложенных в ОФЗ, в последние два года постепенно снижался.

# ПЕРСПЕКТИВЫ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ КАК ИНВЕСТОРА В ОФЗ

Российские банки приобретают ОФЗ большей частью в рамках управления ликвидностью и реализации краткосрочных стратегий инвестирования. В то время как нерезиденты предпочитают вкладываться в ОФЗ сроком от трех до десяти лет, российские кредитные организации предпочитают диапазон до трех лет. В структуре активов российских банков доля ценных бумаг не превосходит 15 %, при этом доля ОФЗ — не более 5 % (фактически последние семь лет она находилась в диапазоне 3–4 %). На 1 ноября 2016 г. данный показатель составлял 3,2 %.

Назовем «инерционным» спрос банков на ОФЗ, обусловленный только общим ростом банковской системы, т. е. при неизменной доле вложений ОФЗ в активах банков. При заданном процентном росте банковских активов<sup>3</sup> такой сценарий дает аналогичный процентный рост вложений в ОФЗ. В частности, учитывая, что в настоящее время активы банковской системы составляют округленно 97 % ВВП, получается, что годовой рост активов на 10 % соответствует расширению банковского спроса на чистое вложение в ОФЗ на 0,3-0.4 % ВВП.

На какие темпы роста банковского сектора можно рассчитывать в ближайшее трехлетие? В течение 2010-2014 гг. активы банковской системы росли в номинальном выражении на 13-22 % в год, в 2015 г. рост снизился до 7 %, что (особенно принимая во внимание роль переоценки валютной составляющей) близко к кризисному показателю

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> В номинальном рублевом выражении.

2009 г. (5 %). Основные причины этого торможения — в падении инвестиционной активности и спроса на деньги, а также в более осторожной кредитной политике банков.

В 2016 г. тенденция торможения в банковском секторе продолжилась и усугубилась. По данным на 1 декабря, с начала 2016 г. активы упали на 3,2 %, кредиты нефинансовым предприятиям — на 5,6 %, хотя кредиты физлицам на 1,0 % выросли. Уровень проблемных и безнадежных ссуд поднялся до 9,8 % (на 1 ноября) по сравнению с 8,3 % на начало 2016 г. Рост доли «плохих» кредитов, в частности, означает большее резервирование на возможные потери и ужесточение требований к заемщикам по новым кредитам.

В то же время положительным фактором выступает существенное снижение потребительской инфляции в 2016 г., до 5,4 % по сравнению с 9,8 % в 2015 г., и дальнейшее планируемое понижение ИПЦ до 4,0 %, что должно удешевить привлечение пассивов, в частности позволит банкам понизить ставки по депозитам. Другая позитивная тенденция 2016 г. — постепенное улучшение показателей по банковской прибыли: рентабельность активов (ROA) за десять месяцев возросла с 0,3 до 0,9 %, рентабельность капитала (ROE) — с 2,3 до 7,9 %.

Кроме того, в целом по экономике ожидается переход к положительным, но низким темпам роста (ноябрьский прогноз Минэкономразвития в базовом сценарии предполагает их увеличение с 0.6% в 2017 г. до 2.1% к 2019 г.).

Однако, суммируя вышеизложенное, упомянутые негативные факторы не позволяют делать слишком оптимистичные прогнозы о быстром восстановлении роста банковских активов (до наблюдавшихся в 2010–2014 гг.); более логичным выглядит предположение о постепенном переходе к положительному, но невысокому росту активов (в номинальном выражении) — до 10 % к 2019 г. В этом случае, как указывалось выше, инерционный спрос со стороны банков позволит расширить вложения в 0ФЗ не более чем на 0.4 % ВВП.

Естественно, доля ОФЗ в банковских активах не обязана оставаться на одном уровне. Что могло бы увеличить эту долю? Либо ухудшение ситуации с качеством кредитов — но это не вполне соответствует прогнозам о переходе к позитивной фазе экономического цикла. Либо ухудшение ситуации с ликвидностью — чего трудно ожидать, поскольку последнее время речь идет скорее о ее избытке. Остается фактор относительно высоких ставок по ОФЗ — отметим, что текущие ставки (на уровне 8 %, по индексу доходности Cbonds-GBI RU YTM) уже превышают 2,5 % в реальном выражении. Значит, с учетом объемных потребностей в привлечении заимствований по ОФЗ в ближайшие три года вряд ли возможно значительное снижение ставок.

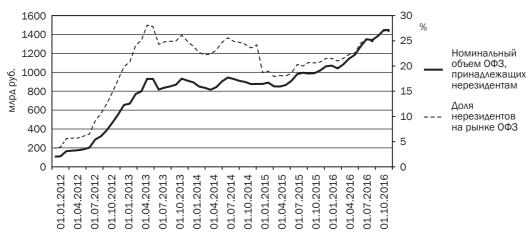
# СПРОС НЕРЕЗИДЕНТОВ НА ОФЗ — ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Рассмотрим данные по доле иностранных участников на рынке ОФЗ и по динамике номинального объема их вложений.

График показывает, что в 2012-м — начале 2013 г. доля нерезидентов резко выросла благодаря институциональной реформе — либерализации рынка ОФЗ; с середины 2013 г. по конец 2014 г. эта доля принципиально не менялась. В начале 2015 г. она упала, но, как показывает динамика номинального объема, не оттого, что иностранные инвесторы распродавали данный актив, а ввиду прочих обстоятельств, прежде всего появления антикризисного пакета ОФЗ на 1 трлн руб. С середины 2015 г. и доля, и номинальный объем ОФЗ на руках у нерезидентов уверенно росли. Важным фактором здесь явилось то, что, несмотря на снижение в начале 2015 г. суверенного рейтинга РФ по обязательствам в иностранной валюте ниже инвестиционного уровня двумя из трех международных рейтинговых агентств (S&P и Moody's), Россия сохраняет инвестиционный уровень рейтинга по обязательствам в национальной валюте от двух агентств (S&P и Fitch), и даже без «негативного» прогноза.

Рисунок 3



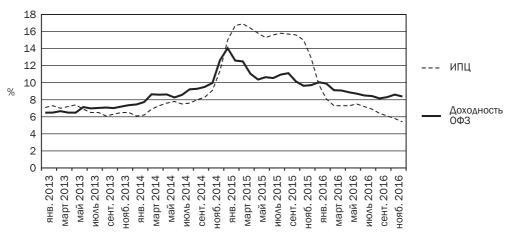


Источник: Банк России.

Причины роста рублевых вложений нерезидентов в ОФЗ связаны с привлекательной реальной доходностью по данным бумагам в условиях умеренных рисков. Также на их рост повлияла недавняя девальвация рубля, которая усилила покупательную способность иностранных инвестиционных фондов, включающих в свой портфель рублевые активы.

Сопоставим индексную доходность ОФЗ и уровень 12-месячной инфляции с 2013 г. (см. рис. 4). При интерпретации графика следует учесть, что годовая накопленная инфляция, ввиду влияния шока декабря 2014 г., в 2015 г. не вполне ясно иллюстрировала ожидаемую инфляцию, важную с точки зрения расчета реальных ставок. Уже за апрельиюль 2015 г. накопленная за четыре месяца инфляция была ниже соответствующих периодов 2013 и 2014 гг., что сформировало ожидания невысокой инфляции и положительной реальной доходности по ОФЗ. К концу 2016 г. реальные ставки по ОФЗ превышали 2 %.

Доходность ОФЗ (Cbonds-GBI RU YTM) и ИПЦ (к соответствующему месяцу предыдущего года)



Источник: Банк России, Cbonds.

Рисунок 4

Очевидно, потенциальные инвесторы-нерезиденты также сопоставляют уровень доходности по ОФЗ с альтернативными возможностями вложений. Прежде всего базовым внешним индикатором являются показатели условно безрисковых активов, таких как американские казначейские облигации. На начало января 2017 г. доходность к погашению UST 10Y составляла 2,5 %, а пятилетних бумаг UST 5Y-1,9% при инфляции доллара 2,1% по итогам 2016 г., то есть показатели остаются очень невысокими в реальном выражении<sup>4</sup>.

Для нерезидентов, вкладывающих валютные ресурсы в рублевые активы, важны также курсовые риски. В настоящее время, после шоковой девальвации конца 2014 — начала 2015 г. и при снижении цен на нефть до многолетнего минимума, по-видимому, сложно ожидать заметной девальвации рубля. В 2016 г. рубль существенно укрепился по сравнению с началом года; в целом все известные прогнозы на 2017-1019 гг. (например, МЭР или консенсус-прогноз Центра развития) учитывают, что двукратная девальвация на рубеже 2014-2015 гг. обусловливает существенный эффект базы.

Другим важным моментом является вопрос о повышении базовой ставки ФРС США. В настоящее время ставка находится на низком уровне 0,5-0,75 %, общая стратегия ФРС предполагает ее постепенное повышение, однако оно происходит более медленными темпами, чем можно было ожидать. Наиболее вероятным прогнозом представляется очень постепенное повышение ставок ФРС. Причем, по заявлениям руководителей ФРС, в долгосрочной перспективе ставки должны находиться на относительно невысоком уровне, порядка 3 %.

Таким образом, логично сделать предположение о сохранении привлекательности для нерезидентов вложений в ОФЗ и продолжении тенденции роста этих вложений, наметившейся с середины 2015 г. Это могло бы позволить в 2017–1019 гг. осуществить чистое размещение ОФЗ среди нерезидентов в объеме до 0,4–0,5 % ВВП в год (как это было в 2016 г.).

# СПРОС НА ОФЗ СО СТОРОНЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИНВЕСТОРОВ

По данным на 1 июля 2016 г. на институциональных инвесторов (ВЭБ и другие УК ПФР, НПФ, СК, ПИФы) приходилось около 18 % объема внутреннего госдолга РФ в ценных бумагах.

Структура спроса на ОФЗ со стороны институциональных инвесторов при этом сложилась следующая: около 70 % принадлежат ВЭБу (как ГУК ПФР), 15 % — НПФ, 10 % — страховым компаниям, остальные несколько процентов — прочим УК ПФР и ПИФам. Средства НПФ, вкладываемые в ОФЗ, в свою очередь более чем на 70 % состоят из переданных из ПФР пенсионных накоплений (остальное — собственные пенсионные резервы). Таким образом, более 80 % средств институциональных инвесторов, вкладываемых в госдолг, имеют источник в накопительной части пенсионной системы. Однако, как известно, в силу заморозки пенсионных накоплений, утвержденной правительством в 2014–2016 гг. и продлеваемой на 2017 г., этот источник не пополняется.

Напомним, что недавние стратегические документы, такие как «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.», указывали на нежелательность отказа от накопительной части пенсии. Аргументы касались источников спроса на государственные внутренние заимствования, привлекательности для иностранных инвесторов присутствия на рынке крупных местных игроков и наличия «пенсионных денег» как фактора стабильности рынка. Также и в итоговом экспертном докладе по «Стратегии-2020» [4] подчеркивалось, что, как показывает международный опыт,

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Доходности казначейских облигаций США приведены по данным агентства Cbonds, индекс потребительских цен в США — по данным Бюро статистики труда США (www.bls.gov).

без внутренних инвесторов невозможно построить финансовый центр даже локального масштаба. А с учетом разной природы рисков распределительной и накопительной систем необходима их комбинация в целях устойчивости пенсионной системы.

Однако в последние годы, в условиях давления на бюджет, правительство сделало нелегкий выбор в пользу решения насущных бюджетных проблем за счет уступок в положениях экономической стратегии. Не только в отдаленной перспективе, но и в ближайшие годы это ограничит возможности размещения госдолга среди институциональных инвесторов (впрочем, в объеме кратно меньшем, чем замороженные и переданные в бюджет накопления).

На следующем графике изображена динамика объема пенсионных накоплений под управлением ВЭБа, а также динамика той их части, которая вложена в ОФЗ.

> Рисунок 5 **Стоимость чистых активов ВЭБа**,



Источник: ВЭБ.

Можно констатировать, что вложения ВЭБа в ОФЗ с начала 2012 г. в номинальном выражении снизились, причем они не росли даже в 2012-2013 гг., когда общий объем пенсионных накоплений, переданных ВЭБу в управление, возрастал. Отчасти причиной снижения объема пенсионных накоплений банка, вложенных в ОФЗ, явилось некоторое снижение консервативности его инвестиционного портфеля, хотя и в настоящее время в ОФЗ инвестируется около 40 % объема управляемых ВЭБом пенсионных накоплений.

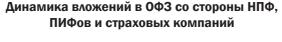
Другой причиной стала реформа НПФ. Напомним, что в соответствии с принятым в конце 2013 г. федеральным законом⁵ все НПФ, осуществляющие деятельность в качестве страховщиков по обязательному пенсионному страхованию, должны были завершить реорганизацию в акционерные общества до 1 января 2016 г. Реорганизованные НПФ включались в систему гарантирования пенсионных накоплений. Указанные меры в последние годы повысили доверие к системе НПФ.

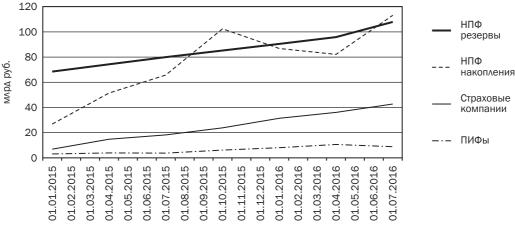
Кроме того, в декабре 2015 г. истек срок выбора гражданами варианта пенсионного обеспечения с отчислением в накопительную часть 6 % страхового взноса, что стимулировало активность населения. В результате, как сообщает Банк России, в 2015 г. из ПФР в НПФ было переведено 4,1 млн человек и количество застрахованных в НПФ превысило

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О негосударственных пенсионных фондах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

30 млн человек. При этом объем пенсионных накоплений НПФ по итогам 2015 г. вырос на 51 %, составив 1,7 трлн руб. сравнительно с 2,1 трлн руб. в ПФР.







Источник: Банк России.

Рис. 6 показывает также, что помимо пенсионных накоплений НПФ характеризовались в последние полтора года уверенным ростом резервов; вложения страховых компаний в ОФЗ также имели выраженный позитивный тренд. Впрочем, масштабы их инвестиций, как отмечалось, невелики.

В целом негативные и позитивные тенденции динамики вложений институциональных инвесторов в ОФЗ с 2015 г. примерно компенсировались, и суммарный объем их инвестиций в ОФЗ изменялся без явного тренда в диапазоне 1,0-1,1 трлн руб. Проведенный анализ позволяет сделать вывод об отсутствии заметных перспектив наращивания спроса на ОФЗ со стороны институциональных инвесторов в среднесрочном периоде.

# НЕРЫНОЧНЫЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ОФЗ

Сопоставим объем привлечения на аукционах с общим объемом привлечения внутреннего долга с 2010 года.

Таблица З Структура размещения внутреннего долга в государственных ценных бумагах в 2010–2016 гг., млрд руб.

	Чистые привл.	Погашения	Валов. привл.	Аукционы	Доля аукц., %	ввп	Валов. привл./ ВВП, %	Нерын. привл./ ВВП, %
2010	624	257	881	516	59	45 166	2,0	0,8
2011*	700	292	991	817	82	54 586	1,8	0,3
2012	518	425	943	795	84	62 357	1,5	0,2
2013	368	463	831	817	98	66 689	1,2	0,0
2014*	43	316	359	158	44	77 893	0,5	0,3
2015	97	579	677	636	94	80 413	0,8	0,1
2016	518	569	1086	1028	95	82 815	1,3	0,1

Примечания: \* в отмеченные годы объемы привлечения заимствований приведены за вычетом антикризисных пакетов и облигаций ОВОЗ; ВВП за 2016 г. — ноябрьский прогноз Минэкономразвития. Источник: данные Минфина России, Cbonds, Росстата.

Источники данных табл. З таковы: чистые привлечения из статистики Минфина России по госдолгу, выраженному в ценных бумагах; объемы привлечения на аукционах и объемы погашений — по данным агентства Cbonds. В 2011 г. объем нерыночных привлечений рассчитан как валовые привлечения за исключением аукционов, выпуска ОФЗ в объеме 295 млрд руб. в связи с санацией Банка Москвы и без учета выпуска рублевых еврооблигаций в объеме 90 млрд руб. В 2014 г. из объема привлечений исключен антикризисный 1 трлн руб., а именно ОФЗ-ПК пяти выпусков 29006–29010, по 200 млрд руб. которых было передано в качестве взноса АСВ для целей докапитализации банковской системы.

С учетом естественных корректировок в 2011 и 2014 гг., по приведенным данным можно сделать интуитивно предсказуемый вывод о сокращении доли нерыночных заимствований при улучшении конъюнктуры и при постепенном восстановлении экономики после кризиса. В наиболее плохие годы, отраженные в таблице, 2010-й и 2014-й, доля нерыночных привлечений составляла около половины совокупных произведенных в рублевых облигациях заимствований. В спокойный 2013 г. доля нерыночных привлечений составила только 2 % от рублевых заимствований и менее 0,1 % по отношению к ВВП. Однако в сложный по конъюнктуре 2015 г. правительство избегало нерыночных привлечений, что отчасти объясняется необходимостью сгладить эффект вливания в экономику антикризисного пакета ОФЗ на 1 трлн руб.

В принципе, многие страны прибегают в кризисные периоды к использованию нерыночных источников для снижения давления на долговой рынок. В работе [5] отмечается, что это свойственно и долговой политике ведущих развитых стран, таких как США.

Среди видов нерыночных привлечений можно выделить следующие: 1) размещение ГСО; 2) покупка ОФЗ Центральным банком; 3) адресное размещение ОФЗ вне аукциона.

В настоящее время в обращении находятся ГСО двух видов: с фиксированной и постоянной процентной ставкой. Если ГСО с фиксированной ставкой с 2010 по 2016 г. оставались на невысоком постоянном уровне 132 млрд руб., то ГСО с постоянной ставкой в последние годы как размещались, так и погашались. Объемные размещения ГСО-ППС состоялись в 2011, 2012, 2014 гг., в то время как в 2015 г. сегмент ГСО только сокращался. В относительном измерении объем госдолга в ГСО составлял около 1,0 % ВВП в конце 2012 г., а к 2016 г. снизился до 0,5 % ВВП.

Рассмотрим также динамику объема портфеля гособлигаций на балансе Банка России по статье баланса «Активы. Долговые обязательства Российской Федерации». Валютная разбивка здесь не представлена, но исходя из отсутствия колебаний данной величины в период резкой девальвации конца 2014 — начала 2015 г., можно предположить, что данная статья формируется (почти исключительно) на основе рублевых гособлигаций.

В 2010–2014 гг. объем портфеля гособлигаций на балансе ЦБ РФ оставался в целом постоянным в номинальном выражении, на уровне около 350 млрд руб., и, значит, сокращался в относительном выражении (как доля ВВП). Во второй половине 2015 г. произошло наращивание данного актива до порядка 520 млрд руб., или 0,6 % ВВП, в 2016-м он сократился до 0,4 % ВВП (на 1 сентября — 328 млрд руб.).

В упомянутой публикации 2015 г. С. Моисеев отмечал, что в силу малой емкости рынка ОФЗ Банк России не может проводить масштабные операции с ОФЗ (подрывая тем самым его ликвидность и рыночные условия ценообразования) [3]. По сравнению, к примеру, с США, где рынок гособлигаций достигает 72 % ВВП, в России номинальная стоимость ОФЗ только около 7 % ВВП. Можно заметить в связи с этим, что если на балансе ФРС США имеется порядка 14 % ВВП казначейских облигаций, то, вероятно, небольшое постепенное увеличение пакета ОФЗ у Банка России до пропорциональной величины в 1 % ВВП не исказит рынок. Впрочем, Банк России по определению является независимым институтом и управляет своим портфелем ОФЗ, исходя прежде

всего из собственных задач, таких как обеспечение оптимального уровня ликвидности в банковской системе.

Что касается адресного размещения ОФЗ вне аукционов (не связанного с антикризисными мерами финансовой поддержки), наиболее заметным практическим примером относительно недавнего времени является реализация долговой политики в декабре 2010 г. Тогда на вторичных торгах во внесистемном режиме (адресные сделки) Минфин России доразместил семь выпусков ОФЗ-ПД. Объем данного экстренного нерыночного размещения в 137,5 млрд руб. соответствовал в декабре 2010 г. 0,3 % ВВП (при этом в том же месяце Банк России выкупил ОБР на 85 млрд руб.).

С точки зрения долговой стратегии нерыночные размещения не являются перспективным компонентом долга. В «Основных направлениях бюджетной политики на 2017–2019 годы» Минфин ориентируется на формирование тенденции к преобладанию эталонных выпусков ОФЗ с постоянными ставками купонного дохода и стандартными сроками погашения. Это касается не только подхода к размещению новых выпусков, но и дополнительных мер по повышению ликвидности обращающихся выпусков: как известно, в 2015 и 2016 гг. были проведены объемные (до 200 млрд руб.) операции по обмену неликвидных выпусков ОФЗ-АД. Такие операции предусмотрены и в Законе о федеральном бюджете на 2017–2019 гг.

Однако, понимая нежелательность (в стратегическом плане) нерыночных размещений, на основе результатов последних лет и проведенных сопоставлений все же можно сделать вывод о возможностях изыскания ресурсов для годового нерыночного привлечения госдолга в объеме порядка 0,3 % ВВП без заметных побочных последствий.

# выводы

Низкий относительный объем государственного долга России обусловливает неплохие возможности использования источников долгового финансирования без существенного увеличения долгового бремени. Однако перспективы наращивания наиболее актуальной части долга — внутреннего — тесно связаны с емкостью спроса со стороны основных групп инвесторов, с перспективами его расширения. Проведенный анализ показывает наибольшую значимость в формировании спроса на ОФЗ таких групп, как российские банки и нерезиденты.

Существующие тенденции не позволяют прогнозировать высокие темпы роста банковских активов в ближайшие три года. С другой стороны, нет весомых оснований ожидать и сдвига в структуре банковских активов в пользу ОФЗ за счет факторов, отличных от ценовых. То есть «инерционный» спрос на ОФЗ со стороны кредитных организаций ограничен.

С середины 2015 г. наметилась тенденция роста вложений нерезидентов в ОФЗ на фоне привлекательной реальной доходности данного инструмента, обладающего, кроме того, инвестиционным уровнем рейтинга от двух из трех международных агентств. Можно ожидать, что повышенный спрос со стороны нерезидентов в 2017–2019 гг. на ОФЗ сохранится при неизменности базовых предпосылок (снижения рублевой инфляции, отсутствия существенных негативных ожиданий по курсу рубля, небыстрого повышения ставок ФРС и ЕЦБ).

В то же время расширение спроса со стороны еще одной группы — институциональных инвесторов — в трехлетней перспективе вряд ли возможно, прежде всего по той причине, что более 80 % их средств, вкладываемых в госдолг, имеют источник в накопительной части пенсионной системы, которая не пополняется.

В совокупности ожидаемое расширение спроса на ОФЗ со стороны данных трех основных групп инвесторов само по себе может оказаться недостаточным для привлечения чистых внутренних заимствований на целевом уровне 1,0-1,2 % ВВП ежегодно

в 2017-2019 гг. Однако для выполнения бюджетных проектировок могут быть использованы ценовые стимулы (т. е. сохранение относительно высоких ставок по ОФЗ при снижающейся инфляции) либо, в ограниченном объеме, нерыночные привлечения.

# Библиография

- Афанасьев Я. М. Долговая политика России: новые тенденции // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 4. С. 143-150.
- Local Currency Bond Markets A Diagnostic Framework [Электронный ресурс] / IMF, WB, EBRR, OECD, July 9, 2013. https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/070913.pdf.
- 3. Моисеев С. Почему Центробанк не экспериментирует на рынке госдолга [Электронный ресурс] / Forbes.ru. 14.04.2015. Режим доступа: http://www.forbes.ru/finansy-column/regulirovanie/285711-pochemu-tsentrobank-ne-eksperimentiruet-na-rynke-gosdolga.
- Стратегия-2020: Новая модель роста новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / Под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. РАНХиГС, НИУ ВШЭ. М.: Дело, 2013.
- Филина С. Ю. Управление государственными заимствованиями: зарубежная практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3. С. 89–97.

## Автор



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

### I. V. Belyakov

# **Prospects of Demand for Russia's Ruble-Denominated Debt**

# Abstract

The paper is focused on the analysis of the ruble-denominated debt of the Russian Federation in order to evaluate opportunities for federal budget deficit financing at the required level of 1,0–1,2 % GDP per year in 2017–2019 (in terms of net borrowing). Chosen approach helps to review and characterize the investor base of the ruble-denominated public debt in Russia and evaluate the prospects for the demand growth in each of the main investor groups on the basis of statistical comparisons and qualitative conclusions. The investor base of Russia's ruble-denominated public debt consists mainly of Russian commercial banks, non-residents and institutional investors. The analysis shows that demand of the banks is restricted due to the complex and controversial tendencies in the banking sector; the demand of the institutional investors is limited due to the consequences of the pension system reform. Therefore, it is probably that OFZ bond pricing incentives and non-market debt placement could be used for the complete implementation of the government's borrowing program.

# Keywords:

public debt, funding sources, OFZ, demand generation, investor base, institutional investors

JEL: H61, H70, H71

**Belyakov Igor V.**, PhD (Physics and Mathematics), Head of Capital Markets Division, Economic Expert Group<sup>1</sup>; Senior Researcher at the Center for the Budgetary Analysis and Forecasting, Financial Research Institute<sup>2</sup>

(e-mail: igor.belyakov@eeg.ru)

# Author's affiliation:

- 1 Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation
- 2 Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

А. В. Моисеев, А. В. Мурычев, Д. К. Маштакеева, П. Н. Новиков

# О деятельности Совета по профессиональным квалификациям финансового рынка

#### Аннотация

В статье рассматриваются проблемы формирования и развития системы профессиональных квалификаций финансового рынка — исследование этой темы было начато в прошлом году (см. Финансовый журнал № 2, 2016 г.). Раскрыты вопросы, связанные с основными направлениями многоаспектной деятельности в 2016 г. Совета по профессиональным квалификациям финансового рынка, функции и полномочия которого осуществляет Ассоциация участников финансового рынка «Совет по развитию профессиональных квалификаций».

#### Ключевые слова:

квалификация, профессиональный стандарт, оценка квалификаций, профессиональное образование, сфера финансов, финансовый рынок

JEL: J8, D53

овет по профессиональным квалификациям финансового рынка (далее — СПК финансового рынка), как и другие 27 профильных (отраслевых) советов, является ключевым звеном в организационной структуре развивающейся Национальной системы квалификаций, направленной на повышение качества трудовых ресурсов, оптимизацию трудовых процессов, усиление взаимодействия сфер труда и профессионального образования в целях достижения требуемого уровня подготовки выпускников и конкурентоспособности работников на рынке труда [1].

СПК финансового рынка состоит в настоящее время из 30 членов, включающих в том числе представителей органов государственного регулирования финансового рынка — Минфина России, Федерального казначейства, Центрального Банка Российской Федерации. Ассоциация участников финансового рынка существенно увеличила за год число своих членов, которых теперь насчитывается 98. В состав Ассоциации входят представители практически всех групп участников финансового рынка<sup>1</sup>.

За прошедший год СПК финансового рынка, Ассоциацией была проведена существенная работа по всем основным направлениям, уточнена организационная структура, накоплен определенный опыт по новым, по сути, аспектам деятельности, появились как их более глубокое понимание, так и одновременно ряд проблем, требующих решения.

В настоящее время в Совете созданы и функционируют восемь комиссий по следующим видам профессиональной деятельности:

- комиссия по профессиональным квалификациям в области управления рисками (риск-менеджмента);
  - комиссия по профессиональным квалификациям в области бухгалтерского учета;
  - комиссия по профессиональным квалификациям в области банковской деятельности;
- комиссия по профессиональным квалификациям в области внутреннего контроля и внутреннего аудита;

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См. сайт Ассоциации участников финансового рынка (www.asprof.ru).

- комиссия по профессиональным квалификациям в области оценочной деятельности;
- комиссия по профессиональным квалификациям в сфере социального страхования;
- комиссия по профессиональным квалификациям на рынке ценных бумаг;
- комиссия по профессиональным квалификациям специалистов страхового рынка.

Названные комиссии являются важными рабочими органами СПК финансового рынка, сформированы для реализации его полномочий в сегментах профессиональной деятельности и выполняют соответствующие функции в конкретных областях и видах финансовой деятельности, по профильным профстандартам<sup>2</sup>. В Совете также созданы постоянно действующие органы — Центр аттестации по отбору организаций для проведения независимой оценки квалификаций, Центр экспертизы и актуализации профессиональных и образовательных стандартов, Аккредитационный совет.

Проанализируем далее основные направления деятельности СПК финансового рынка, Ассоциации, предварив или сопроводив их анализом ряда научно-теоретических и практических положений.

Проведенный мониторинг перспективных, новых, востребованных в финансовом секторе страны профессий позволил включить в соответствующий справочник<sup>3</sup> и описать более 30 их наименований, по большинству из которых утверждены профстандарты. Среди них: аудитор, бухгалтер, специалист казначейства банка, специалист по финансовому консультированию, специалист по платежным системам, специалист по работе с залогами, специалист по ипотечному кредитованию, специалист по кредитному брокериджу, специалист по финансовому мониторингу, специалист по страхованию и т. д.

Необходимость этой работы существенно возросла в связи с внесениями изменений в законодательство о занятости населения<sup>4</sup>. С 2017 г. введена новая статья, в которой установлено, что государственный информационный ресурс «Справочник профессий» (далее — справочник профессий) является базовым государственным информационным ресурсом, который содержит информацию о востребованных на рынке труда, перспективных и новых профессиях и размещается в федеральной государственной информационной системе «Единая система нормативной справочной информации». Актуализация справочника профессий должна осуществляться ежегодно. При этом деление профессий в справочнике носит в определенной мере условный характер, поскольку в перспективе, по мере развития финансового рынка, финансовой сферы в целом они могут как интегрироваться, сопрягаться, так и разделяться, что, естественно, вызовет соответствующую актуализацию профстандартов с учетом изменившегося разделения труда. Информация о профессиях может применяться различными пользователями, в том числе работодателями и иными заинтересованными лицами при формировании предложений по разработке и актуализации профстандартов.

Применение справочника профессий позволит также формировать предложения по разработке федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования и образовательных программ. Это будет способствовать обеспечению потребности экономики в квалифицированных работниках, в том числе, по имеющимся прогнозам, за счет:

 сокращения сроков повышения квалификации и переподготовки кадров не менее чем на 10 % при более точном запросе к системе образования, что позволит снизить расходы

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Положение о порядке создания и деятельности комиссии по профессиональным квалификациям утверждено Национальным советом при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям (протокол № 7 от 17.12.2014).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Справочник востребованных на рынке труда новых и перспективных профессий, в том числе требующих среднего профессионального образования (утвержден приказом Минтруда России от 02.11.2015 № 832).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 495-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

работодателей и бюджетов всех уровней на данные цели в среднем на 3,5 млрд руб. ежегодно;

— снижения потерь рабочего времени и сокращения периода адаптации на новом рабочем месте при трудоустройстве, перемещении внутри организации, при освоении новой работы (в среднем этот период оценивается в два месяца) — до одного месяца.

С учетом указанного ожидаемый эффект сокращения издержек работодателей составит до 1,7 млрд руб.

Применение справочника профессий за счет обеспечения правильного выбора профессии и оптимального построения карьеры гражданами также будет способствовать снижению расходов бюджетов всех уровней на социальные пособия по безработице и нуждаемости.

Переходя к деятельности СПК финансового рынка по разработке и актуализации профстандартов, отметим, что в настоящее время Минтрудом России утверждено в установленном порядке 30 профильных профессиональных стандартов. Кроме перечисленных выше назовем такие профстандарты, как «Специалист по факторинговым операциям», «Специалист рынка ценных бумаг», «Специалист по внутреннему контролю», «Специалист по организации назначения и выплаты пенсии», «Специалист по организации и установлению выплат социального характера», «Специалист по работе с просроченной задолженностью» и др.

В стадии утверждения Минтрудом России находятся следующие профстандарты: «Актуарий (специалист по актуарной деятельности)», «Специалист в области лизинга», «Специалист по операциям с драгоценными металлами», «Специалист по потребительскому кредитованию», «Специалист по платежным услугам», «Специалист операций на межбанковском рынке», «Специалист дистанционного банковского обслуживания», «Специалист по управлению проектами государственно-частного партнерства». Дорабатываются по результатам профессионально-общественных обсуждений профстандарты «Специалист по банковскому делу», «Специалист по автоматизированным банковским системам», «Специалист по форекс-брокериджу», «Специалист по экономической безопасности».

И, наконец, в стадии разработки находятся такие профстандарты, как: «Консультант по налогам и сборам», «Специалист по представлению коммерческих, корпоративных интересов и взаимодействию с органами государственной и муниципальной власти (представитель коммерческих интересов, лоббист)», «Финансовый управляющий». Кроме того, под эгидой СПК финансового рынка осуществляется разработка ряда проектов профстандартов, по видам профессиональной деятельности которых отсутствуют советы: «Маркетолог», «Специалист по управлению процессами», «Специалист в области охранной деятельности», «Специалист в области детективной деятельности», «Предприниматель». В данном случае СПК финансового рынка, созданный изначально на базе РСПП, выступает в качестве своего рода «инкубатора».

Возвращаясь к проблеме разделения труда, отметим, что в принятых и разрабатываемых профстандартах имеют место такие формы его проявления, как универсализация, дифференциация и диверсификация, что обусловлено спецификой видов профессиональной деятельности на финансовом рынке.

Целесообразно выделить проблему актуализации принятых профстандартов⁵. Поскольку этот вопрос достаточно подробно освещен в [2], ограничимся следующим. При актуализации надо учитывать, во-первых, изменения нормативно-правовых условий

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Под актуализацией профстандарта понимается этап его жизненного цикла, предполагающий анализ и обсуждение накопленных замечаний, предложений при использовании профстандарта, принятие решения о необходимости его изменения и внесение изменений.

функционирования видов профессиональной деятельности, тенденций развития финансового рынка, финансовых продуктов, инструментов, услуг, технологий, подготовки системой образования кадров финансово-экономического профиля и, во-вторых, опыт применения профстандартов в кадровом менеджменте и разработки на их основе образовательных стандартов и программ. Исходя из этого выделяют формальные и содержательные причины, определяющие необходимость внесения соответствующих изменений в действующие профстандарты. Так, например, содержательными причинами являются новые требования к профессиям, вызванные изменением разделения труда, набора трудовых функций, выполняемых работником, а также появление принципиально новых предметов деятельности (как объективной основы формирования новых профессий) из-за появления новых продуктов, услуг.

Безусловно, разработка профстандарта не самоцель, он представляет собой многофункциональный документ, предназначенный для практического применения в сфере труда, занятости, профессионального образования, при независимой оценке квалификации.

В аспекте применения профстандартов рассмотрим далее такое значимое направление деятельности СПК финансового рынка, как определение, описание и утверждение наименований квалификаций, подлежащих независимой оценке. Необходимость этого вызвана тем, что в содержании профстандартов перечень квалификаций, подлежащих оценке, в явном виде отсутствует.

Не останавливаясь подробно на понятийно-терминологическом аппарате, опираясь на современные публикации по этому вопросу, в частности [3; 4], считаем целесообразным еще раз кратко раскрыть ключевое понятие «квалификация». Исследование НИУ ВШЭ, доклад об основных результатах которого был представлен в декабре 2016 г. на Втором Всероссийском форуме «Национальная система квалификаций России»<sup>6</sup>, показало, что содержание понятия квалификации различается между странами, а в ряде стран его правовое определение отсутствует.

В нашей стране имеют место два правовых определения. В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» под квалификацией понимается уровень знаний, умений и навыков и компетенции, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности (квалификация «по образованию»), а в Трудовом кодексе Российской Федерации квалификация работника трактуется как уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы (квалификация «по труду»). Кроме того, при независимой оценке квалификации понятие квалификации, на соответствие которой требованиям профстандарта и проводится эта процедура, используется несколько в другом аспекте («оценочная» квалификация).

Содержание трех приведенных подходов к квалификации, цели ее применения, наименования могут различаться, однако общим в них остается (с точки зрения сферы труда) разделение труда в различных его проявлениях, а также то, что одной из граней квалификации, ее деятельностным проявлением выступает профессиональная компетенция как способность применения знаний, умений, навыков, личностных качеств и опыта в профессиональной деятельности [5]. Поэтому, как отмечается в резолюции Второго Всероссийского форума «Национальная система квалификаций России», необходимо проведение работы по обеспечению преемственности процедур независимой оценки квалификации и присвоения профессиональных квалификаций выпускникам образовательных организаций — потенциальным работникам, уточнению статуса и взаимосвязи академических и профессиональных квалификаций, гармонизации терминологического аппарата

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> В Москве прошел Второй Всероссийский форум «Национальная система квалификаций России» / РСПП (http://rspp.ru/news/view/10798).

сферы труда и сферы профессионального образования в части управления профессиями и квалификациями<sup>7</sup>.

СПК финансового рынка на основе 23 утвержденных профстандартов определены и описаны 58 наименований «оценочных» квалификаций. Перечислим некоторые из них: кредитный брокер, 7 уровень квалификации; финансовый консультант, 7 уровень; младший финансовый консультант, 6 уровень; специалист по платежным системам, 6 уровень; специалист (тьютор) по финансовому просвещению, 7 уровень; специалист по микрофинансовым операциям, 5 уровень; менеджер по продажам страховых продуктов, 6 уровень. Можно также назвать несколько наименований профессиональных квалификаций различных уровней оценщиков (оценщик объектов различной категории сложности, кадастровый оценщик, оценщик интеллектуальной собственности, эксперт-оценщик и т. д.), а также бухгалтеров (бухгалтер организации государственного сектора, бухгалтер финансовой организации) и главных бухгалтеров (12 наименований квалификаций).

Все наименования квалификаций утверждены Национальным советом при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям. Уровни квалификации соответствуют требованиям, установленным Минтрудом России<sup>8</sup>. При этом считаем нужным обратить внимание на следующее. Принятые показатели (дескрипторы) уровней квалификации — полномочия и ответственность, характер умений, характер знаний — связаны с классом (типом) решаемых задач и в целом с самим трудом, трудовой деятельностью работника как таковой с различных сторон и в различных ее проявлениях.

В то же время, исходя из содержания профстандартов, показателей уровней квалификации, не просматривается их привязка к таким важным составным частям трудовых отношений, как система оплаты труда и тарификация.

Заметим, что в Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов<sup>9</sup> было определено, что профстандарты применяются работодателями, в том числее при тарификации работ, присвоении тарифных разрядов работникам и установлении систем оплаты труда. Однако после введения в Трудовой кодекс статьи 195.3 «Порядок применения профессиональных стандартов» то, где о тарификации и системах оплаты труда вообще не упоминается, из новой редакции вышеуказанного постановления Правительства РФ все вопросы, связанные с применением профстандартов, были исключены.

Поэтому и с научной, и с практической точек зрения для более глубокого понимания этой проблемы, поиска подходов к возможному уточнению показателей уровней квалификации целесообразно в дальнейшем провести комплексный анализ различных видов труда на финансовом рынке, в финансовой сфере в целях их сопоставления с девятью установленными Минтрудом России уровнями квалификации и последующего отражения выявленных особенностей в разделе «Другие характеристики» при описании обобщенных трудовых функций (трудовых функций) в профстандарте. Речь идет о труде простом и сложном (сложность труда определяется как квалификация работ), абстрактном и конкретном, квалифицированном, интеллектуальном, умственном, в том числе административном как специальном виде умственного труда, назначением которого является непосредственное управление действиями работников в процессе их трудовой деятельности [6].

Естественно, что на разных уровнях квалификации эти виды труда имеют различный удельный вес. Так, например, на 8 и 9 уровнях квалификации трудовая деятельность

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> http://rspp.ru/news/view/10798.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Уровни квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов: приказ Минтруда России от 12.04.2013 № 148-н.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов».

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"».

является прежде всего интеллектуальной, технологически насыщенной, состоящей в основном в осмысливании и продуцировании сложнейшей управленческой и иной информации. Важно подчеркнуть, что на разных уровнях квалификации проявление трудовой деятельности в различных секторах экономики имеет свою специфику, в том числе и в финансовой сфере, на финансовом рынке.

В 2016 г. СПК финансового рынка в рамках апробационного периода разработал внутреннюю нормативную базу для реализации независимой оценки квалификации специалистов финансового рынка. В дополнение к типовым положениям Национального совета при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям принят ряд документов, необходимых для проведения процедуры независимой оценки квалификаций, а также прошедшие валидацию 46 комплектов оценочных средств на базе утвержденных наименований квалификаций.

В рамках пилотного проекта начали работу 11 центров оценки квалификаций специалистов по бухгалтерскому учету, оценочной деятельности, управлению рисками, внутреннему контролю, в области банковского дела. Независимую оценку прошло более 300 соискателей, подтвердивших свою квалификацию в ходе профессиональных экзаменов, смоделированных под реальную ситуацию.

Важнейшим направлением практического применения профстандартов стал их учет в системе профессионального образования и обучения, характеризующий ее восприимчивость к сигналам со стороны рынка труда и регулирующий степень ее «погружения» в сферу труда. Здесь важно было определить совместные приоритеты и зоны ответственности с учетом того, что роль этих сигналов выполняют профстандарты, которые могут меняться быстрее, чем образовательные стандарты [7].

Считаем также необходимым обратить внимание на следующую проблему. В новой редакции Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации» указано, что справочник профессий может применяться при обеспечении непрерывной и сбалансированной подготовки кадров, в т. ч. опережающей подготовки. Правовое толкование термина «подготовка» дается в Трудовом кодексе Российской Федерации (ст. 196): «...подготовка работников (профессиональное образование и обучение) ...». Что же касается термина «опережающая подготовка», то, поскольку он трактуется далеко не однозначно, опираясь на проведенные исследования, выделим три подхода.

Во-первых, содержание и характер профессионального образования должны соответствовать требованиям техники и технологиям, которые пока еще не существуют, но возможность внедрения которых уже просматривается. Данный подход можно определить как преимущественно прогностически-технократический, направленный на достижение максимума профессиональной активности работника.

Во-вторых, количество работников высококвалифицированного труда должно опережать существующий спрос экономики в кадрах подобной квалификации в целях формирования образовательно-профессионального потенциала, способного «развернуться» в будущем и при иных условиях. Данный подход — экономически ориентированный, направленный на максимизацию экономической отдачи профессионального потенциала общества.

В-третьих, развитие все более качественных профессиональных знаний и умений, компетенций должно происходить в целях повышения стоимости рабочей силы и способностей работников как человеческого капитала данного общества, способного давать высокие дивиденды индивидуального и общественного характера в течение длительного времени. Такой подход можно определить как преимущественно личностный, экономически детерминированный [8].

Сегодня, в условиях рыночной экономики, единичный, конкретный работодатель в большей мере заинтересован в наличии у работника компетенций для профессионального выполнения конкретного (но не обязательно узкого) вида работ, что предполагает

достаточно узкую профессиональную ориентацию самого образования. Но наряду с этим в рамках инновационной экономики ускоряющимися темпами обновляются технологии производства, его организация. Соответственно, быстро меняется содержание труда всех категорий работников, при этом общей тенденцией становятся его возрастающая интеллектуализация, инновационный характер, индивидуальная и коллективная ответственность работников за результаты своей деятельности. Эти обстоятельства выдвигают в первую очередь требования подготовки работника более широкого профессионального профиля, не замыкающегося на узком круге конкретных видов труда.

Отсюда можно выделить два основных противоречия. Во-первых, между требованиями многих работодателей к профессионально-специализированной подготовке работника и необходимостью формирования у обучаемого достаточно широкого профессионального профиля, базирующегося на его личностных свойствах и качествах. Во-вторых, между высоким уровнем социальной защищенности работника как высококвалифицированного исполнителя, но только в данных, сложившихся условиях производства, и стратегической его защищенностью как профессионала широкого профиля, способного к быстрой адаптации в новых условиях деятельности. Разрешить эти противоречия можно, лишь выходя на системное решение проблемы, для чего необходима постоянная и заинтересованная совместная работа сферы труда и сферы профессионального образования в лице субъектов этого взаимодействия [9; 10].

Исходя из этого было подписано Соглашение о формировании и поддержке функционирования системы профессиональных квалификаций в сфере финансового рынка между СПК финансового рынка и Федеральным учебно-методическим объединением «Экономика и управление» (ФУМО).

В рамках Соглашения достигнута договоренность об оказании взаимного содействия по следующим направлениям:

- формирование отраслевой рамки квалификаций, описание видов профессиональной деятельности;
- определение потребности в формировании новых и актуализации утвержденных профессиональных стандартов в сфере финансового рынка;
- определение потребностей сферы финансового рынка в профессиональном образовании и обучении;
- формирование позиции по сопряжению профессиональных стандартов в сфере финансового рынка и федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования;
- определение потребности в актуализации перечня направлений подготовки и специальностей высшего образования, формировании и актуализации федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) высшего образования по направлениям подготовки, связанным с финансовым рынком, и примерных основных образовательных программ профессионального образования:
- экспертиза и оценка основных профессиональных образовательных программ профессионального образования, в том числе в рамках процедуры профессиональнообщественной аккредитации (ПОА).

Аналогичное соглашение подписано с профильным ФУМО среднего профессионального образования.

На рассмотрение и согласование СПК финансового рынка от ФУМО представлено 13 проектов ФГОС по направлениям «Экономика» (бакалавриат), «Экономика» (магистратура), «Финансы и кредит» (магистратура), «Государственный аудит» (магистратура) и т.д.

СПК финансового рынка в лице Ассоциации участников финансового рынка включен в качестве аккредитующей организации в Национальный реестр профессионально-общественной аккредитации (http:nspk.ru).

В установленном порядке была проведена ПОА образовательных программ трех ведущих вузов страны:

- Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации: «Страховой бизнес» (магистратура); «Управление рисками компаний, страхование и экономическая безопасность» (магистратура); «Оценка бизнеса и корпоративные финансы» (магистратура); «Экономика и бухгалтерский учет (по отраслям)» (среднее профессиональное образование);
- Санкт-Петербургский государственный экономический университет: «Оценка бизнеса» (магистратура); «Ценные бумаги и производные финансовые инструменты» (магистратура);
- РАНХиГС: «Фондовые рынки и технологии» (бакалавриат); «Учет, анализ и аудит» (бакалавриат); «Финансы и кредит» (бакалавриат); «Банки, финансы, инвестиции» (магистратура); «Финансы: учет, анализ, аудит» (магистратура).

Для проведения ПОА было подготовлено 42 эксперта по специальной программе, учитывающей несколько различные подходы к оценке программ ФУМО и СПК и направленной в том числе на снятие возникающих противоречий, достижение договоренностей.

Кроме названной программы СПК финансового рынка совместно с Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации принял участие в разработке программ дополнительного профессионального образования, учитывающих требования профстандартов. В их числе — 13 программ повышения квалификации (в частности, для эксперта по независимой оценке квалификаций специалистов финансового рынка) и четыре программы профессиональной переподготовки. Потребность в разработке этих программ была выявлена на основе мониторинга рынка труда в финансовой сфере.

На созданном сайте Совета (Ассоциации) — www.asprof.ru — осуществляется информационное сопровождение деятельности, отражающее все вопросы его функционирования.

Завершая анализ деятельности СПК финансового рынка за прошедший период, важно иметь в виду произошедшие изменения нормативно-правовой базы. Так, Федеральным законом «О независимой оценке квалификации» 11, вступившим в силу с 1 января 2017 г. и направленным в т. ч. на реализацию применения профстандартов, в ст. 7 определены основные положения, связанные с деятельностью советов по профессиональным квалификациям. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 9 указанного закона Минтруд России издал соответствующий приказ 12, утверждающий примерное Положение об СПК, на основе которого разрабатываются положения о конкретных советах.

В примерном Положении уточнены и конкретизированы прежние функции СПК, а также добавлены новые. Речь идет о системной последовательной деятельности по организации независимой оценки квалификации, а также о мониторинге рынка труда и обеспечении его потребностей в квалификациях и профессиональном образовании, разработке и актуализации профстандартов, проведении экспертизы (заметим, что в прежнем Положении об СПК этого термина не было) ФГОС профессионального образования, примерных основных профессиональных образовательных программ и их проектов, об оценке их соответствия профстандартам и организации профессионально-общественной аккредитации образовательных программ всех уровней и видов.

СПК финансового рынка, работая с опережением, реализовывал многие из этих функций уже в 2016 г., что было показано выше. Одновременно на основе Федерального

<sup>11</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификаций».

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Приказ Минтруда России от 19.12.2016 № 758н «Об утверждении примерного положения о Совете по профессиональным квалификациям и Порядка наделения Совета по профессиональным квалификациям полномочиями по организации проведения независимой оценки квалификации по определенному виду профессиональной деятельности и прекращения этих полномочий».

закона «О независимой оценке квалификации», Указа Президента Российской Федерации от 18 декабря 2016 г. № 670 деятельность СПК финансового рынка уточняется с учетом новых приказов Минтруда России в области оценки квалификаций. Так, принятые наименования квалификаций и требования к ним, на соответствие которым проводится оценка, должны быть утверждены и внесены в соответствующий реестр Национальным агентством развития квалификаций в установленном порядке<sup>13</sup>. Что касается оценочных средств по соответствующим квалификациям, то их утверждение законодательством отнесено к полномочиям советов по профессиональным квалификациям.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Деятельность Совета по профессиональным квалификациям финансового рынка, Ассоциации в 2016 г. была направлена на формирование единого пространства профильных квалификаций, снижение диспропорций между квалификациями и их уровнями, требуемыми работодателями и имеющимися у работников финансовой сферы, поиск на этой основе подходов к оптимизации бюджетных расходов на финансово-экономическое образование.

Обратим внимание на некоторые проблемы. Об одной из них авторы уже писали ранее [1], она же прозвучала и на Втором Всероссийском форуме «Национальная система квалификаций России». Речь идет о том, что в соответствии с действующим порядком<sup>14</sup> уже разработанный и представленный в Минтруд России проект профстандарта направляется им в соответствующий профильный федеральный орган исполнительной власти. Затем в течение 15 календарных дней со дня поступления проекта профстандарта ФОИВ направляет в Минтруд России свои замечания и предложения. Иными словами, «на входе», т. е. в самом начале разработки профстандарта, а именно при определении его названия и вида профессиональной деятельности, профильный федеральный орган официально не участвует в стратегии формирования этого документа.

Говоря о справочнике профессий, следует подчеркнуть следующее важное методологическое положение. Нужно договариваться о минимально допустимом уровне разделения труда, ниже которого в справочнике не должно быть наименований профессий. Иначе мы можем «снизить» уровень и требования к образованию, в котором в соответствии с законодательством за основу берутся профстандарты, отражающие профессии. Естественно, что должна учитываться специфика финансовой сферы и особенности высшего и среднего профессионального финансово-экономического образования, классы и типы решаемых задач, адекватных соответствующим уровням квалификации.

Исходя из принятого Федерального закона «О независимой оценке квалификации», эту оценку предполагается рассматривать: 1) как функцию, аргументом которой (т. е. предметом, ее обуславливающим) является сам профстандарт, поскольку речь идет о подтверждении соответствия квалификации соискателя требованиям именно профстандарта; 2) как процесс сопоставления с тем или иным объектом значений такой функции (квалификацией); 3) как процесс соотнесения хода или результата деятельности с эталоном, которым является профстандарт и его требования к квалификации; 4) как результат процесса (т. е. значение функции), подтверждающий (или не подтверждающий) квалификацию работника. При таком подходе становится более четким понимание сути независимой оценки квалификации и путей ее дальнейшего развития.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Приказ Минтруда России от 12.12.2016 № 726н «Об утверждении положения о разработке наименований квалификаций и требований к квалификации, на соответствие которым проводится независимая оценка квалификаций».

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. «О правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов».

## Библиография

- 1. Моисеев А. В., Маштакеева Д. К., Новиков П. Н. Формирование и развитие системы профессиональных квалификаций финансового рынка // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2.
- 2. Смирнова Ю. В., Новиков П. Н. Об актуализации профессиональных стандартов для проведения независимой оценки квалификации // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 31 (73).
- Формирование системы профессиональных квалификаций: словарно-справочное пособие. М.: Перо, 2016.
- 4. Новиков П. Н., Новикова Т. Р. Профессиональные стандарты финансовой деятельности понятийный аппарат // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 31.
- 5. Есенина Е. Ю. Понятийная основа современного профессионального образования / Под общей ред. д. п. н., проф. В. И. Блинова. М.: Перо, 2015.
- 6. Экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. 2-е изд. М.: Институт новой экономики, 2008.
- Шохин А. Н. Национальная система квалификаций: ретроспектива и перспектива // Бизнес России. 2015. № 3-4.
- 8. Новиков П. Н., Зуев В. М. Опережающее профессиональное образование: Научно-практическое пособие. М.: РГАТиЗ, 2000.
- 9. Какое среднее профессиональное образование нужно России в XXI веке / Под общей ред. д. п. н., к. э. н. В. М. Демина. М.: ИПР СПО, 2003.
- 10. Осипова И. В. Реализация инновационной стратегии в программе развития образования // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 4.

#### **Авторы**



**Моисеев Алексей Владимирович**, заместитель Министра финансов Российской Федерации

(e-mail: priemnaya\_Moiseev@minfin.ru)



**Мурычев Александр Васильевич**, д. э. н., исполнительный вице-президент РСПП; председатель Совета по профессиональным квалификациям финансового рынка; председатель совета Ассоциации участников финансового рынка «Совет по развитию профессиональных квалификаций»

(e-mail: priemmav@rssp.ru)



Маштакеева Диана Каримовна, директор Научно-образовательного института развития профессиональных компетенций и квалификаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; генеральный директор Ассоциации участников финансового рынка «Совет по развитию профессиональных квалификаций» (e-mail: dmashtakeeva@gmail.com)



**Новиков Петр Николаевич**, д. п. н., проф., гл. науч. сотр. Центра методологии бухгалтерского учета Научно-исследовательского финансового института; эксперт-аналитик Ассоциации участников финансового рынка «Совет по развитию профессиональных квалификаций»

(e-mail: pnovikov@nifi.ru)

#### A. V. Moiseev, A. V. Murvchev, D. K. Mashtakeeva, P. N. Novikov

# On the Activities of the Council for Professional Qualifications of the Financial Market

#### **Abstract**

The article reveals issues related to the creation and development of the system for professional qualifications of the financial market — this research was initiated by authors last year (Financial Journal N2, 2016). It is also focused on main previous year activities of the Council for Professional Qualifications of the Financial Market, which functions and powers are performed by the Association of Participants of the Financial Market known as the Council for the Development of Professional Qualifications. This activity is carried out in close cooperation with the Ministry of Finance and other concerned institutions of Executive power, the relevance of which has increased after the adoption of the Federal Law on the Independent Evaluation of Qualifications.

#### Keywords:

qualification, professional standard, evaluation of qualifications, professional education, finance, financial market

**JEL:** J8, D53

Moiseev Alexey V., Deputy Minister of Finance of the Russian Federation1

(e-mail: priemnaya\_Moiseev@minfin.ru)

**Murychev Alexander V.**, Doctor of Economics, Executive Vice President of RSPP<sup>2</sup>; Chairman of the Council for Professional Qualifications of the Financial Market; Chairman of the Council at the Association of Financial Market Participants "Council for the Development of Professional Qualifications"

(e-mail: priemmav@rssp.ru)

**Mashtakeeva Diana K.**, Director of Scientific-Educational Institute of Professional Competences and Qualifications Development, Financial University under the Government of the Russian Federation<sup>3</sup>; General Director at the Association of Financial Market Participants "Council for the Development of Professional Qualifications"

(e-mail: dmashtakeeva@gmail.com)

**Novikov Petr N.**, Doctor of Education, Professor, Chief Researcher at the Center for Methodology of Accounting, Financial Research Institute<sup>4</sup>; Expert-Analyst at the Association of Financial Market Participants "Council for the Development of Professional Qualifications" (e-mail: pnovikov@nifi.ru)

# Authors' affiliation:

- 1 Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation;
- 2 Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs, Moscow 109240, Russian Federation;
- 3 Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation:
- 4 Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Н. А. Авксентьев

# Прогноз расходов на здравоохранение в России до 2030 года

#### Аннотация

В настоящее время в России наблюдаются значительно более низкие расходы на здравоохранение по сравнению с развитыми зарубежными странами (5,6 против 10,0 % ВВП) и значительно более высокая доля частных расходов (38 против 25 %), что снижает качество и доступность медицинской помощи для населения. Однако, как показывает мировая и российская практика, с течением времени общие расходы на здравоохранение имеют тенденцию к росту. На основе официальных прогнозов автором разработаны два сценария прогноза расходов на здравоохранение в России на период до 2030 г.: форсированный (предполагает увеличение доступности услуг здравоохранения) и инерционный (предполагающий сохранение доступности на уровне 2015 г.). В форсированном сценарии к 2030 г. общие расходы на здравоохранение составят 7,8 % ВВП, а в инерционном — 5,8 % ВВП. Оба сценария характеризуются хроническим дефицитом собственных средств Фонда обязательного медицинского страхования, который не может быть полностью профинансирован при помощи мер, предусмотренных законодательством в настоящее время. В условиях текущей экономической ситуации государственные расходы на здравоохранение в России в ближайшем будущем окажутся ниже уровня инерционного прогноза, что в случае отсутствия реформ, направленных на повышение эффективности системы здравоохранения, означает снижение доступности и качества медицинской помощи для населения по сравнению с уровнем 2015 г.

#### Ключевые слова:

прогноз государственных расходов, расходы на здравоохранение, обязательное медицинское страхование, старение населения, спрос на медицинскую помощь, технологический прогресс в здравоохранении

JEL: 113, 118

ачиная со второй половины XX в. спрос на здравоохранение имеет существенную тенденцию к росту, что может быть объяснено старением населения и увеличением благосостояния общества. Так, в отчете 2004 г., подготовленном канадским агентством The Conference Board of Canada [1], было отмечено, что около 30 % реального роста расходов на здравоохранение в Канаде до 2020 г. будет вызвано старением населения. Хотя данная оценка, скорее всего, является завышенной, так как возраст сам по себе почти не определяет необходимость в медицинской помощи (намного больше вклад вносит состояние здоровья, в частности время до смерти, которое, однако, бесспорно ухудшается с возрастом), существуют и другие работы, которые рассматривают пожилое население в качестве фактора роста спроса на здравоохранение (см. напр., [2; 3]).

В модели М. Гроссмана [4] было предложено теоретическое обоснование спроса на здравоохранение на микроуровне. В этой модели спрос на здравоохранение увеличивается по мере роста заработной платы, т. к. он увеличивает экономическую отдачу от здоровья (работать могут только здоровые индивиды). Другой фактор увеличения спроса на здравоохранение — образование: более образованные индивиды могут с большей эффективностью инвестировать в свое здоровье (поскольку они лучше осведомлены о негативных последствиях вредных привычек, более привержены лечению и пр.).

Помимо увеличения спроса на здравоохранение растет и его относительная цена в реальном выражении. Основной источник такого удорожания — специфика технологического прогресса в здравоохранении. Если в классических отраслях экономики техно-

логический прогресс в основном является ресурсосберегающим и приводит к росту производительности используемых ресурсов, то здравоохранение характеризуется скорее ресурсоемким прогрессом с неизменной (или даже убывающей) производительностью. Однако несмотря на увеличение стоимости медицинских технологий, в здравоохранении наблюдается стабильный спрос на новые технологии, поскольку они обеспечивают более высокую медицинскую эффективность, т. е. спрос на здравоохранение неэластичен по цене. В результате по мере внедрения новых медицинских технологий реальные расходы на здравоохранение увеличиваются.

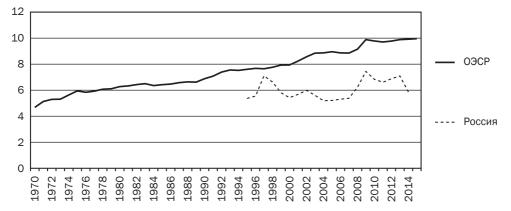
При анализе факторов расходов на здравоохранение нужно учитывать комплексную связь между ними. Рост расходов на здравоохранение, вызванный любым фактором, увеличивает продолжительность жизни, что, в свою очередь, приводит к старению населения и к дальнейшему росту расходов. Кроме того, увеличение продолжительности жизни приводит к росту доходов, что также увеличивает расходы на здравоохранение. Рост доходов повышает инвестиции в новые дорогостоящие технологии, которые далее увеличивают расходы на здравоохранение. Таким образом, эффект рассматриваемых факторов является мультипликативным.

Также следует иметь в виду, что государственная политика в некоторых случаях может оказывать влияние на степень зависимости будущих расходов на здравоохранение от рассматриваемых факторов. Однако данное влияние неодинаково для различных факторов. Так, государство практически не имеет возможности контролировать демографический фактор. Влияние государственной политики на увеличение спроса на здравоохранение в результате роста благосостояния также ограниченно. Однако в системах здравоохранения, где государство обеспечивает значительную часть капитальных расходов, в частности — в России, скорость внедрения новых дорогостоящих технологий определяется правительством.

Таким образом, удорожание здравоохранения, одновременный рост спроса на него со стороны стареющего и более обеспеченного населения, а также взаимодействие данных факторов вместе приводят к росту расходов на здравоохранение как в реальном выражении, так и в долях ВВП. За период 1970-2015 гг. в странах ОЭСР, которые вошли в данную организацию в момент ее создания в 1961 г., общие (государственные и частные) расходы на здравоохранение увеличились с 4,7 до 10,0 % ВВП $^1$  (рис. 1).

Рисунок 1





Источник: составлено автором по данным ОЭСР (http://stats.oecd.org/#).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> База данных по расходам на здравоохранение ОЭСР (http://stats.oecd.org/#).

Сопоставимые данные по общим расходам на здравоохранение в России имеются лишь с 1995 г., когда они составили 5,4 % ВВП. К 2014 г., согласно данным ОЭСР, общие расходы на здравоохранение выросли до 5,9 % ВВП. Однако тут необходимо учитывать, что в базе ОЭСР в 2014 г., по всей видимости, произошло изменение методологии учета частных расходов на здравоохранение в России. В частности, в 1995–2013 гг. данные по России полностью совпадают с базой данных ВОЗ, в то время как в 2014-м появляется серьезное расхождение. Если верить данным ВОЗ, то объем общих расходов на здравоохранение в России в 2014 г. составил 7,1 % ВВП. Однако в любом случае по величине расходов на здравоохранение в долях ВВП Россия в настоящий момент находится на уровне, который «старые» страны ОЭСР достигли существенно ранее — к концу 1970-х годов (если верить данным ОЭСР) или к началу 1990-х (по данным ВОЗ).

При анализе расходов на здравоохранение также необходимо учитывать их структуру. Высокая доля частных расходов в здравоохранении в целом является следствием недостаточного объема предложения медицинских услуг со стороны государства, в результате чего население вынуждено удовлетворять растущий спрос на медицинскую помощь за свой счет. В таких условиях снижается доступность качественного здравоохранения для незащищенных слоев населения, обеспечение которой — функция государства.

Доля частных расходов на здравоохранение в «старых» странах ОЭСР в 2014 г. составила 25 %, при этом она достаточно стабильна во времени. Между тем в России за период 1995–2014 гг. частные расходы существенно увеличились и составили в 2014 г. почти 38 % (против 26 % в 1995-м). При этом на сегодня данный уровень является минимальной оценкой: в 2014 г., по данным ВОЗ, доля частных расходов достигала 48 %. Также следует учитывать, что в структуре частных расходов на здравоохранение в России значительную долю составляют неформальные платежи (около 30 % от объема формальных расходов населения на медицинскую помощь, по оценке НИУ ВШЭ [5]).

В результате разница в государственных расходах на здравоохранение между Россией и зарубежными странами оказывается значительно более высокой, чем разница в общих расходах. Так, средний объем государственных расходов на здравоохранение в «старых» странах ОЭСР в 2014 г. составил 7,5 % ВВП, в то время как в России — всего лишь от 3,3 % (по данным Федерального казначейства, с учетом переоценки ВВП за 2014 г.) до 3,7 % (по данным ОЭСР).

Хотя существуют некоторые методологические особенности сопоставления государственных расходов в России и за рубежом (наличие т. н. перекрестных расходов на здравоохранение, которые учитываются в других разделах бюджетной классификации, различия в уровне налогообложения), бесспорно, что даже при условии их учета расходы на здравоохранение в России значительно ниже, чем в развитых зарубежных странах. Например, объем неучтенных расходов расширенного правительства на здравоохранение в  $2011\ r$ . в России составил  $0.3\ g$  ВВП, а в  $2013\ g$  —  $0.4\ g$  ВВП [6]. Различия в налоговом бремени несколько выше: в России доля налогов на заработную плату в расходах на оплату труда для большинства работников составляет  $33\ g$ , в то время как в «старых» странах  $0.9\ g$  (для холостого индивида без детей, чей доход находится на уровне среднего, данные за  $2015\ r$ .) [7], однако это приводит к еще более высоким различиям в истинных расходах на здравоохранение между Россией и  $0.9\ g$ .

Подводя итог вышесказанному, отметим, что для повышения качества и доступности медицинской помощи в России в будущем необходимо увеличение общих расходов на здравоохранение, в первую очередь за счет роста государственных расходов. Доля частных расходов на здравоохранение должна сокращаться, при этом необходимо замещать неформальные платежи населения легальными.

Цель настоящей работы — определение тренда государственных расходов на здравоохранение в 2016-2030 гг., который должен обеспечить решение данной задачи. Для этого предложена модель, предсказывающая рост реального спроса населения на услуги здравоохранения с учетом его старения и изменения численности, экономического роста и удорожания медицинских услуг, и выделено два варианта прогноза:

- форсированный, при котором государство ставит задачу по внедрению новых ресурсоемких технологий в здравоохранении и увеличению доступности используемых сегодня технологий и методов;
- инерционный, в котором государство сдерживает реальный рост стоимости медицинской помощи и не инвестирует в дорогостоящие инновационные медицинские технологии, экономическая эффективность которых ниже текущего уровня. Доступность используемых сегодня технологий остается на уровне 2015 г.

С учетом того, что государственные и частные расходы на здравоохранение являются субститутами, для обоих вариантов прогноза был рассчитан необходимый тренд государственных расходов, который в форсированном сценарии обеспечивает достижение структуры расходов, соответствующей уровню развитых стран (25 % частных расходов), а в инерционном — сохранение текущего соотношения государственных и частных расходов. Кроме того, для обоих сценариев подготовлен прогноз сбалансированности системы обязательного медицинского страхования и сопоставлен рассчитанный тренд государственных расходов с текущими бюджетными проектировками.

# ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

# Спрос на общие реальные расходы на здравоохранение

Прогноз спроса на общие реальные расходы на здравоохранение осуществлялся с использованием следующего соотношения:

$$C_{T}/C_{O} = \prod_{t=0}^{T} K_{\Delta \in M, t} \cdot \prod_{t=0}^{T} K_{E \wedge A \cap T, t} \cdot \prod_{t=0}^{T} K_{T \in X \cap H, t}, \tag{1}$$

где  $C_{\tau}$  — общие (реальные) расходы в год T (T = 2016 ... 2030);

 $C_{\rm o}$  — общие расходы на здравоохранение в 2015 г.;

 $k_{_{\mathit{Благ},\,t}}$  — коэффициент, отражающий изменение спроса на медицинские услуги вследствие изменения благосостояния общества в году t;

 $k_{_{\textit{Техн, t}}}$  — коэффициент, отражающий изменение стоимости медицинской помощи вследствие внедрения новых ресурсоемких технологий в году t.

К демографическим факторам ( $k_{_{\!\!\!D\!e\!M\!,\,t}}$ ) относятся изменение половозрастного состава и численности населения. Для расчета соответствующего коэффициента было использовано следующее соотношение:

$$k_{\Delta^{\text{EM, t}}} = \frac{\sum_{j=1}^{J} c_{j,t} N_{j,t}}{\sum_{j=1}^{J} c_{j,1} N_{j,t-1}},$$
(2)

где J — количество половозрастных групп (18 пятилетних возрастных групп для каждого пола):

 ${\sf c}_{j,\,t}$  — относительная стоимость медицинских услуг, оказанных половозрастной группе j в году t в расчете на одного застрахованного в системе OMC;

 $N_{j,\,t}$  — численность половозрастной группы j в год t. Численность населения по половозрастным группам была определена исходя из последней версии среднего варианта демографического прогноза Росстата до 2030 г.

Относительная стоимость медицинских услуг для каждой половозрастной группы в 2015 г. была принята равной отношению средних затрат в рамках территориальной программы ОМС на одного пациента соответствующей половозрастной группы к общей средней величине затрат ОМС в расчете на одного застрахованного в Кемеровской области в 2014 г. Выбор области объясняется ее средним среди субъектов РФ уровнем социально-экономического развития (ВРП на душу населения в Кемеровской области с учетом разницы в ценах в 2014 г. был на 3 % выше медианного), а также средним уровнем цен на услуги здравоохранения (коэффициент дифференциации, который используется для распределения субвенций на выполнение территориальной программы ОМС, в Кемеровской области в 2014 г. составил 1,18 против 1,175 по РФ в среднем). Обезличенные данные по индивидуальным расходам на здравоохранение были предоставлены ООО «Альфа-Страхование — ОМС», к которому в 2014 г. в данном субъекте было прикреплено более 2,3 млн человек (85 % населения).

Старение населения в общем случае сопровождается увеличением продолжительности жизни. Если при этом также растет продолжительность здоровой жизни, то потребление медицинской помощи смещается в более поздний возраст, что уменьшает влияние старения на рост спроса на здравоохранение. По зарубежным оценкам, игнорирование данного обстоятельства приводит к переоценке будущих расходов на здравоохранение на 15 % [8].

Поэтому для форсированного варианта прогноза развития здравоохранения, в котором можно ожидать увеличения продолжительности здоровой жизни вследствие внедрения новых медицинских технологий и повышения доступности существующих, было предположено, что прирост продолжительности здоровой жизни к году t ( $\Delta_t$ ) составляет 50 % прироста продолжительности жизни. В результате в 2017-м и последующих годах, начиная с возрастной группы 30–34 года (для мужчин) и 15–19 лет (для женщин) $^2$ , спрос на медицинские услуги будет смещаться в более пожилой возраст, и половозрастные затраты могут быть определены по формуле $^3$ :

$$c_{j,t} = \frac{c_{j,t-1} \cdot (5 - \Delta_t) + c_{j-5,t-1} \cdot \Delta_t}{5}.$$
(3)

В инерционном варианте прогноза предполагается, что увеличение продолжительности жизни не будет оказывать влияние на половозрастное потребление медицинской помощи, т. е. для всех годов t структура обращаемости за медицинской помощью не изменится по сравнению с 2015 г. ( $c_{i,t} = c_{i,2015}$ ).

Для разработки методики расчета коэффициента  $k_{{\scriptscriptstyle {\it Благ}},t}$ , отражающего изменение спроса на медицинские услуги вследствие экономического роста, необходимо решить вопрос относительно эластичности спроса на реальные расходы на здравоохранение по доходу  $(\epsilon_{\rm V})$ . Очевидно, что такой коэффициент неотрицателен, т. к. здравоохранение — не инфериорное благо. Однако не ясно, является ли оно товаром первой необходимости  $(0 \le \epsilon_{\rm V} < 1)$ , нормальным благом  $(\epsilon_{\rm V} = 1)$  или товаром роскоши  $(\epsilon_{\rm V} > 1)$ .

В настоящее время вопрос об этом в целом остается открытым. Однако во многих исследованиях установлено, что чем выше уровень агрегирования, тем выше эластичность спроса по доходу на медицинские услуги (см., напр. [9]). Непосредственный анализ соотношения подушевого ВВП и государственных расходов на здравоохранение в расчете на одного человека в 17 странах ОЭСР за 1970–2002 гг. показывает, что рост ВВП на душу населения на \$1 связан с увеличением подушевых расходов на здравоохранение

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Границы данных интервалов были определены в первых точках после локальных минимумов относительных затрат. Для мужчин такой минимум наступает в 25–29 лет, а для женщин — в 10–14 лет. Заметим, что сдвиг спроса для женщин в более поздний период (с 15–19 лет), также отражает сдвиг календаря рождений.

 $<sup>^{\</sup>text{3}}\,$  Формула верна только для  $\Delta_{\text{t}}$  < 5, что в данном случае выполняется.

на \$1,4. Однако данная оценка эластичности расходов на здравоохранение по доходу, очевидно, завышена, т. к. она не учитывает прочие эффекты, определяющие рост расходов: например, в странах с более высоким доходом население является более пожилым, а используемые технологии — более ресурсоемкими. Если исключить демографические факторы и учесть прочие межстрановые различия, оценка эластичности государственных расходов на здравоохранение становится близкой к единице, т. е. здравоохранение можно считать нормальным товаром.

В таком случае коэффициент  $k_{{\scriptscriptstyle \mathsf{Ener}}\,t}$  можно определить из следующего соотношения:

$$k_{\text{Enar, t}} = 1 + \varepsilon_{\text{Y}} \cdot (Y_{\text{t}} - 1), \tag{4}$$

 $Y_t$  — индекс физического объема ВВП в процентах к предыдущему году (прогноз Минэкономразвития России). В случае когда  $\varepsilon_{\rm Y}$  = 1,  $k_{_{{\it Благ},\,t}}$  =  $Y_t$ .

Для определения третьего коэффициента —  $\dot{K}_{_{\text{Техн, }t}}$ , отражающего изменение стоимости медицинской помощи вследствие внедрения новых ресурсоемких технологий, было предположено, что наблюдающийся как в России, так и в зарубежных странах опережающий темп изменения цен на медицинские услуги по сравнению со всеми товарами и услугами является следствием ресурсоемкого технологического прогресса. С учетом данного предположения для форсированного сценария коэффициенты  $k'_{\text{техн, }t}$  (в номинальном выражении) могут быть рассчитаны с использованием следующего соотношения:

$$k'_{\text{\tiny TEXH, t}} = \mathcal{N}\Pi \mathcal{L}_{t} + \frac{\partial}{100},\tag{5}$$

где  $И\Pi \coprod_t$  — индекс потребительских цен в году t (декабрь к декабрю, прогноз Минэконом-развития России);

 $\partial$  — скорость опережающего роста цен на медицинские услуги (в процентных пунктах).

Для расчета коэффициентов  $k_{_{\text{Техн, t}}}$  в реальном выражении использовалось соотношение, связывающее реальные и номинальные ставки:

$$k_{\text{Texh, t}} = \frac{(k'_{\text{Texh, t}} - 1) - (\pi_t - 1)}{\pi_L},$$
(6)

где  $\pi_{\cdot}$  — дефлятор ВВП в году t (прогноз Минэкономразвития России).

За период 2007-2014 гг. средняя стоимость медицинских услуг, по данным Росстата, росла приблизительно на 2 п. п. быстрее индекса потребительских цен, поэтому значение параметра ∂ было принято равным 2.

Для инерционного сценария во все годы  $k_{_{\text{Техн, t}}} = 1$ , т. к. в данном сценарии не предполагается внедрение новых ресурсоемких технологий.

## Определение тренда государственных расходов

Для целей прогнозирования расходы расширенного правительства на здравоохранение были разделены на следующие группы.

- Расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС), включая:
  - расходы на базовую программу ОМС;
  - расходы на высокотехнологичную медицинскую помощь (ВМП), не включенную в базовую программу ОМС;
  - прочие расходы ФОМС.
- Расходы бюджетов всех уровней (капитальные расходы и расходы на виды помощи, не включенные в систему ОМС).

Предполагается, что прочие расходы ФОМС в реальном выражении в будущем не изменятся по сравнению с 2015 г. Прогноз расходов на базовую программу ОМС, ВМП и бюджетных расходов на здравоохранение может быть осуществлен при помощи соотношений (1) — (6) для соответствующего варианта прогноза. Однако для этого необходимо выбрать эластичность государственных расходов на здравоохранение по доходу, которая используется в формуле (4). Этот показатель фактически отражает скорость, с которой будет расширяться охват доступными на сегодняшний день технологиями и методами лечения и профилактики, и характеризует бюджетное правило, которому необходимо следовать, чтобы в форсированном сценарии привести структуру расходов на здравоохранение к 2030 г. к желаемому уровню, соответствующему развитым странам (75 % государственных расходов и 25 % — частных). Эластичность показывает, на сколько процентов необходимо дополнительно увеличить реальные государственные расходы на здравоохранение на каждый процентный пункт реального роста ВВП<sup>4</sup>.

Для определения данной эластичности для форсированного сценария можно воспользоваться следующей методикой. Во-первых, располагая информацией о нынешней структуре расходов на здравоохранение, можно рассчитать общие расходы на здравоохранение в 2015 г. (ОЭСР не приводит оценки для 2015 г., более того, методики учета государственных расходов у Казначейства России и ОЭСР различаются; в прогнозе мы используем методику Казначейства).

Далее, с использованием формулы (1) рассчитывается соотношение спроса на реальные расходы на здравоохранение в 2030 г. к фактическому уровню 2015 г.

Расходы на здравоохранение в 2030 г. в процентах к ВВП определяются с учетом накопленного индекса физического объема ВВП за 2016–2030 гг.:

$$C_{2030}^{GDP} = C_{2015}^{GDP} \cdot \frac{k}{\prod_{t=1}^{T} Y_t}, \tag{7}$$

где  $C_t^{\text{GDP}}$  — общие расходы на здравоохранение в процентах к ВВП в году t, k — коэффициент, связывающий общие реальные расходы на здравоохранение в 2030 и 2015 гг., все остальные обозначения — как раньше.

Исходя из целевой структуры расходов, общий объем государственных расходов в форсированном сценарии в 2030 г. должен составить  $0.75C_{2030}^{\rm GDP}$ . Зная данную точку, путем перебора возможно определить необходимую для ее достижения эластичность государственных расходов по доходу.

Для достижения цели по структуре расходов в инерционном сценарии (сохранение текущего соотношения государственных и частных расходов на уровне 62:38) на каждый процентный пункт реального роста ВВП реальные расходы на здравоохранение достаточно увеличивать на один процент⁵.

# Сбалансированность системы ОМС

С целью оценки долгосрочной финансовой устойчивости системы ОМС также имеет смысл рассмотреть прогноз собственных доходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС), основная часть которых (98–99 %) является страховыми взносами. Страховые взносы состоят из страховых взносов за работающее и неработающее население, размер и порядок уплаты которых существенно различаются.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Однако помимо такого увеличения государству также придется дополнительно наращивать расходы на внедрение новых технологий и на удовлетворение роста спроса по мере старения населения.

 $<sup>^{5}</sup>$  В дополнение к увеличению реальных расходов на удовлетворение спроса со стороны стареющего населения.

Взносы за работающее население оплачиваются за счет средств работодателей, размер страховых взносов для большинства плательщиков составляет 5,1 % от начисленной заработной платы. Взносы за неработающее население уплачиваются за счет средств региональных бюджетов, их размер определяется Федеральным законом № 354-Ф3 «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» от 30.11.2011, согласно которому общая величина этих взносов рассчитывается исходя из общей численности неработающего населения в субъекте, единого страхового тарифа, скорректированного на региональный коэффициент дифференциации и на коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг, устанавливаемый законом о бюджете ФОМС на очередной финансовый год.

Для оценки объема доходов ФОМС по взносам за работающее население на период 2016-2030 гг. объем фонда заработной платы (прогноз Минэкономразвития России) за соответствующий год был умножен на  $5,1\,\%$  и на коэффициент, отражающий собираемость взносов (рассчитан как отношение  $5,1\,\%$  ФОТ в 2015 г. к фактическим поступлениям в ФОМС).

Оценка объема доходов ФОМС по взносам за неработающее население осуществляется на основе фактических выплат на одного неработающего в 2015 г., прогноза количества неработающих (рассчитано на основе прогноза Минэкономразвития по занятости и демографического прогноза Росстата) и инфляции (дефлятор ВВП, прогноз Минэкономразвития России), а в форсированном сценарии, начиная с 2017 г.  $^6$ , — дополнительно с учетом реального удорожания стоимости медицинской помощи вследствие внедрения новых ресурсоемких технологий ( $K_{\tau_{\text{еуш}}}$ ,).

# РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

#### Спрос на общие реальные расходы на здравоохранение

С использованием соотношений (1)-(6) и предположения об эластичности общих расходов на здравоохранение по доходу, равной 1, для каждого из вариантов прогноза мы рассчитали значения трех основных коэффициентов, определяющих рост расходов на здравоохранение к 2030 г. (табл. 1). В целях наглядности мы также приводим график роста расходов в форсированном сценарии (рис. 2), на котором мультипликативная компонента (рост расходов, вызванный взаимодействием рассматриваемых факторов) равномерно распределена между факторами.

Вклад факторов в изменение реальных расходов на здравоохранение за период 2016-2030 гг.

Таблица 1

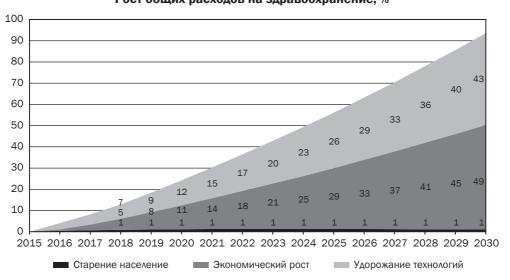
Вклад факторов	Форсированный сценарий, %	Инерционный сценарий, %		
Демографический фактор ( $\prod_{t=2016}^{2030} k_{_{\!$	100,88	103,20		
Увеличение спроса вследствие роста благосостояния ( $\prod_{t=2016}^{2030} k_{{\scriptscriptstyle \it E\!A\!A\!I\!R},t}$ )	140,60	140,60		
Удорожание медицинской помощи ( $\prod_{t=2016}^{2030} k_{_{\textit{Техн, t}}}$ )	136,05	100,00		
Итого ( $\prod_{t=2016}^{2030} k_{\text{Дем, t}} \cdot \prod_{t=2016}^{2030} k_{\text{Благ, t}} \cdot \prod_{t=2016}^{2030} k_{\text{Техн, t}}$ )	192,95	145,09		

В случае выбора форсированного сценария спрос на реальные расходы на здравоохранение увеличится почти на 93.0~% по сравнению с уровнем 2015 г. При этом вклад

 $<sup>^6</sup>$  Законом о бюджете ФОМС на 2016 г. коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг принят равным единице.

экономического роста и удорожания медицинской помощи вследствие внедрения новых технологий примерно одинаков: 40,6 и 36,1 % соответственно. Вклад демографических факторов практически отсутствует (менее 1 %), что объясняется тем, что согласно демографическому прогнозу к 2030 г. наиболее многочисленными среди женщин станут группы 40–44 и 45–49 лет, в которых относительные расходы на здравоохранение минимальны. В результате при почти такой же численности женщин расходы на их медицинское обслуживание сократятся. Расходы на здравоохранение у мужского населения несколько увеличатся, однако ближе к концу периода начнется их снижение в силу тех же причин. Кроме того, снижению расходов в данном сценарии способствует некоторый прирост продолжительности здоровой жизни (2,3 года у мужчин; 1,4 — у женщин).

Рисунок 2 Рост общих расходов на здравоохранение. %



Источник: расчеты автора.

В инерционном сценарии рост общих расходов на здравоохранение меньше, чем в форсированном, примерно в два раза и составляет 45,1 %. При этом наблюдается несколько больший вклад демографического фактора, т. к. в данном сценарии не предполагается увеличение продолжительности здоровой жизни, в результате чего по мере старения населения потребление медицинской помощи будет увеличиваться быстрее. Вклад экономического роста остался неизменным по сравнению с форсированным сценарием и составил 40,6 %.

# Определение тренда государственных расходов и сбалансированность системы ОМС

В первую очередь необходимо определить объем общих государственных расходов на здравоохранение в России в 2015 г. — первую точку для прогноза динамики расходов, полученного в предыдущем разделе. Учитывая, что по состоянию на 2014 г., по оценке ОЭСР, 62 % всех расходов на здравоохранение в России были государственными (данные за 2015 г. пока не доступны), а доля государственных расходов в ВВП в 2015 г. составила 3,54 % (на основе данных Казначейства России), общий объем расходов в 2015 г. составил 5,7 % ВВП.

На основе формулы (7) и результатов прогноза объема общих расходов на здравоохранение доля таких расходов к 2030 г. в форсированном сценарии составит 7,8 % ВВП, а в инерционном -5,8 % ВВП. Тогда для достижения цели по структуре расходов (25 % частных расходов) в форсированном сценарии государственные расходы в 2030 г. должны составить 5,8 % ВВП. Такое значение к 2030 г. может быть достигнуто, если на каждый процентный пункт роста реального ВВП правительство будет дополнительно увеличивать реальные расходы на здравоохранение на 1,56 %.

Таким образом, в случае выбора форсированного сценария развития здравоохранения, который предусматривает внедрение новых и улучшение доступности текущих технологий, государственные расходы на здравоохранение в 2016–2030 гг. должны определяться в соответствии со следующим бюджетным правилом. Ежегодно номинальные расходы на здравоохранение должны быть проиндексированы с учетом:

- 1. инфляции, определяемой на основе дефлятора ВВП;
- 2. изменения численности и половозрастного состава населения (коэффициент  $k_{\text{дем, t}}$ , рассчитанный при помощи формул (2) и (3), с учетом увеличения продолжительности здоровой жизни);
- 3. внедрения новых ресурсоемких технологий в здравоохранении (коэффициент  $k_{_{\text{Техн, t}}}$ , рассчитанный при помощи формулы (5));
- 4. определенной выше эластичности государственных расходов на здравоохранение (1,56 % увеличения расходов на 1 п. п. реального роста ВВП).

Результат прогноза общих, государственных и частных расходов на здравоохранение для такого бюджетного правила представлен в табл. 2.

В случае выбора инерционного сценария развития здравоохранения, в котором предусматривается сохранение текущего состояния системы здравоохранения с точки зрения доступности и состава медицинской помощи, в т. ч. сохранение текущей структуры расходов на здравоохранение, бюджетное правило выглядит следующим образом. Ежегодно номинальные расходы на здравоохранение должны быть проиндексированы с учетом:

- 1. инфляции, определяемой на основе дефлятора ВВП;
- 2. изменения численности и половозрастного состава населения (коэффициент  $k_{\text{дем, t}}$ , рассчитанный при помощи формул (2) и (3), без учета увеличения продолжительности здоровой жизни);
- 3. эластичности государственных расходов на здравоохранение, равной единице (1,00 % увеличения расходов на 1 п. п. реального роста ВВП).

Результат прогноза общих, государственных и частных расходов на здравоохранение для такого бюджетного правила представлен в табл. 2, 3.

Таблица 2
Форсированный вариант прогноза, млрд руб. (в номинальном выражении)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Общие расходы на здравоохранение	4570	5055	5567	6139	6724	7335	7960	8604
% ВВП	5,66	5,85	5,96	6,08	6,22	6,36	6,50	6,63
Государственные расходы	2861	3175	3531	3943	4374	4836	5321	5830
% ВВП	3,54	3,67	3,78	3,90	4,05	4,19	4,34	4,49
OMC	1639	1818	2021	2256	2502	2766	3042	3331
Базовая программа	1427	1585	1763	1969	2186	2418	2661	2917
ВМП вне базовой программы	184	205	228	254	282	312	344	377
Прочие	28	29	31	33	34	36	37	38
Бюджетные расходы на здравоохранение	1222	1357	1510	1686	1872	2071	2279	2498
Частные расходы	1709	1880	2036	2196	2350	2498	2639	2774
% от общих расходов	37,40	37,18	36,57	35,78	34,95	34,06	33,15	32,24
Собственные доходы ФОМС	1538	1607	1744	1890	2028	2161	2292	2421
Взносы за работающее население	921	986	1071	1160	1245	1323	1398	1474
Взносы за неработающее население	616	621	673	729	783	838	894	948
Профицит (+) / дефицит (-) ФОМС	-101	-211	-277	-367	-474	-604	-749	-910
% ВВП	-0,13	-0,24	-0,30	-0,36	-0,44	-0,52	-0,61	-0,70

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Общие расходы на здравоохранение	9275	9971	10 710	11 499	12 317	13 188	14 091	15 067
% ВВП	6,77	6,91	7,05	7,19	7,33	7,47	7,62	7,76
Государственные расходы	6369	6934	7544	8207	8902	9654	10 440	11 300
% ВВП	4,65	4,80	4,96	5,13	5,29	5,47	5,64	5,82
OMC	3639	3961	4308	4685	5081	5509	5957	6446
Базовая программа	3188	3472	3779	4112	4461	4840	5235	5668
ВМП вне базовой программы	412	448	488	531	576	625	676	732
Прочие	39	40	41	43	44	45	46	47
Бюджетные расходы на здравоохранение	2730	2974	3236	3522	3821	4145	4484	4854
Частные расходы	2906	3037	3166	3292	3415	3534	3651	3767
% от общих расходов	31,33	30,46	29,56	28,63	27,72	26,79	25,91	25,00
Собственные доходы ФОМС	2551	2682	2814	2952	3092	3236	3380	3533
Взносы за работающее население	1549	1625	1703	1785	1868	1955	2043	2134
Взносы за неработающее население	1002	1057	1111	1167	1224	1281	1338	1399
Профицит (+) / дефицит (-) ФОМС	-1087	-1279	-1494	-1733	-1989	-2274	-2576	-2913
% ВВП	-0,79	-0,89	-0,98	-1,08	-1,18	-1,29	-1,39	-1,50

Таблица З Инерционный вариант прогноза, млрд руб. (в номинальном выражении)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Общие расходы на здравоохранение	4570	4916	5329	5790	6215	6651	7079	7508
% ВВП	5,66	5,68	5,71	5,73	5,75	5,76	5,78	5,79
Государственные расходы	2861	3077	3335	3624	3890	4163	4430	4699
% ВВП	3,54	3,56	3,57	3,59	3,60	3,61	3,62	3,62
OMC	1639	1762	1910	2075	2227	2382	2535	2689
Базовая программа	1427	1535	1664	1809	1942	2079	2213	2348
ВМП вне базовой программы	184	198	215	233	251	268	286	303
Прочие	28	29	31	33	34	36	37	38
Бюджетные расходы на здравоохранение	1222	1315	1425	1549	1663	1780	1895	2011
Частные расходы	1709	1839	1993	2166	2325	2488	2648	2809
% от общих расходов	37,40	37,40	37,41	37,41	37,41	37,41	37,41	37,41
Собственные доходы ФОМС	1538	1607	1732	1863	1985	2100	2212	2319
Взносы за работающее население	921	986	1071	1160	1245	1323	1398	1474
Взносы за неработающее население	616	621	661	702	740	778	813	846
Профицит (+) / дефицит (-) ФОМС	-101	-156	-178	-212	-242	-282	-324	-369
% ВВП	-0,13	-0,18	-0,19	-0,21	-0,22	-0,24	-0,26	-0,28

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Общие расходы на здравоохранение	7941	8375	8830	9306	9787	10 282	10 789	11 330
% ВВП	5,79	5,80	5,81	5,82	5,82	5,83	5,83	5,84
Государственные расходы	4970	5242	5527	5825	6126	6436	6754	7093
% ВВП	3,63	3,63	3,64	3,64	3,64	3,65	3,65	3,65
OMC	2843	2998	3161	3331	3502	3679	3860	4054
Базовая программа	2483	2620	2763	2912	3063	3219	3378	3548
ВМП вне базовой программы	321	338	357	376	395	416	436	458
Прочие	39	40	41	43	44	45	46	47
Бюджетные расходы на здравоохранение	2127	2244	2366	2494	2624	2757	2893	3039
Частные расходы	2971	3133	3303	3481	3661	3846	4035	4237
% от общих расходов	37,41	37,41	37,41	37,41	37,41	37,40	37,40	37,40
Собственные доходы ФОМС	2427	2533	2639	2750	2860	2973	3086	3204
Взносы за работающее население	1549	1625	1703	1785	1868	1955	2043	2134
Взносы за неработающее население	877	908	936	965	992	1018	1043	1070
Профицит (+) / дефицит (-) ФОМС	-416	-465	-522	-581	-642	-706	-775	-849
% ВВП	-0,30	-0,32	-0,34	-0,36	-0,38	-0,40	-0,42	-0,44

Источник: рассчитано автором.

Следует отметить, что в обоих сценариях система ОМС не будет самодостаточной, т. к. даже в инерционном сценарии начиная с 2023 г. возникает значительный хронический дефицит собственных средств ФОМС (более 0,3 % ВВП). В форсированном варианте дефицит собственных средств ФОМС оказывается еще более масштабным и наступает раньше (более 0,3 % ВВП начиная с 2017 г.), даже несмотря на то, что в данном варианте прогноза предусмотрено использование коэффициента удорожания стоимости медицинской помощи на уровне выше индекса потребительских цен. При этом в условиях высокой финансовой нагрузки на региональные бюджеты на практике указанный инструмент регулирования взносов на страхование неработающего населения ни разу не применялся, а это значит, что фактически прогноз будущих доходов ФОМС в форсированном варианте завышен.

Прогнозируемый дисбаланс системы ОМС выступает следствием существенных ограничений законодательных возможностей по корректировке тарифов на обязательное медицинское страхование. В частности, в настоящее время не предусмотрено механизма изменения тарифа на страхование неработающего населения в связи с ростом объемов медицинской помощи (в т. ч. в результате повышения благосостояния и старения населения). В то же время изменение тарифа на уплату страховых взносов за работающее население текущим законодательством вообще не предусмотрено.

Также следует отметить, что даже в инерционном сценарии прогнозный уровень расходов на 2016 г. оказался ниже, чем расходы, заложенные в законе о бюджете ФОМС на 2016 г. Это позволяет сделать вывод, что если ситуация в ближайшем будущем не изменится, следует ожидать снижения доступности и качества медицинской помощи по сравнению с уровнем, достигнутым к 2015 г.

В целом в настоящее время у правительства имеются возможности по повышению доступности и качества медицинской помощи для населения, которое может быть обеспечено за счет внутренних резервов системы здравоохранения. Даже в условиях реального сокращения расходов на здравоохранение, которое происходит сегодня и с большой долей вероятности будет наблюдаться в будущем в связи со сложной экономической ситуацией, возможно обеспечить не только сохранение, но и некоторое улучшение качества и доступности медицинской помощи. При этом повышение эффективности системы здравоохранения возможно как за счет государственного сектора (например, путем увеличения предоставления приоритетных видов помощи при одновременном отказе от использования медицинских технологий и методов с недостаточной эффективностью, реального разделения полномочий покупателя и поставщика в здравоохранении, внедрения системы лекарственного страхования и прочее), так и за счет частного сектора (внедрение добровольных и регулирующих соплатежей населения, замещение прямых расходов граждан добровольным медицинским страхованием).

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Расходы на здравоохранение имеют тенденцию к росту во всем мире. Основные факторы, вызывающие их рост, — изменение численности и половозрастного состава населения, увеличение спроса населения на услуги здравоохранения по мере повышения его благосостояния и удорожание медицинской помощи вследствие внедрения новых ресурсоемких технологий. При этом если первые два фактора практически неподконтрольны правительству, темп внедрения новых технологий фактически определяется государством. Учитывая данный факт, было разработано два сценария прогноза расходов на здравоохранение в России на период 2016–2030 гг.: форсированный, в котором предполагается расширение перечня доступных медицинских технологий и повышение доступности медицинской помощи для населения по сравнению с 2015 г., и инерционный, в котором система здравоохранения консервируется на текущем уровне.

При этом в случае выбора форсированного сценария в дополнение к увеличению финансирования на внедрение новых технологий и обеспечение помощи стареющему населению необходимо также осуществлять опережающий рост государственных расходов на здравоохранение. Данный рост будет направлен на увеличение доступности медицинской помощи и снижение доли частных расходов, которая в настоящий момент находится на слишком высоком уровне.

В случае выбора инерционного сценария правительству необходимо обеспечить реальное финансирование здравоохранения на уровне 2015 г., а также совместно с частным сектором увеличивать расходы на удовлетворение растущего спроса на медицинскую помощь вследствие старения населения и повышения его благосостояния.

Результаты расчетов показывают, что в случае выбора форсированного сценария к 2030 г. общие расходы на здравоохранение составят 7,8 % ВВП (+2,1 п. п. ВВП по сравнению с 2015 г.), из которых 5,8 % (+2,3 п. п. ВВП) — государственные расходы и 1,9 % (-0,2 п. п. ВВП) — частные. Доля частных расходов сократится с 38 до 25 %. При выборе инерционного сценария в 2030 г. общие расходы на здравоохранение составят 5,8 % ВВП (+0,2 п. п. ВВП), государственные — 3,7 % (+0,1 п.п.), частные — 2,2 % (+0,1 п. п. ВВП). Доля частных расходов в таком случае сохранится на нынешнем уровне. В обоих сценариях бюджет ФОМС оказывается разбалансированным с точки зрения собственных доходов и расходов, что выступает следствием действующих ограничений на изменение страховых тарифов.

С учетом фактически заложенных в бюджет ФОМС расходов на 2016 г. и бюджетных проектировок на плановый период, а также сложной экономической ситуации действительный объем государственных расходов в ближайшем будущем может оказаться ниже уровня, предусмотренного инерционным вариантом настоящего прогноза. В случае отсутствия реформ по повышению внутренней эффективности системы здравоохранения это с большой долей вероятности приведет к снижению доступности и качества медицинской помощи для населения по сравнению с уровнем, достигнутым к 2015 г.

#### Библиография

- Understanding Health Care Cost Drivers and Escalators [Электронный ресурс] / The Conference Board of Canada. Report March 2004. Режим доступа: http://www.health.alberta.ca/documents/Health-Costs-Drivers-CBC-2004.pdf.
- 2. O'Connell J. M. The relationship between health expenditures and the age structure of the population in OECD countries // Health Economics. 1996. № 5 (6).
- 3. Denton F. T., Spencer B. G. Demographic change and the cost of publicly funded health care // Canadian Journal on Aging. 1995. Vol. 14. № 2.
- 4. Grossman M. On the concept of health capital and the demand for health // Journal of Political Economy. 1972. Vol. 80. № 2. C. 223–255.
- 5. Шишкин С. В., Потапчик Е. Г., Селезнева Е. В. Оплата пациентами медицинской помощи в российской системе здравоохранения: препринт WP8/2014/03. Серия WP8. Государственное и муниципальное управление. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
- 6. Кулькова В. Ю. Государственные расходы на здравоохранение в ОЭСР и России: потенциал и методика сравнительного анализа // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 35–46.
- 7. Taxing Wages 2016 / OECD Publishing, 2016.
- 8. Stearns S. C., Norton E. C. Time to include time to death? The future of health care expenditure predictions // Health Economics. 2004. Vol. 13. № 4. C. 315–327.
- 9. Dormont B. et al. Health expenditures, longevity and growth // IX Annual Conference of the Fondazione Rodolfo de Benedetti on Health, Longevity and Productivity. Limone sul Garda, 2007.

#### Автор



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

#### N. A. Avxentyev

#### Health Expenditure Forecast in Russia up to 2030

#### **Abstract**

Health expenditures in Russia are significantly lower than in developed countries (5,6 vs. 10,0 % GDP), while private/total expenditure ratio is significantly higher (38 vs. 25 %), which both deteriorate quality and equal access to health services. However, according to Russian and foreign data, total health expenditures tend to increase in time. Employing official demographic and economic forecast we developed two scenarios for future health expenditures in Russia up to 2030: (1) accelerated scenario, which assumes increase in equity of access to healthcare compared to 2015, and (2) conservative scenario, which assumes current level of equality. Accelerated scenario predicts health expenditures to increase by 2030 to 7,8 % GDP, and conservative scenario — to 5,8 % GDP. In both scenarios the Compulsory Health Insurance Fund would run with significant deficit that could not be fully covered by measures provided by current legislation. In current economic situation government health expenditures could be even lower than it would be in conservative scenario. Given no reforms, targeting health system inefficiency, this would result in lower quality and equality of healthcare, compared to 2015 levels.

#### Kevwords:

government spending forecast, health expenditures in Russia, compulsory (mandatory) health insurance, population aging, healthcare demand, technological progress in healthcare

JEL: 113, 118

**Avxentyev Nikolay A.**, Director's Advisor, Financial Research Institute<sup>1</sup>; Researcher at Institute of Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)<sup>2</sup>

(e-mail: na@nifi.ru)

#### Author's affiliation:

- 1 Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation
- 2 Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation

Н. Н. Сисигина

# Финансовое обеспечение современных страховых систем здравоохранения

#### Аннотация

В статье рассматривается развитие механизмов финансового обеспечения страховых систем здравоохранения начиная со второй половины XX в. На основе анализа опыта зарубежных стран показано, что по мере расширения государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи роль взносов ОМС в структуре финансирования здравоохранения сокращается в пользу дополнительных источников средств. В ходе анализа выделены основные дополнительные источники средств, задачи и формы их использования, механизмы стабилизации страхового финансирования.

#### Ключевые слова:

бюджетное финансирование, добровольное медицинское страхование, обязательное медицинское страхование, социальное страхование, страховая модель здравоохранения, финансирование здравоохранения

**JEL:** 118

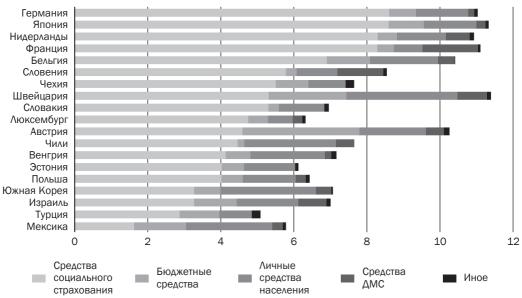
инансирование медицинской помощи полностью или преимущественно за счет средств страховых взносов на обязательное медицинское страхование (далее — OMC) обычно рассматривается как определяющий признак страховой модели [1; 2]. С использованием собственного специфического источника средств принято связывать ряд производных характеристик модели, наиболее важными среди которых являются:

- большая прозрачность финансовых потоков и лучшая защита собранных средств от перенаправления на иные цели государственной политики. Сочетание этих характеристик предопределяет в среднем менее негативное восприятие населением страховых взносов по сравнению с общим налогами, направления использования средств которых неочевидны [1]. Прозрачность страховых взносов также позволяет населению адекватно оценивать уровень финансовой нагрузки, создаваемой системой здравоохранения на экономику, что обеспечивает лучшую поддержку политики ограничения расходов [3]. В то же время наличие собственной системы сбора и перераспределения средств создает дополнительные административные издержки, а защищенность средств ОМС от перенаправления на иные цели может привести к снижению общей эффективности государственных расходов в силу невозможности оперативного перераспределения средств в соответствии с текущими приоритетами развития [4];
- **ограниченность доходной базы**. На этапе становления ОМС выбор заработной платы в качестве базы уплаты взносов гарантировал страховым системам достаточный объем и высокую стабильность поступлений, а также справедливое распределение финансового бремени в соответствии со способностью участников платить. Позднее, с расширением гарантий медицинского обеспечения и изменением общих экономических условий (соотношение работающего и неработающего населения, развитие альтернативных форм занятости, сокращение доли заработной платы в структуре национального дохода), ограниченность доходной базы превратилась в источник рисков недостаточности средств и чрезмерно неравномерного распределения финансовой нагрузки [1]. Особенно уязвимым страховое финансирование становится в период экономических кризисов,

сопровождающихся сокращением официальной занятости и заработной платы. Кроме того, высокий уровень ставок обязательного страхования может дополнительно усиливать экономический спад, стимулируя сокращение рабочих мест и снижая конкурентоспособность национального производства на мировом рынке [4].

Перечисленные производные характеристики страхового финансирования часто ошибочно рассматривают как неотъемлемые свойства страховой модели. В действительности степень выраженности преимуществ и рисков страхового финансирования может изменяться в широких пределах в зависимости от фактического соотношения источников финансового обеспечения (см. рис. 1).

Рисунок 1 Структура общих расходов на здравоохранение в странах ОЭСР со страховой моделью в 2014 г., % ВВП



Примечание: данные по Японии приведены на 2013 г., по Израилю — на 2012 г. Показатель доли расходов добровольного медицинского страхования (ДМС) для Словакии и Турции недоступен. Источник: OECD Health Statistics 2016 (http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm).

Общий объем средств, перераспределяемых через систему социального страхования, в развитых страховых системах стран ОЭСР в 2014 г. варьировался от 2,9 % ВВП (Турция) до 8,6 % ВВП (Германия). В структуре общих расходов на здравоохранение доля расходов фондов социального страхования составляла от 44,7 % (Австрия) до 78,0 % (Германия). Значительные отличия также наблюдались в структуре вспомогательных источников расходов: бюджетных средств (2,3 % — Чили, 31,1 % — Австрия), личных средств населения (7,0 % — Франция, 36,8 % — Южная Корея) и средств ДМС (0,2 % — Чехия, 14,8 % — Словения) [5]¹.

Необходимо отметить, что данные международной статистики не вполне отражают реальную структуру источников финансового обеспечения, поскольку применяемая при расчете страновых показателей единая система национальных счетов здравоохранения использует упрощенное определение источника расходов по конечному плательщику.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> В ходе сравнения не учитывались показатели Мексики, поскольку формирование страховой системы всеобщего охвата в этой стране остается незавершенным.

В частности, к расходам социального страхования относят все расходы на здравоохранение, осуществляемые как фондами ОМС, так и иными фондами обязательного страхования (например, страхования от несчастных случаев, профессиональных заболеваний и травм на производстве), независимо от исходного источника средств, в роли которого могут выступать как страховые взносы ОМС, так и трансферты в систему ОМС из иных источников (например, бюджетной системы или иных видов социального страхования). Как следствие, заявленная доля расходов социального страхования может значительно превышать реальный вклад взносов ОМС в финансовое обеспечение здравоохранения.

Более точная оценка фактической доли взносов ОМС в структуре финансового обеспечения может быть получена на основе внутренней государственной статистики. В то же время использование национальных данных осложняется ограниченной доступностью исходных статистических форм и различиями в наборе и методиках расчета показателей, результатом которых могут стать искажения в сравнительной оценке отдельных стран. Работа по приведению национальных данных о внутренней структуре финансирования к единому формату проводится, в частности, в серии страновых обзоров Европейской обсерватории по системам и политике здравоохранения ВОЗ «Системы здравоохранения: время перемен». Уточненная структура расходов на здравоохранение по источникам финансирования, полученная на основе свода данных внутригосударственной статистики, представленных в соответствующих выпусках серии обзоров ВОЗ, приведена в табл. 1.

	Общие расходы, % ВВП (\$ по ППС* на душу населения)	Основные ставки страховых взносов (целевых налогов)	Расходы системы ОМС	в т. ч. за счет взносов ОМС	в т. ч. за счет субсидий из гос- бюджета	Расходы иных видов соцстра- хования	Прямые расходы из гос- бюджета	Рас- ходы ДМС	Расходы из личных средств (в т. ч. участие в оплате ОМС)
		I. «Стар	ые» страх	овые сис	темы				
Австрия, 2010	11 (4236)	7,65 (медпомощь + пособие**)	46,2	39,9	6,4	н/д	26,3	3,7	18,9 (2,9)
Бельгия, 2006	10,2 (3595)	7,35 (медпомощь) + 3,5 (пособие)***	60,6	44,4	16,2	6,7	3,5	5,1	23,3 (5,7)
Германия, 2012	11,4 (4695)	15,5 (медпомощь + пособие) +2,35 (ДУ****)	57,4	51,5	5,5	10,7	4,8	9,3	13,5 (2)
Люксембург, 2015	6,9 (6341)	5,6 (медпомощь) + 0,5 (пособие) + 1,4 (ДУ)	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	4,5	11 (н/д)
Нидерланды, 2014	12,9 (5277)	~€100 (~5 % среднего дохода) + 6,95 (медпомощь) + 9,65 (крупные медриски)	н/д	72	н/д	н/д	н/д	5	9 (H/A) ****
Франция, 2013	11,6 (4292)	18,65 (медпомощь + пособие) + 0,3 (ДУ) + 0,5 (покрытие долга)	73,7	34,6	36,6	н/д	5	12,9	6,7 (н/д)
Швейцария, 2012	10,9 (6289)	~F406 (~6,6 % среднего дохода, медпомощь)	35,8	30	5,8	10,7	20,3	7,2	26 (5,5)
Япония, 2005	8,2 (~3700)	8,2 (медпомощь) + 1,2 (ДУ)	63,6	39,6	24	н/д	5,3	2,5	17 (11,6)

	Общие расходы, % ВВП (\$ по ППС* на душу населения)	Основные ставки страховых взносов (целевых налогов)	Расходы системы ОМС	в т. ч. за счет взносов ОМС	в т. ч. за счет субсидий из гос- бюджета	Расходы иных видов соцстра- хования	Прямые расходы из гос-бюджета	Рас- ходы ДМС	Расходы из личных средств (в т. ч. участие в оплате ОМС)
		II. «Новые» стр	аховые си	истемы за	падного т	ипа			
Южная Корея, 2007	6,8 (1688)	5,08 (медпомощь)	42,6	34,1	8,5	н/д	12,3	4,1	35,6 (22,4)
Израиль, 2012	7,3 (2304)	5 (медпомощь) + 4,78 (ДУ)	н/д	24,5	н/д	н/д	н/д	13,6	25,6 (~3,5)
Турция, 2008	6,1 (902)	12,5 (медпомощь)	60	43,9	16,1	н/д	13	н/д	17,4 (н/д)
Чили, 2006	5,3 (н/д)	7 (медпомощь)	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Мексика, 2013	6,2 (1048)	20,4 % MPOT + 2,375 % зарплаты + 1,5 % зарплаты > MPOT*3	28,7	~19,1	~9,6	н/д	22,4	н/д	н/д
	III. «Ho	овые» страховые сист	емы стран	н Централ	ьной и Во	сточной Е	вропы		
Венгрия, 2009	7,4 (1511)	5,5 (медпомощь) + 2,5 (пособие)	56,5	32,5	24	2,3	10,9	2,7	23,7 (н/д)
Польша, 2008	7 (1265)	9 (медпомощь) + 2,45 (пособие)	60,3	~56,3	~4	н/д	11,9	0,6	22,4 (н/д)
Словакия, 2010	7,3 (1710)	14 (медпомощь) + 2,8 (пособие)	71,2	43,8	27,4	н/д	4,1	0	23,3 (н/д)
Словения, 2014	8,9 (2595)	13,45 (медпомощь + пособие)	55,4	52,3	1,9	10,4	6,4	14,8	12,7 (н/д)
Чехия, 2012	7,5 (2046)	13,5 (медпомощь) + 4,4 (пособие)	77,9	57,6	20,3	н/д	4,5	1,7	14,2 (н/д)
Эстония, 2011	5,9 (1190)	13 (медпомощь + пособие)	68,6	64,5	4,1	н/д	10,7	0,3	17,6 (н/д)

Примечания: \* долларов по паритету покупательной способности;

Источники: составлено автором по данным European Observatory on Health Systems and Policies [6–24].

Уточненная оценка структуры финансового обеспечения подтверждает первоначальное предположение о фактическом переходе страховых систем к смешанному финансированию. Взносы ОМС остаются формально преобладающим источником средств (более 50 % общих расходов) лишь в отдельных странах: Нидерланды — 72 %, Эстония — 64,5 %, Чехия — 57,6 %, Словения — 52,3 %, Германия — 51,5 %. Управление соотношением средств ОМС и дополнительных источников позволяет современным страховым системам в значительной степени корректировать рассмотренные ранее риски страхового финансирования. Конкретные задачи и инструменты политики смешанного финансового обеспечения отдельных стран определяются достигнутым уровнем и историческими особенностями развития ОМС, спецификой социально-экономической ситуации, политическими предпочтениями правящей элиты. Обобщенно можно выделить три крупные группы стран, характеризующихся сходной внутригрупповой политикой в области финансов здравоохранения: «старые» страховые системы, «новые» страховые системы западного типа, а также «новые» страховые системы стран Центральной и Восточной Европы.

<sup>\*\*</sup> пособие по болезни, выплачиваемое в денежной форме;

<sup>\*\*\*</sup> в Бельгии с 1995 г. действует единая ставка взносов социального страхования, отдельная ставка взносов на ОМС на практике не выделяется;

<sup>\*\*\*\*</sup> ДУ — страхование потребности в долгосрочном уходе. Действует как отдельный вид обязательного страхования, соответствующие средства отражены в графе «Расходы иных видов соцстрахования»;

<sup>\*\*\*\*\*</sup> в Нидерландах в составе расходов из личных средств не учитываются расходы на участие в оплате в рамках ОМС, в т. ч. в части вычитаемой франшизы.

#### «СТАРЫЕ» СТРАХОВЫЕ СИСТЕМЫ

Первую группу страховых систем образуют западноевропейские страны (Австрия, Бельгия, Германия, Люксембург, Нидерланды, Франция, Швейцария) и Япония. Определяющим признаком данной группы является относительно ранний выбор ОМС в качестве основного механизма гарантированного медицинского обеспечения (конец XIX — пер. пол. XX в.) и его последующее постепенное расширение по мере роста ожиданий населения и возможностей финансового обеспечения. В настоящий момент страны группы характеризуются высоким уровнем экономического развития и обширными социальными гарантиями, получившими отражение в высоком уровне общих расходов на здравоохранение как в относительном (в 2014 г. 10–11 % ВВП²), так и в абсолютном выражении (в 2014 г. — более \$4 тыс. по ППС).

В то же время «старым» страховым системам также свойственна особенно высокая потребность в средствах, порождаемая ожиданиями граждан, увеличением доли населения в пожилом и престарелом возрасте, а также относительно высокой стоимостью ресурсов системы здравоохранения. В условиях опережающего роста спроса на медицинскую помощь страны группы оказались вынужденными искать пути балансировки страхового механизма путем повышения ставок страховых взносов ОМС, ограничения состава и глубины страхового покрытия (т. е. доли расходов на медицинскую помощь, покрываемой за счет средств ОМС) в части медицинской помощи, не являющейся жизненно важной, расширения использования средств ДМС и иных видов обязательного социального страхования, прежде всего — страхования потребности в долгосрочном уходе. За счет бюджетных средств покрываются расходы на охрану здоровья населения, обучение медицинских специалистов, содержание больниц (в части капитальных расходов), а также предоставление услуг долгосрочного ухода (при отсутствии соответствующего страхования). Применение бюджетных средств для софинансирования программы ОМС и/или оплаты рутинной медицинской помощи в большинстве стран остается ограниченным.

Наиболее близкую к классической страховой модели структуру финансового обеспечения здравоохранения сохраняет Германия. В 2012 г. взносы ОМС покрывали 89,8 % расходов системы ОМС, или 51,5 % общих расходов, что превышает показатели большинства западноевропейских стран, за исключением Нидерландов. Бюджетные трансферты системе ОМС остаются незначительными (9,6 % расходов системы ОМС) и предназначаются для компенсации выпадающих доходов от пониженных ставок (сельскохозяйственные работники, самозанятое население творческих профессий), а также оплаты ряда услуг в области планирования семьи и репродуктивного здоровья (например, выплата пособий по материнству и родам, уходу за ребенком во время болезни, экстракорпоральное оплодотворение). Страховое обеспечение населения, не имеющего собственного дохода (24 % населения), финансируется без участия государства, за счет взносов работающего населения (61 % населения)<sup>3</sup>.

В отличие от большинства западноевропейских стран Германия отказалась от значимого сокращения состава и глубины страхового покрытия. Из покрытия ОМС исключены только малозначимые медицинские изделия (например, бинты) и лекарственные препараты (например, безрецептурные препараты, препараты для улучшения качества

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Формальным исключением является Люксембург, общие расходы на здравоохранение в котором в 2014 г. оценивались на уровне 6,3 % ВВП. Однако причина формально низкой доли расходов в ВВП — значительно более высокий уровень ВВП Люксембурга по сравнению со среднеевропейским, а общие расходы на душу населения в абсолютном выражении (\$4479 по ППС) сопоставимы с остальными западноевропейскими странами.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Среди остального населения 11 % воспользовались правом выхода из ОМС с приобретением замещающего ДМС (лица с доходом выше установленного предела, государственные служащие, самозанятое население), 4 % получают медицинское обеспечение в рамках государственных программ (военнослужащие, полицейские, получатели социальной помощи, беженцы)

жизни, препараты, признанные неэффективными), а также средства коррекции зрения (с 2004 г.). Соплатежи в рамках ОМС носят символический характер, составляя около 2 % общих расходов на здравоохранение, или 3 % расходов системы ОМС.

Следствием сохранения преимущественно страхового финансирования при практически полном объеме страхового покрытия стало неуклонное повышение базовой ставки страховых взносов: с 12,7 % в 1992 г. до 14,6 % в 2005 г., с 2011 г. и по настоящее время — 15,5 %. В 1996 г. дополнительно было введено обязательное страхование потребности в долгосрочном уходе (7,7 % общих расходов в 2012 г.), что позволило сократить бюджетные расходы на здравоохранение с 10,8 % в 1996 г. до 4,8 % общих расходов в 2012 г. Обсуждается возможность выделения в отдельный вид обязательного страхования стоматологической помощи [6].

Во Франции стабилизация финансового обеспечения ОМС длительное время обеспечивалась за счет сокращения глубины страхового покрытия для амбулаторной помощи (к 2010 г. — до 63 %), компенсируемой за счет дополняющего ДМС, держателями которого являются 95 % населения (в 2013 г. — 13,8 % общих расходов). С 2000 г. лицам с доходом ниже установленного минимума дополняющее ДМС предоставляется бесплатно, что фактически превратило дополняющее ДМС в квазиобщественный источник средств. Финансирование программы осуществляется за счет налога на деятельность страховых организаций, предоставляющих ДМС.

В 1990-е гг. во Франции также была проведена масштабная реформа, направленная на расширение доходной базы ОМС. Ключевой мерой реформы стало замещение доли страхового взноса, уплачиваемой работником (6,8 % из общей ставки 19,6 %), целевым социальным налогом, охватывающим все виды доходов, установленная часть которого направляется на здравоохранение. Основные ставки социального налога составляют:

- 7,5 % для дохода от труда (5,1 % направляется в систему ОМС);
- 8,2 % для дохода от капитала (5,95 % направляется в систему ОМС);
- 6,6 % для пенсий (4,95 % направляется в систему ОМС).

Ставка взносов ОМС для работодателя в ходе реформы осталась неизменной. Дополнительно к ставке ОМС работодатель уплачивает взнос в Национальный фонд солидарности, совместно с системой ОМС финансирующий медицинскую и социальную помощь, предоставляемую пожилым людям и инвалидам (0,3 % заработной платы), и дополнительный взнос на покрытие долга системы социального страхования (0,5 % заработной платы).

Дополнительными налоговыми источниками целевого финансирования здравоохранения также стали отчисления из акцизов на алкоголь и табак, налог на деятельность организаций медицинского страхования. В результате принятых мер доля страховых взносов в структуре расходов системы ОМС снизилась до 47,0% в 2013 г., тогда как государственные субсидии системе ОМС достигли 49,6%, в т. ч. 35,1% — отчисления из целевого социального налога, 13,7% — отчисления из акцизов на алкоголь и табак, целевого налога на организации медицинского страхования, 0,8% — субсидии из средств общего налогообложения, предназначенные для компенсации пониженных ставок взносов ОМС для низкооплачиваемых работников [7].

Особая политика финансового обеспечения здравоохранения характерна для рыночностраховых моделей Нидерландов и Швейцарии. Общей исторической особенностью этих стран является длительное сохранение ограниченного охвата ОМС (в Нидерландах — только для работающего населения с доходом ниже установленного предела, в Швейцарии — только в отдельных кантонах), компенсируемого развитым рынком замещающего ДМС для обеспеченного населения. Введение всеобщего охвата в этих странах удалось реализовать относительно поздно (Швейцария — 1996 г., Нидерланды — 2006 г.), с отказом от концепции единой программы ОМС в пользу установления законодательного обязательства населения по приобретению частного ОМС, минимальные требования к которому регулируются государством.

Политика финансового обеспечения рыночно-страховых систем сохраняет большое число инструментов, обычно применяемых в коммерческом страховании, в т. ч. разрешение страховым организациям самостоятельно изменять размер страховой премии и состав страхового покрытия с учетом требований законодательства, определение размера страховых премий в фиксированной сумме (в Нидерландах действует смешанная ставка, сочетающая фиксированный платеж, размер которого устанавливается страховой организацией, и общегосударственную пропорциональную ставку), исключение из страхового покрытия части услуг, традиционно включаемых в ОМС (например, рутинной стоматологической помощи для взрослых, выплаты пособия по нетрудоспособности), установление вычитаемой франшизы в целях стимулирования сокращения необоснованного обращения за страховой помощью. Результатом данных мер становится высокий уровень расходов из личных средств (в Швейцарии — 26 %, внутренние данные Нидерландов (9,0 %) не учитывают расходы на участие пациента в оплате медицинской помощи в рамках ОМС, в т. ч. в части вычитаемой франшизы).

Государственные субсидии системе ОМС носят незначительный характер. В Швейцарии государство полностью или частично субсидирует расходы на приобретение ОМС для лиц с доходом ниже установленного предела, в Нидерландах — также выплачивает страховые взносы за детей до 18 лет. Кроме того, Нидерланды являются единственной западноевропейской страной, где средства на покрытие капитальных расходов больниц включены в тариф ОМС. В сочетании с действовавшей до 2015 г. преимущественно страховой моделью финансирования крупных медицинских рисков, включая потребность в долгосрочном уходе, это обеспечивало наиболее низкий уровень прямых бюджетных расходов на здравоохранение и наиболее высокий уровень расходов из средств страховых взносов среди рассматриваемых стран [8; 9].

Среди мер стабилизации финансового обеспечения ОМС, принимавшихся другими «старыми» страховыми системами, следует отметить:

- переход к общей ставке взносов социального страхования (Бельгия) с последующим распределением собранных взносов по отдельным видам, в т. ч. ОМС, в соответствии с текущими потребностями [10];
- введение обязательств по дофинансированию бюджета системы ОМС до расчетного уровня (Бельгия) или в размере определенной доли собранных взносов (Люксембург) [10; 11];
- введение государственных субсидий для муниципальных фондов, предоставляющих ОМС лицам с низким доходом, пенсионерам и неработающему населению (Япония) [12];
- организация сокращенной программы ОМС для самозанятого населения с пониженной ставкой страховых взносов (Бельгия, 1968–2008 гг.) [10].

Высокий уровень прямых бюджетных расходов на здравоохранение (33,8 % общих расходов) в Австрии объясняется исторической традицией финансирования за счет бюджетных средств не только капитальных, но также значительной доли текущих расходов стационарных больниц (16,5 % общих расходов на здравоохранение), а также сохранение преимущественно бюджетного финансирования помощи, предоставляемой больным, нуждающимся в долгосрочном уходе (11,3 % общих расходов) [13].

#### «НОВЫЕ» СТРАХОВЫЕ СИСТЕМЫ ЗАПАДНОГО ТИПА

В ряде стран (Южная Корея, Израиль, Турция, Чили) формирование страховых систем началось существенно позднее, чем в «старых» страховых системах, но осуществлялось сходным эволюционным путем, что позволяет определить их как «новые» страховые системы западного типа. К этой же группе может быть условно отнесена Мексика, где формирование страховой системы к настоящему моменту еще не завершено.

Для «новых» страховых систем характерен в среднем значительно более низкий уровень расходов на здравоохранение в абсолютном и относительном выражении, что

связано как с более низким уровнем экономического развития в целом, так и с меньшим объемом социальных гарантий, в т. ч. в части медицинского обеспечения. В большинстве стран группы продолжается первоначальный рост общественных расходов на здраво-охранение, связанный с расширением программ гарантированного медицинского обеспечения по охвату населения и составу покрываемых услуг, в отдельных странах проходят реформы, направленные на централизацию программ ОМС.

Стремление обеспечить полный охват населения необходимой медицинской помощью в условиях относительно низкой заработной платы и/или официальной занятости предопределило широкое использование большинством стран группы бюджетного софинансирования системы ОМС или отдельных государственных программ медицинского обеспечения для нуждающихся групп населения. Дополнительные инструменты финансовой политики отличаются по странам в зависимости от текущих задач развития ОМС.

Приоритетом формирования страховой системы здравоохранения Южной Кореи в 1977-1989 гг. являлось сохранение высоких темпов экономического роста. Следствием ориентации на снижение возможных рисков для экономики стало расширение охвата ОМС «сверху вниз»: от населения с наиболее высоким и устойчивым доходом к менее обеспеченному; установление низких ставок страховых взносов и отказ от государственных субсидий системе ОМС (были разрешены в ограниченном размере в конце 1980-х гг. в целях компенсации пониженной ставки страховых взносов для самозанятого населения). Сохранение низких ставок страховых взносов обеспечивалось за счет сокращения состава страхового покрытия (в частности, были исключены медицинская помощь при несущественных заболеваниях, ряд дорогостоящих услуг, пособие по болезни) и его глубины, составляющей для различных видов услуг от 40 до 70 %, при получении медицинской помощи третичного звена пациент дополнительно оплачивает работу врачей). В целях повышения сбора средств в Южной Корее также был установлен особый порядок определения размера страховых взносов для населения, доход которого трудно оценить формальным путем (самозанятое население, пенсионеры, безработные) с использованием балльной оценки суммарных активов застрахованного лица, учитывающей его официальный доход, собственность, уровень жизни и участие в экономической деятельности. Доступность медицинской помощи для лиц с доходом ниже прожиточного минимума и ряда иных льготных категорий (суммарно 3-4 % населения) обеспечивается программой бесплатной медицинской помощи, финансируемой и управляемой государством.

Начиная с 2000 г. проводится политика централизации и расширения системы ОМС: в 2000 г. создан единый национальный фонд ОМС; в 2003 г. определен порядок государственного софинансирования бюджета национального страхового фонда, размер которого составляет около 20 % бюджета ОМС (в т. ч. 14 % — отчисления из средств общего налогообложения, 6 % — средства целевого табачного акциза, предназначенные для проведения профилактических мероприятий); в 2008 г. введено обязательное страхование потребности в долгосрочном уходе [14].

В Израиле к концу 1980-х гг. был достигнут близкий к всеобщему охват населения (95 %) частным добровольным медицинским страхованием, действовавшим при поддержке государства, которое финансировало мероприятия по охране здоровья, отдельные виды медицинской помощи, значительную часть медицинских организаций. В этой ситуации основными мотивами введения ОМС (1995 г.) стали стремление защитить население от возможного отказа в приобретении медицинской помощи и оптимизация расходов на здравоохранение путем централизации управления текущими расходами на уровне больничных касс. Созданная система ОМС финансируется за счет целевого налога, взимаемого с дохода от труда и социальных пособий и полностью замещающего классические взносы ОМС, и государственных субсидий из средств общего налогообложения, предоставляемых на дофинансирование бюджета системы ОМС до расчетного объема. Следствием исторической традиции государственной поддержки больничной сети

стало сохранение прямого государственного финансирования медицинской помощи по беременности и родам, а также профилактической помощи для детей.

Ежегодное планирование бюджета используется для сдерживания роста расходов на здравоохранение. Бюджет системы ОМС на душу населения в 2012 г. по абсолютной величине равнялся бюджету 1995 г., а при исключении дополнительных ассигнований на покрытие позднее добавленных услуг оказывался на 12 % ниже. Государство рассматривает устойчивый низкий уровень расходов на здравоохранение как положительный результат реформы, но экспертные оценки менее однозначны. Реализация жесткой политики сдерживания расходов привела к увеличению сроков ожидания медицинской помощи и снижению доверия к системе ОМС и в конечном итоге — к увеличению доли частных расходов по сравнению с периодом до введения ОМС [15].

В Турции отдельные программы ОМС для профессиональных групп (государственных служащих, работников физического труда, самозанятого населения) создавались начиная с середины XX в., но серия реформ, направленных на обеспечение всеобщего охвата, была проведена лишь в 1990–2000-х гг. В 1992 г. профессиональные программы ОМС были дополнены государственной программой ограниченного медицинского обеспечения для лиц, находящихся за чертой бедности, которая покрывала расходы на стационарную помощь — Green Card (Yeşil Kart). В 2003–2011 гг. был осуществлен переход к единой программе ОМС, включавший выравнивание страхового покрытия отдельных программ и централизацию управления программами ОМС. Государство выплачивает страховые взносы за государственных служащих, а также предоставляет средства на медицинское обеспечение пользователей Green Card (в 2007 г. — 17,9 % населения) и покрытие дефицита бюджета системы ОМС. Результатом расширения охвата и выравнивания состава ОМС в последние десятилетия стало значительное сокращение доли расходов из личных средств населения: с 27,6 % (2000 г.) до 17,4 % общих расходов (2008 г.) [16].

Особенность модели Чили — двойная государственно-частная страховая система, созданная в 1979–1981 гг. в рамках политики «поддерживающего» государства, основанного на неолиберальной доктрине. Население вправе выбирать между приобретением единого страхового плана в государственном фонде или у частных страховых организаций, самостоятельно определяющих условия и стоимость страховых планов. Государственный страховой фонд получает бюджетные средства на предоставление страхового обеспечения лицам с доходом ниже установленного минимума, а также на проведение мер по охране здоровья граждан.

Одновременное существование государственного и частного обязательного страхования привело к хроническому дефициту государственного фонда ОМС, предоставляющего страхование преимущественно лицам с низким доходом и/или серьезными проблемами со здоровьем. С 2000 г. в Чили начата реформа гарантированного медицинского обеспечения, составными частями которой выступают определение в явной форме государственных гарантий медицинского обеспечения и выделение дополнительных средств на покрытие расходов по лечению приоритетных нозологий за счет средств от увеличения НДС на 1 %, табачного акциза, таможенных пошлин, продажи государственных долей в учреждениях здравоохранения, не обеспечивающих государственного контроля над деятельностью учреждения [17].

Наконец, в Мексике развитию системы ОМС препятствует обширный теневой сектор экономики (в 2012 г. — 57,5 % занятого населения трудоспособного возраста), ограничивающий возможности как страхового, так и налогового финансирования. Государство стремится стимулировать развитие отдельных программ ОМС в тех сферах, где уровень официальной занятости и размер заработной платы позволяют обеспечивать достаточный размер сборов (в частности, действуют программы ОМС для официальных работников частного сектора, федеральных и региональных государственных служащих, работников отдельных крупнейших компаний, военнослужащих). В целях поддержки развития частных

программ ОМС государство отказывается от регулирования ставок страховых взносов и условий медицинского обеспечения. Кроме того, в 2000-х гг. в Мексике была создана государственная программа медицинского обеспечения (в 2014 г. охватывала 49 % населения), софинансируемая за счет бюджетных средств. Размер взносов для участия в государственной программе определяется доходом населения, для 20 % беднейшего населения она является бесплатной [18].

#### «НОВЫЕ» СТРАХОВЫЕ СИСТЕМЫ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Особую однородную группу «новых» страховых систем образуют постсоциалистические страны Центральной и Восточной Европы, осуществившие переход к страховой модели в 1980–1990-е гг. (Венгрия, Польша, Словакия, Словения<sup>4</sup>, Чехия, Эстония). В отличие от рассмотренных ранее систем в странах данной группы на момент введения ОМС уже существовал всеобщий полный охват населения гарантированным медицинским обеспечением, достигнутый на основе государственного здравоохранения. Общим мотивом перехода к страховой модели стала неудовлетворенность результатами деятельности бюджетной модели здравоохранения, в т. ч. неспособностью обеспечить бездефицитное финансирование. В ряде стран введение ОМС также рассматривалось как восстановление исторической традиции.

Сходные мотивы и экономические условия проведения реформ предопределили ряд общих особенностей формирования программ ОМС в странах группы:

- необходимость сохранения всеобщего охвата населения достаточно полным медицинским обеспечением;
- ограниченность доступных финансовых ресурсов ОМС в силу низкого уровня ВВП и заработных плат, развития теневого сектора экономики;
  - высокую идеологическую ценность страховой реформы.

Сочетание обширных государственных гарантий и ограниченных возможностей страхового финансирования привело к изначальной ориентации на бюджетное софинансирование системы ОМС. В большинстве стран бюджетные трансферты системы ОМС приняли форму государственных взносов за экономически неактивное население, что позволило отказаться от принципа солидарности (т. е. покрытия расходов на страховое обеспечение неработающего населения за счет взносов работающего населения) и снизить ставки страховых взносов для работающего населения. Исключение составляет Эстония, где государство уплачивает страховые взносы за сравнительно ограниченный перечень категорий населения (лица в отпуске по уходу за ребенком или осуществляющие уход за инвалидами, зарегистрированные безработные, суммарно 5,3 % застрахованных лиц), тогда как основная часть экономически неактивного населения (дети, учащиеся, пенсионеры по старости и инвалидности, суммарно 48,9 % застрахованных лиц) получают страховое покрытие за счет взносов работающего населения (45,6 % застрахованных лиц) [24].

Помимо государственных страховых взносов бюджетное финансирование в «новых» постсоциалистических страховых системах используется для покрытия расходов на мероприятия по охране здоровья населения, подготовку медицинских специалистов, содержание больниц (капитальные расходы), а также предоставление услуг социальной помощи, в т. ч. в учреждениях постоянного пребывания (медицинские услуги обычно оплачиваются из

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Формально Словения на протяжении социалистического периода сохраняла смешанную модель, объединявшую государственную собственность на учреждения здравоохранения и страховое финансирование. Тем не менее, поскольку смешанная модель Словении обладала теми же недостатками, что и другие постсоциалистические системы — неудовлетворительным качеством услуг, ориентацией на экстенсивное развитие, недостаточным объемом финансового обеспечения, в 1992 г. в стране также была проведена реформа здравоохранения, направленная на усиление страхового финансирования и развитие экономической ответственности участников.

средств ОМС), и отдельных дорогостоящих медицинских услуг. В настоящий момент ни одна из стран группы не реализовала отдельное обязательное страхование потребности в долгосрочном уходе, что объясняется как меньшей долей населения престарелого возраста, так и ограниченными возможностями увеличения нагрузки на заработную плату.

Попытка замещения страхового финансирования целевым налогообложением предпринималась в Венгрии. Средства целевого налога предназначались для компенсации снижения ставок страховых взносов (с 23,5 % в 1995 г. до 8 % в 2010 г.), проведенного в рамках политики увеличения официальной занятости. Первоначально целевой налог на здравоохранение был введен в форме фиксированного взноса за каждого работника и предназначался для покрытия расходов на страховое обеспечение участников ОМС, не являвшихся плательщиками взносов. С 1999 г. фиксированный взнос был дополнен пропорциональной подоходной ставкой 11 %, распространявшейся на все виды дохода, не подлежащие уплате страховых взносов ОМС (дивиденды, выплаты в натуральной форме и т. д.), с 2010 г. фиксированная часть налога была упразднена. В 2009 г. в структуре доходов системы ОМС средства страховых взносов составляли 32,5 %, тогда как средства общего и целевого налогообложения суммарно — 34,9 % (включая средства целевого налога на здравоохранение, а также налогов на деятельность фармацевтических компаний и оптовых продавцов). Тем не менее в целом налог не смог обеспечить полноценную компенсацию доходов, выпавших в результате снижения ставки страховых взносов<sup>5</sup>, и система ОМС продолжает испытывать значительный дефицит бюджета [19].

В большинстве стран также сохраняется полное покрытие всех медицински значимых услуг, попытки ограничения состава или глубины которого сталкиваются с резким общественным и политическим противостоянием. Так, в Чехии большинство соплатежей за медицинские услуги, введенных в 2008 г., были отменены в 2015 г. при смене парламентского большинства [23]. Кроме того, ограничение покрытия порождает риск недоступности медицинской помощи в силу низкого дохода населения. Попытка исключения из состава страхового покрытия рутинной стоматологической помощи, предпринятая в Венгрии в 1995 г., привела к настолько резкому сокращению потребления стоматологических услуг, что уже в 1996 г. стоматологическая помощь была возвращена в состав ОМС с условием соплатежа со стороны пациента, позднее также отмененного (в 2001 г.). На сегодня в Венгрии из состава страхового покрытия исключены только эстетические процедуры и курортное лечение, а также лечение заболеваний и травм, полученных вследствие занятий экстремальными видами спорта, негативных последствий прививок, не включенных в государственную программу вакцинации [19].

В большинстве других стран из состава страхового покрытия также исключены только услуги и лекарственные препараты, не являющиеся жизненно значимыми, сокращение глубины покрытия не применяется или незначительно. Как правило, символические соплатежи устанавливаются для лекарств и медицинских товаров, а также за «обход» системы управляемой медицинской помощи (обращение за медицинской помощью без направления врача первичного звена, получение услуг в большем объеме или иного качества по сравнению с направлением). При этом на практике часто отмечается фактическое сокращение страхового покрытия в форме недоступности или необходимости длительного ожидания отдельных услуг из-за дефицита ресурсов. Косвенным признаком скрытого сокращения общественных гарантий медицинского обеспечения может служить высокий уровень расходов из личных средств населения, средняя доля которых в структуре общих расходов значительно выше, чем в «старых» страховых системах.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Предполагалось, что снижение страховой ставки на 1 % позволит увеличить официальную занятость на 0,15 %. Однако за период 1998–2008 гг. официальная занятость увеличилась с 53,6 % лишь до 56 % населения трудоспособного возраста. Общий размер теневой экономики в Венгрии в данном периоде оценивался на уровне 25 %.

Результатом сохранения практически полного по составу и глубине страхового покрытия стало слабое развитие ДМС. Практически полное отсутствие ДМС отмечается в Словакии, где в 2010 г. доля ДМС оценивалась на уровне 0,02 % общих расходов на здравоохранение [21]. В Венгрии, где доля ДМС на момент оценки составляла 2,7 % общих расходов, большинство частных страховых планов фактически представляли собой индивидуальные медицинские сберегательные счета, не предполагающие перераспределения средств вне отдельной семьи [19]. Исключением является Словения, где по состоянию на 2014 г. держателями ДМС являлись 71 % населения (95 % населения, не освобожденного от участия в оплате), а расходы ДМС составляли 14,8 % расходов на здравоохранение — наиболее высокий уровень среди европейских страховых систем. Распространение дополняющего ДМС в данном случае объясняется введением в начале 1990-х гг. относительно высокого уровня сострахования (от 10 до 90 % расходов в зависимости от медицинской значимости и стоимости услуг и товаров), распространяемого на большую часть страхового обеспечения по ОМС.

#### РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ СТРАХОВЫХ СИСТЕМ

Ключевым направлением развития финансового обеспечения страховых систем здравоохранения в последние десятилетия выступает расширение доходной базы за счет дополнительных источников средств, в качестве которых могут использоваться бюджетные средства (общего или целевого налогообложения), средства иных видов социального страхования, средства ДМС и личные средства населения.

В качестве самостоятельного источника оплаты бюджетные средства обычно используются для финансирования капитальных расходов на поддержание и развитие больничной сети, реализацию образовательных и исследовательских программ, мероприятий по охране здоровья, организацию долгосрочного ухода, а также программ государственного медицинского обеспечения для отдельных категорий граждан (государственных служащих, социально уязвимых категорий). В отдельных странах государство под влиянием исторической традиции сохраняет дополнительные обязательства, например по финансированию части текущих расходов стационарных больниц (Австрия), медицинской помощи по беременности и родам (Израиль).

При недостаточности страховых взносов для покрытия текущих расходов на медицинскую помощь бюджетные средства также могут использоваться для поддержки системы ОМС. Бюджетное софинансирование может предоставляться в форме:

- нецелевой субсидии в виде общей суммы. Наиболее простая форма, обычно применяемая для покрытия расчетного дефицита бюджета системы ОМС. Характеризуется высоким риском финансовой нестабильности системы;
- целевых налогов или отчислений из средств общего налогообложения (например, доля НДС). Применяются для расширения доходной базы ОМС с сохранением целевого характера средств и высокого уровня устойчивости финансового обеспечения;
- нецелевой субсидии в виде взносов ОМС за экономически неактивное население. Размер бюджетных страховых взносов может определяться на основе плановой потребности (аналогично субсидии на покрытие дефицита) или рассчитываться с использованием установленных ставок страховых взносов и условной доходной базы (например, среднего размера заработной платы или социальных пособий). Позволяет снизить ставки страховых взносов для работающего населения, что особенно важно в условиях развивающейся экономики;
- целевых субсидий на покрытие расходов по определенным категориям услуг (например, государственные субсидии на оплату мер профилактической помощи, услуг в области планирования семьи и репродуктивного здоровья).

Средства иных видов обязательного социального страхования также могут использоваться для оплаты отдельных категорий услуг (например, лечения последствий несчастного случая на производстве) в качестве самостоятельного источника финансирования или с передачей средств в систему ОМС. Кроме того, средства отдельных страховых фондов могут служить источником уплаты страховых взносов ОМС (например, для зарегистрированных безработных, пенсионеров). В последние десятилетия наметилась тенденция выделения в отдельные виды обязательного страхования наиболее дорогостоящих видов помощи: потребности в долгосрочном уходе, крупных медицинских рисков, стоматологической помощи.

В ряде стран значимым источником дополнительного финансирования стали средства  $\Delta$ MC (Словения — 14.8 %, Израиль — 13.6 %, Франция — 12.9 %). Как правило,  $\Delta$ MC получает широкое распространение в странах, применяющих ограничение глубины страхового покрытия. Полнота страхового покрытия в значительной степени определяет также уровень расходов из личных средств населения, при этом наиболее высокий уровень расходов из личных средств характерен для стран, где сокращение страхового покрытия носит скрытый характер, возникая в силу фактического дефицита ресурсов при формальном заявлении о полном составе медицинского обеспечения.

Наряду с мерами, направленными на расширение доходной базы здравоохранения, современные страховые системы проводят политику по расширению и стабилизации страхового финансирования, включающую управление:

- формами и размером ставок страховых взносов (например, введение страховых премий в фиксированной сумме в целях стабилизации объема поступлений, уточненной формулы расчета доходной базы в целях повышения сборов);
- порядком участия пациента в оплате в целях сокращения необоснованного потребления медицинской помощи, привлечения дополнительного объема средств в систему (установление соплатежей, сострахования или вычитаемой франшизы);
- охватом населения (например, запрет на выход из программы ОМС, введение взносов в ОМС для добровольно неработающего населения);
- административными издержками сбора средств (например, централизация сбора взносов социального страхования).

#### Библиография

- 1. Mossialos E., Dixon A., Figueras J. et al. Funding Health Care: Options for Europe / European Observatory on Health Care Systems Series, 2002.
- 2. Bohm K., Schmid A., Götze R. et al. Classifying OECD Healthcare Systems: A deductive approach / TranState Working Papers. 2012. № 165.
- 3. Mossialos E. Citizens and health systems: Main results from a Eurobarometer survey / Luxembourg: European Commission, 1998.
- Wagstaff A. Social Health Insurance Reexamined [Электронный ресурс] / World Bank Policy Research Working Paper 4111, January 2007. Режим доступа: http://www-wds.worldbank.org/external/default/ WDSContentServer/WDSP/IB/2007/01/09/000016406\_20070109161148/Rendered/PDF/wps4111.pdf.
- ОЕСD Health Statistics 2016 [Электронный ресурс] / ОЕСD. Режим доступа: http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm.
- 6. Busse R., Blumel M. Germany: Health system review // Health Systems in Transition. 2014. № 16 (2). P. 1–296.
- 7. Chevreul K., Berg Brigham K., Durand-Zaleski I. et al. France: Health system review // Health Systems in Transition. 2015. №17 (3). P. 1–218.
- 8. Kroneman M., Boerma W., van den Berg M. et al. The Netherlands: Health system review // Health Systems in Transition. 2016. № 18 (2). P. 1–239.
- 9. De Pietro C., Camenzind P., Sturny I. et al. Switzerland: Health system review // Health Systems in Transition. 2015. № 17 (4). P. 1–288.
- Gerkens S., Merkur S. Belgium: Health system review // Health Systems in Transition. 2010. № 12 (5).
   P. 1-266.
- 11. Berthet F., Calteux A., Wolter M. et al. Luxembourg: Health system review [Электронный ресурс] // Health Systems in Transition / Режим доступа: http://www.euro.who.int/\_\_data/assets/pdf\_file/0006/287943/Mini-HiT\_Luxembourg-rev1.pdf.

- 12. Tatara K., Okamoto E. Japan: Health system review // Health Systems in Transition 2009. № 11 (5). P. 1–164.
- 13. Hofmarcher M., Quentin W. Austria: Health system review // Health Systems in Transition. 2013. № 15 (7). P. 1– 291.
- 14. Chun C-B., Kim S-Y., Lee J-Y. et al. Republic of Korea: Health system review // Health Systems in Transition. 2009. № 11 (7). P. 1–184.
- 15. Rosen B., Waitzberg R., Merkur S. Israel: Health system review // Health Systems in Transition. 2015. № 17 (6). P. 1–212.
- 16. Tatar M., Mollahaliloglu S., Sahin B. et al. Turkey: Health system review // Health Systems in Transition. 2011. № 13 (6). P. 1–186.
- 17. Missoni E., Solimano G. Towards Universal Health Coverage: the Chilean experience / World Health Report (2010). Background Paper, 4. World Health Organization.
- 18. OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016 / OECD Publishing, Paris, 2016.
- 19. Gaál P., Szigeti S., Csere M. et al. Hungary: Health system review // Health Systems in Transition. 2011. № 13 (5). P. 1–266.
- 20. Sagan A., Panteli D., Borkowski W. et al. Poland: Health system review // Health Systems in Transition. 2011. № 13 (8). P. 1–193.
- 21. Szalay T., Pažitný P., Szalayová A. et al. Slovakia: Health system review // Health Systems in Transition. 2011. № 13 (2). P. 1–200.
- 22. Albreht T., Pribaković Brinovec R., Jošar D. et al. Slovenia: Health system review // Health Systems in Transition. 2016. № 18 (3). P. 1–207.
- 23. Alexa J., Rečka L., Votápková J. et al. Czech Republic: Health system review // Health Systems in Transition. 2015 № 17 (1). P. 1–165.
- 24. Lai T., Habicht T., Kahur K. et al. Estonia: Health system review // Health Systems in Transition. 2013. № 15 (6). P. 1–196.

#### Автор



Сисигина Наталья Николаевна, мл. науч. сотр. Центра налоговой политики Научноисследовательского финансового института; науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС (e-mail: sisiginann@mail.ru)

#### N. N. Sisigina

#### **Financing of Modern Health Insurance Systems**

#### Abstract

The article deals with the development of financing mechanisms for health insurance systems since the second half of the 20th century. On the basis of the analysis of foreign countries experience the author shows that as state guarantees for free medical care are evolving compulsory health contributions role in the health financing structure is decreasing in favor of supplementary financial sources of funding. In the course of the research the author also highlights main supplementary financial sources, objectives and forms of their usage, mechanisms for stabilization of insurance financing.

#### Keywords:

budgetary funding, voluntary health insurance, compulsory health insurance, social insurance, health insurance model, health financing

#### **JEL:** 118

**Sisigina Natalia N.**, Junior Researcher, Tax Policy Center, Financial Research Institute<sup>1</sup>; Research Fellow at the Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)<sup>2</sup>

#### Author's affiliation:

- 1 Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation
- 2 Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571. Russian Federation

К. А. Туманянц, И. В. Антоненко, Л. В. Антосик, Т. В. Шлевкова

# **Инвестирование пенсионных накоплений:** государство или бизнес?

#### Аннотация

В работе проведено сравнение результатов инвестирования государственных и частных пенсионных фондов в шести странах. По среднегодовой доходности вложений частные фонды на один процентный пункт отстают от государственных. Уровень риска и отношение доходности к риску у государственных и негосударственных фондов примерно одинаковое. С учетом более низких издержек при монопольном государственном управлении пенсионными средствами авторы пришли к выводу о целесообразности передачи обязательных пенсионных накоплений в России в единый государственный фонд. В статье обоснованы необходимые условия успешного инвестирования государством пенсионных активов.

#### Ключевые слова:

государственный пенсионный фонд, негосударственный пенсионный фонд, доходность, риск, инвестиции, пенсионные накопления, управление активами

JEL: G11, G23

овременные дискуссии о дальнейшей судьбе пенсионных накоплений в Российской Федерации исходят из неразрывной взаимосвязи между сохранением обязательной капитализации пенсионных взносов и деятельности негосударственных пенсионных фондов (НПФ). В данной статье авторы предлагают выйти за рамки сложившейся национальной модели инвестирования пенсионных средств и рассмотреть перспективы обязательной фондируемой пенсионной системы России в более широком контексте мирового опыта. В частности, во многих странах управление пенсионными активами осуществляют и государство, и негосударственные организации либо только государство. В ходе проведенного исследования ставилась задача на основе международного опыта дать сравнительную оценку результатам инвестирования пенсионных средств государственными и негосударственными институтами, а также сформулировать на основе полученных выводов предложения по оптимизации процесса инвестирования пенсионных накоплений в России.

#### МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Наиболее корректный ответ на поставленный вопрос, на наш взгляд, может быть получен при сопоставлении показателей инвестиционной деятельности пенсионных фондов в государственной (общественной) и негосударственной собственности, работающих в одной стране. В работе анализируется опыт нескольких стран, однако в отличие от ряда других исследований [1; 2] межстрановые сравнения проводиться не будут. Выбранный нами подход позволяет исключить влияние специфики национальных финансовых рынков, особенностей их конъюнктуры и местного регулирования на итоговые оценки. Объектами анализа выступили чистая (за вычетом расходов) номинальная доходность инвестирования пенсионных средств и уровень риска. Отсутствие межстрановых сопоставлений позволяет не рассматривать реальную доходность, используемую авторами других работ [2; 3], поскольку уровень инфляции для всех типов инвесторов, функционирующих в одной стране, един. Кроме того, положительный или отрицательный знак реальной доходности

размещения средств нередко определяется не искусством управляющего, а возможностями, предлагаемыми финансовым рынком. Например, автоматическая корректировка процентных ставок на долговом рынке или стоимости акций вслед за изменением темпов роста потребительских цен не гарантирована. По аналогичным мотивам мы отказались и от рассмотрения премии за риск (разницы между фактической доходностью инвестиций и доходностью рыночного бенчмарка), применяемого в исследованиях [4; 5].

Риск в исследовании оценивался по формуле среднеквадратического отклонения:

$$\sigma = \sum_{i}^{N} \frac{(r_i - \bar{r})^2}{N - 1},$$

где  $\sigma$  — среднее отклонение доходностей r в году i от среднего значения  $\bar{r}$  доходности за N лет. В качестве интегрального индикатора эффективности инвестиционной стратегии традиционно используется коэффициент Шарпа:

$$S = \frac{r - r_f}{C},$$

где r — фактическая доходность инвестиций за анализируемый период;  $r_r$  — доходность безрискового актива или бенчмарка за тот же период времени.

В рамках настоящего исследования значение среднегеометрической годовой доходности делилось на величину среднеквадратического отклонения доходности за соответствующий период. Таким образом, в отличие от коэффициента Шарпа из фактической доходности в числителе не вычиталась ни доходность бенчмарка, ни доходность безрискового актива, что аргументируется выше. Кроме того, невключение уменьшаемого в числитель коэффициента Шарпа арифметически не влияет на разницу между значениями дроби для частного и государственного фонда.

#### **ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА**

Прямое сопоставление результатов государственных и негосударственных пенсионных инвестиций даже в одной стране не всегда правомерно. Управляющие компании могут придерживаться разной инвестиционной стратегии, или их деятельность может регулироваться различными нормами. В этих случаях различие в доходности и (или) коэффициенте доходность/риск не будет отражать эффективности деятельности инвестирующей организации. Например, Российская Федерация не вошла в круг анализируемых стран, так как государственной корпорации «Внешэкономбанк», в отличие от отечественных НПФ и частных управляющих компаний (ЧУК), запрещено вложение пенсионных накоплений в акции [6].

Исходную выборку исследования образовали 96 пенсионных фондов из 31 страны, включенные в ежегодный обзор ОЭСР деятельности крупнейших НПФ и государственных пенсионных фондов [7]. В соответствии с предложенной методикой из нее были исключены страны, по которым имеется информация только о государственном фонде (например, Аргентина, Бельгия, Босния и Герцеговина и др.) или только о частных фондах (например, Бразилия, Италия, Колумбия и др.). Из оставшихся не учитывались данные по странам с различными инвестиционными декларациями у государственных и частных фондов. Например, активы государственных фондов Social Security Reserve Fund (Испания) или Social Security Trust Fund (США) полностью вложены в инструменты с фиксированной доходностью, тогда как частные пенсионные фонды этих стран имеют диверсифицированный инвестиционный портфель.

Конечная выборка представлена 21 фондом из шести стран мира. Доходность оценивалась в национальной валюте. Для стран, где фонды предлагают клиентам портфели с различным, но заранее установленным соотношением акций и долговых ценных

бумаг в структуре активов, использовались данные по сбалансированным портфелям. Умеренно консервативная стратегия размещения средств в наибольшей степени соответствует инвестиционным стратегиям суверенных пенсионных фондов стран, вошедших в выборку.

В Мексике инвестиционная деятельность государственного Pension ISSSTE регулируется тем же законодательством, что и деятельность частных пенсионных фондов. Соответственно, Pension ISSSTE, так же как и десять частных фондов, предлагает клиентам четыре инвестиционных портфеля с разной структурой активов. Например, в портфеле 4 максимальная доля акций установлена в размере 40 %, тогда как в портфеле 1 она не может превышать 10 % [8]. В табл. 1, в соответствии с методикой, приведены данные только по портфелям 2 и 3 и только по двум крупнейшим частным пенсионным фондам страны, включенным в ежегодный обзор ОЭСР деятельности крупнейших НПФ и государственных пенсионных фондов [7]. Показатели всех портфелей мексиканских фондов указаны в табл. 3.

Недостатком предложенного подхода выступает ограниченность выборки. Например, в исследовании А. Абрамова и др. [3] анализировались данные по 21 государственному и 73 частным фондам. Однако в отличие от работы [3] применяемая в нашей работе методика позволяет получить более обоснованные выводы о качестве управления пенсионными активами благодаря сопоставлению сходных по принципам инвестирования государственных и негосударственных фондов.

## АНАЛИЗ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ

Полученные в ходе исследования результаты показали, что только в Японии частный фонд опередил государственный по доходности (табл. 1). В Австралии, Чили и Португалии доходность инвестирования пенсионных средств у государственных фондов оказалась выше, чем у крупнейших негосударственных организаций этих стран, а в Канаде и Мексике наблюдается смешанная картина. В Австралии и Японии инвестиционная стратегия государственных управляющих характеризовалась большей надежностью, чем у частных структур. В остальных странах показатель инвестиционного риска у государственных фондов выше, чем у негосударственных.

Таблица 1 Инвестиционные результаты пенсионных фондов

Страна	Тип	Название фонда	Период	Доходность, % годовых	Риск, процентные пункты (п. п.)	Соотношение доходность/ риск, п. п.
	Γ Future Fund		2006-2015	7,7	4,3	1,79
	Н	AustralianSuper Balanced	2006-2015	7,3	10,5	0,70
Австралия	Н	AustralianSunSuper Balanced	2006-2015	5,8	10,2	0,57
Австралия —		AMP Superannuation Savings Trust (Capital Balanced Growth)	2006-2015	4,7	н. д.	н. д.
	Н	UniSuper Management Pty Ltd	2006-2015	7,3	11,4	0,64
	Γ	CanadaPensionPlan Investment Board	2006-2015	8,2	11,1	0,72
Канада	Н	Ontario Teachers' Pension Plan Board	2006-2015	8,2	9,8	0,84
Капада	Н	Ontario Municipal Employees Retirement System	2006-2015	6,6	8,6	0,77
	Γ	Pension Reserve Fund	2007-2015	6,3	15,2	0,42
	Н	AFP Provida Fund C	2007-2015	3,4	11,3	0,30
Чили	H AFP Habitat Fund C		2007-2015	4,2	10,9	0,39
	Н	AFP Cuprum Fund C	2007-2015	4,0	11,5	0,35

Страна	Тип	Название фонда	Период	Доходность, % годовых	Риск, процентные пункты (п. п.)	Соотношение доходность/ риск, п. п.
	Γ	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	2000-2015	4,7	7,6	0,62
	Н	Banco BPI Pension Fund Segurança	2000-2015	3,6	2,7	1,33
Португалия Н		Banco BPI Pension Fund Valorizacao	2000-2015	3,4	5,3	0,64
	Н	Grupo Caixa Geral de Depositos Fundos Abertos Reforma Activa	2002-2015	1,8	4,7	0,38
Япония	Γ	Government Pension Investment Fund	2005-2014	4,1	6,7	0,61
лпония	Н	Japan Pension Fund Association	2005-2014	5,5	13,0	0,42
	Γ	Pension ISSSTE (портфель 2)	2011-2015	7,1	5,4	1,31
	Н	Вапатех (портфель 2)	2011-2015	7,9	3,1	2,52
	Н	XXI Banorte (портфель 2)	2011-2015	7,2	4,0	1,78
Мексика Г		Pension ISSSTE (портфель 3)	2011-2015	8,7	4,2	2,06
	Н	Вапатех (портфель 3)	2011-2015	8,3	3,3	2,54
	Н	XXI Banorte (портфель 3)	2011-2015	7,4	4,1	1,79

Примечание: Г — государственный, Н — негосударственный.

Источник: расчеты авторов по: Monthly Investment Performance / AMP Superannuation Savings Trust (https://www. amp.com.au/personal/investments/products/investments); Annual Report Future Fund 2014-2015 / Australia's Sovereign Wealth Fund (http://www.futurefund.gov.au/about-us/annual-reports); Investment (&) Performance / AustralianSuper (https://www.australiansuper.com/investments-and-performance/superannuation-performance/ investmentsperformanceannual.aspx); Informação Trimestral / BPI Vida e Pensões (www.bpipensoes.pt); Annual Report / Canada Pension Plan Investment Board (www.cppib.com): Información Estadística / Comision Nacional Del Sistema De Ahorro Para El Retiro (http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/Enlace.aspx?md=46); Relatório E Contas / Fundo De Estabilização Financeira Da Segurança Social (http://www.seg-social.pt); Investment Results 2014 / Government Pension Investment Fund (http://www.gpif.go.jp/en/fund/); Rendibilidades Líquidas Anuais Efectivas e Classes de Risco / Grupo Caixa Geral de Depositos (http://www.cgdpensoes.pt/fundos.aspx?fundoID= 8250e525-9cab-4020-a568-94417781e77b&familiaID=d6c5c48d-b957-46ba-abc6-6903c5d9ea2e&grupo1=1); Annual Report Sovereign Wealth Funds 2014 / Ministry Of Finance of Chile (http://www.hacienda.cl/english/ sovereign-wealth-funds/annual-report.html); Annual Report / Ontario Municipal Employees Retirement System (http://www.omers.com/investments/investments.aspx); Teachers' at a glance / Ontario Teachers' Pension Plan Board (http://www.otpp.com/investments/overview); Overview and Approaches of Investments/Pension Fund Association (http://www.pfa.or.jp/english/about/investments/overview.html); Investment Report / Sunsuper Superannuation Fund (http://www.sunsuper.com.au/investments/returns.cfm): Informe Valor v Rentabilidad de los Fondos de Pensiones / Superintendencia de Pensiones (https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/w3-propertyvalue-5975.html); Investments and Performance / UniSuper Management Pty Ltd (https://www.unisuper.com.au/ investments/investment-options-and-performance/super-performance-and-option-holdings/balanced).

По обобщающему критерию доходности на единицу риска государство обеспечило более высокую эффективность инвестирования в трех странах (Австралия, Чили, Япония) из шести. Значение этого индикатора у канадских негосударственных пенсионных фондов выше, чем у суверенного. В Мексике и Португалии государственные управляющие компании уступили всем анализируемым частным фондам, кроме одного.

Из 17 негосударственных фондов (каждый портфель в мексиканском фонде рассматривается как отдельный случай) только четыре продемонстрировали более высокую доходность, чем государственные фонды в соответствующих странах (табл. 2). В десяти частных фондах риск инвестирования был ниже, чем у государственных фондов, а более высокое значение доходности на единицу риска — в 7 из 16 (по одному фонду отсутствуют необходимые данные для расчета среднеквадратического отклонения).

В целом по выборке и средние и медианные показатели доходности, а также отношение доходности к риску у государственных пенсионных фондов оказались лучше, чем у частных (табл. 2). Средний уровень риска негосударственных пенсионных портфелей на 0,7 п. п. превышает показатель суверенных фондов, но медиана демонстрирует обратное соотношение.

Страна	Название	Доходность	Риск	Доходность/ риск
	AustralianSuper Balanced	-0,4	6,2	-1,10
A======	AustralianSunSuper Balanced		5,9	-1,22
Австралия	AMP Superannuation Savings Trust (Capital Balanced Growth)	-3,0	н. д.	н. д.
	UniSuper Management Pty Ltd	-0,4	7,1	-1,15
Kauasa	Ontario Teachers' Pension Plan Board	0,2	-1,3	0,12
Канада	Ontario Municipal Employees Retirement System	-1,4	-2,5	0,05
	AFP Provida Fund C	-2,9	-3,9	-0,11
Чили	ли AFP Habitat Fund C		7,3	-0,03
	AFP Cuprum Fund C	-2,3	0,2	-0,07
	Banco BPI Pension Fund Segurança	-1,1	-4,9	0,71
Португалия	Banco BPI Pension Fund Valorizacao	-1,3	-2,3	0,02
	Grupo Caixa Geral de Depositos Fundos Abertos Reforma Activa	-2,9	-2,9	-0,24
Япония	Japan Pension Fund Association	1,4	6,3	-0,19
	Вапатех (портфель 2)	0,8	-2,3	1,21
Мексика	XXI Banorte (портфель 2)	0,1	-1,4	0,47
IVIEKCIKA	Вапатех (портфель 3)	-0,4	-0,9	0,48
	XXI Banorte (портфель 3)	-1,2	-0,1	-0,26
Среднее зна	чение	-1,1	0,7	-0,08
Медианное	значение	-1,2	-1,1	-0,05

Источник: расчеты авторов.

Как отмечалось выше, в выборку были включены наиболее крупные пенсионные фонды, и это обстоятельство могло повлиять на полученные результаты. Можно предположить, что результаты средних и небольших частных пенсионных фондов существенно превосходят показатели их конкурентов из частного сектора и государственных пенсионных фондов. Кроме того, при наличии нескольких заявленных инвестиционных стратегий у частных компаний, управляющих пенсионными активами, в анализируемую выборку включались данные только по сбалансированным портфелям. Возможно, частные управляющие гораздо более эффективны, нежели государственные, при осуществлении рискованных (агрессивных) и (или) консервативных инвестиций. Иными словами, чтобы убедиться в том, что алгоритм формирования исходной выборки не оказал искажающего влияния на результаты анализа, а свойства выборки с большой вероятностью присущи и генеральной совокупности, было решено сравнить показатели инвестирования всех пенсионных фондов в стране.

Из шести рассматриваемых государств только в Мексике законодательство обязывает государственный пенсионный фонд использовать все типы инвестиционных стратегий, установленных и для частных пенсионных фондов. К сожалению, найти данные для расчета уровня риска мексиканских пенсионных фондов за сопоставимый период времени не удалось, поэтому вынуждены ограничиться анализом доходности пенсионных фондов в Мексике за период с 2010 по 2014 г. (табл. 3). Pension ISSSTE представляет собой национальный фонд пенсионного обеспечения государственных служащих (Fondo Nacional De Pensiones De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado), созданный при ведомстве по социальному обеспечению государственных работников. Остальные фонды в таблице являются частными. За указанный период государственный пенсионный фонд показал максимальную доходность среди всех фондов страны по портфелю 1 с наиболее консервативной структурой вложений. По трем другим типам инвестиционных стратегий государственный

управляющий получил отдачу, существенно превышающую средний, медианный и средневзвешенный по объему активов в управлении показатель по всем мексиканским пенсионным фондам. Таким образом, результаты, полученные для крупнейших пенсионных фондов и сбалансированных стратегий, нашли подтверждение и для других случаев.

Таблица З Номинальная доходность пенсионных фондов в Мексике за период, завершившийся 31.12.2014, % годовых

Наименование фонда	Наименование фонда Портфель 1 Портфель 2		Портфель З	Портфель 4
Период, месяцев	58	60	62	62
Pension ISSSTE	8,05	9,54	10,73	10,90
Invercap	7,77	8,26	9,50	10,47
SURA	7,38	9,58	10,91	12,19
Profuturo GNP	7,27	8,80	9,69	11,06
Banamex	7,03	8,94	9,90	11,22
XXI Banorte	6,64	8,46	9,29	10,11
MetLife	6,56	8,26	9,44	10,47
Principal	6,36	7,80	8,76	9,71
Azteca	5,94	7,18	8,15	8,51
Coppel	5,43	6,98	7,59	7,85
Inbursa	4,87	5,04	5,72	6,20
Среднее значение	6,66	8,08	9,06	9,88
Средневзвешенное	7,01	8,49	9,51	10,38
Медиана	6,64	8,26	9,44	10,47

Источник: OECD Reviews of Pension Systems: Mexico / OECD Publishing, 2015.

Таким образом, государственные пенсионные фонды продемонстрировали инвестиционные результаты как минимум не хуже частных организаций. Полученные выводы подтверждают результаты исследования А. Абрамова и др. (табл. 4). Коэффициент доходность/риск у государственных и суверенных пенсионных фондов, исходя из данных табл. 4, в обоих указанных периодах сложился либо на уровне негосударственных пенсионных организаций, либо оказался выше него.

Таблица 4 Реальная среднегеометрическая доходность пенсионных фондов в 2005–2013 гг., % годовых

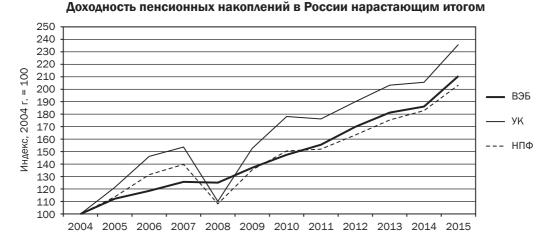
	2005-20	13 (9 лет)	2009-2013 (5 лет)		
Тип фонда	Доходность (CAGR)	Риск (ст. откл.)	Доходность (CAGR)	Риск (ст. откл.)	
Суверенные пенсионные и сберегательные фонды	3,81	11,06	5,97	8,75	
Отдельные государственные пенсионные фонды	3,16	6,20	4,00	5,07	
Все автономные пенсионные фонды	2,50	8,04	4,06	5,43	
Корпоративные пенсионные планы	2,26	7,94	3,78	5,09	
Индивидуальные пенсионные планы	2,97	8,22	4,50	5,96	

Источник: Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Акшенцева К. Эффективность управления пенсионными накоплениями: теоретические подходы и эмпирический анализ // Вопросы экономики. 2015. № 7.

Полученные выводы имеют непосредственное отношение и к российской пенсионной системе. За одиннадцать лет, прошедших с начала пенсионной реформы, доходность расширенного инвестиционного портфеля государственной управляющей компании

«Внешэкономбанк» превысила средневзвешенную по объему активов доходность негосударственных пенсионных фондов (рис. 1). ЧУК продемонстрировали результат лучше, чем «Внешэкономбанк», однако их доля составляет лишь 1,2 % от общего объема пенсионных накоплений в стране и менее 0,7 % от общего числа плательщиков взносов на накопительную пенсию.

Рисунок 1



Источник: рассчитано авторами по: Основные показатели деятельности негосударственных пенсионных фондов по обязательному пенсионному страхованию / Официальный сайт Центрального банка РФ (http://cbr.ru/finmarkets/?PrtId=sv\_coll\_invest); Сведения о негосударственных пенсионных фондах, осуществляющих обязательное пенсионное страхование / Сайт Федеральной службы по финансовым рынкам (http://www.cbr.ru/sbrf/archive/fsfr/old\_ffms/catalog.asp@ob\_no=3614.html); Отчетность о средствах пенсионных накоплений и финансовых результатах их инвестирования / Сайт Федеральной службы по финансовым рынкам (http://www.cbr.ru/sbrfr/archive/fsfr/old\_ffms/catalog.asp@ob\_no=3611.html); Сведения о деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации, государственной управляющей компании и частных управляющих компаний по обязательному пенсионному страхованию / Официальный сайт Центрального банка РФ (http://cbr.ru/finmarkets/?PrtId=sv\_coll\_invest).

Как отмечалось выше, из-за различия инвестиционных деклараций сравнивать результаты управления пенсионными средствами государственной компании и негосударственных организаций в России не вполне корректно. Тем не менее консервативная стратегия «Внешэкономбанка» не помешала ему получить лучший результат в терминах количества единиц доходности на единицу риска (табл. 5).

Таблица 5

#### Показатели инвестирования пенсионных накоплений в России 2004-2015 гг.

Тип организации	Доходность, % годовых	Риск, п. п.	Доходность/риск, п. п.	
«Внешэкономбанк»	7,0	3,8	1,84	
Управляющие компании	8,1	16,1	0,50	
Негосударственные пенсионные фонды	6,9	11,3	0,61	

Источник: расчеты авторов.

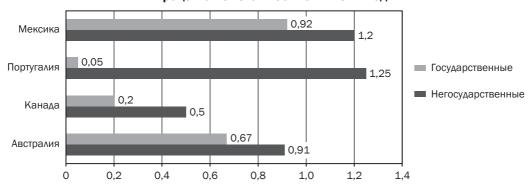
## УСЛОВИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯ ПЕРЕХОДА К ЦЕНТРАЛИЗОВАННОМУ ИНВЕСТИРОВАНИЮ ПЕНСИОННЫХ СРЕДСТВ

Результаты инвестирования пенсионных средств, представленные в предыдущей части статьи, свидетельствуют о конкурентоспособности государственного управления пенсионными активами. Концентрация пенсионных активов в едином государственном фонде

целесообразна и с точки зрения экономии затрат на оплату вознаграждения пенсионных фондов. В анализируемой выборке стран стоимость обслуживания в государственных пенсионных фондах как минимум на 30 % ниже, чем в частных (рис. 2). Исследователи объясняют разницу в тарифах положительным эффектом масштаба [9], ведь значительную долю расходов финансовых организаций занимают постоянные издержки. Государственные пенсионные фонды, как правило, существенно крупнее частных, что позволяет им окупать расходы на собственное содержание даже при более низких тарифах, чем среднерыночные. Кроме того, у государственных фондов, как правило, отсутствуют расходы на привлечение клиентов [9].

#### Рисунок 2

#### Максимальный размер вознаграждения в 2015 г., в процентах от стоимости активов в год



Источник: составлено авторами по источникам, указанным в табл. 1.

Допуск частного бизнеса на рынок пенсионных услуг повышает риски ненадлежащего использования, воровства и мошенничества с пенсионными средствами. Необходимость контроля за сохранностью пенсионных активов требует создания системы государственного надзора за деятельностью частных пенсионных фондов и управляющих компаний. Следовательно, помимо издержек непосредственно пенсионных фондов общество в целом несет расходы на финансирование регулятивных государственных органов, содержание учетной инфраструктуры и т. д. Таким образом, совокупный общественный выигрыш при переходе к централизованной модели инвестирования пенсионных взносов будет заключаться в экономии ресурсов общества на содержание обслуживающих систему элементов как на уровне фирм (фондов), так и на общенациональном уровне.

Одно из возможных негативных последствий отстранения частного бизнеса от управления пенсионными активами заключается в уничтожении конкуренции на пенсионном рынке. Однако и зарубежные, и отечественные исследования свидетельствуют о слабой зависимости выбора клиента от инвестиционных показателей фонда [10; 11; 12]. Иррациональное поведение потребителей искажает стимулы для участников отрасли и не способствует оптимизации соотношения цена/качество пенсионных услуг. В этих условиях наличие конкурентных отношений не приводит к получению выгод потребителями.

Монополизация рынка пенсионных услуг потенциально угрожает приобретением единым государственным пенсионным фондом доминирующего положения и на национальном рынке капитала. Деятельность такого фонда может привести к деформации рынка, дискриминации субъектов, размещающих или привлекающих средства (в зависимости от инвестиционной политики фонда). Одним из способов минимизации данного риска является законодательно закрепленное требование формирования инвестиционного портфеля фонда на основе биржевых индексов исключительно в торгуемых, ликвидных ценных бумагах. До тех пор пока пенсионные активы составляют незначительную (рекомендуется

менее 15 %) часть капитализации национального фондового рынка, вложение средств может осуществляться исключительно в корзину ценных бумаг отечественных эмитентов<sup>1</sup>. При достижении этого уровня размещение активов может быть продолжено на международных рынках, но также с соблюдением пассивной индексной стратегии.

Формирование портфеля в соответствии с биржевым индексом позволяет снизить опасность использования государством или отдельными должностными лицами инвестиционных ресурсов фонда в экономически немотивированных сделках, а также исключить конфликт интересов при размещении средств. Подобные риски для стран со слабыми институтами, к которым относится и Россия, особенно актуальны. В качестве примера диаметрально противоположных способов размещения средств можно привести Государственный пенсионный фонд Норвегии (ГПФН) и Единый накопительный пенсионный фонд Казахстана (ЕНПФ).

В Республике Казахстан в 2013 г. был принят закон<sup>2</sup>, обязавший НПФ передать активы обязательных пенсионных сбережений в единый государственный фонд, инвестирование средств которого осуществляет Национальный банк Казахстана. Такое решение укладывается в логику проведенного нами исследования. Однако в первые годы работы ЕНПФ инвестировал средства исключительно в государственные долговые обязательства Казахстана, а с 2016 г. часть средств ЕНПФ направляется на поддержку местного бизнеса через Банк развития Казахстана (аналог российского «Внешэкономбанка») и коммерческие банки. Учитывая российский опыт, такую практику следует признать достаточно спорной. Правительство и Национальный банк страны могут оказаться перед дилеммой поддержки квазигосударственных организаций, стабильности банковского сектора, с одной стороны, и обеспечением доходности пенсионных накоплений, с другой.

Пенсионный фонд Норвегии при размещении средств ориентируется на глобальный индекс FTSE Global All Cap stock index. По состоянию на начало 2016 г. активы фонда были номинированы в 51 национальной валюте и инвестированы в 9050 компаний из 78 стран мира [13]. В географической структуре крупнейшие позиции ГПФН открыты в США (34,5 % общего портфеля), на втором месте с большим отрывом находится Великобритания (10,2 %), а замыкают десятку стран с наибольшим удельным весом в активах фонда Австралия и Швеция (2,1 %). Следует отметить, что Норвегии в этом списке нет. Доля самого крупного вложения в акции (Nestlé SA) составляет существенно менее одной сотой процента от портфеля фонда.

Помимо низких затрат на управление и исключения субъективного влияния на деятельность фонда такой способ инвестирования на длительных периодах времени обеспечивает более высокую доходность по сравнению с активной торговлей. В большом числе публикаций теоретически и практически, в т. ч. на примере пенсионных фондов, доказывается преимущество пассивного стиля инвестирования [14; 15; 16; 17]. Материалы настоящего исследования также косвенно подтверждают эту мысль. В отличие от частных фондов большинство суверенных фондов имеют широко диверсифицированный портфель, структура которого пересматривается редко. Именно этим, а не лучшей осведомленностью управляющих компаний [3], на наш взгляд, объясняется преимущество в доходности государственных фондов.

Эта точка зрения раскрывает и причины феномена повышенного уровня риска у, казалось бы, наиболее консервативных управляющих государственными фондами, зафиксированного и в нашем исследовании, и в исследованиях [3; 5]. При полном копировании

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> На 01.10.2016 совокупный объем пенсионных накоплений составлял около 10 % капитализации российского фондового рынка.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан».

биржевого индекса стоимость инвестиционного портфеля колеблется с той же амплитудой, что и рынок, повторяя все изменения конъюнктуры. Как показано выше, на длительных временных горизонтах нестабильность финансовых результатов компенсируется более высокой доходностью инвестиций. Для минимизации негативного влияния рыночных колебаний на выполнение пенсионных обязательств используется либо страхование пенсионных выплат, либо инвестирование в соответствии с концепцией «жизненного цикла».

Первый способ уже реализуется в России через систему гарантирования пенсионных накоплений. Имеющийся механизм может быть использован и при монопольном государственном управлении пенсионными средствами. Второй способ предполагает зависимость структуры инвестиционного портфеля от возраста плательщика взносов. В начале трудовой биографии преобладающая часть средств направляется на приобретение рискованных активов, например акций. По мере сокращения количества лет, оставшихся до выхода на пенсию, доля надежных инструментов постепенно возрастает, достигая 100 % непосредственно перед началом пенсионных выплат. Подобный механизм положительно зарекомендовал себя в Чили, Мексике, Перу, Словакии, Латвии, Литве и Эстонии.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, монопольное закрепление за государством функции инвестирования пенсионных накоплений в Российской Федерации снизит издержки по управлению пенсионными средствами и может привести к повышению эффективности размещения активов при выполнении следующих условий:

- широкой диверсификации портфеля;
- пассивной стратегии инвестирования;
- формирования структуры портфеля в соответствии с биржевым индексом (индексами);
- страхования пенсионных обязательств за счет отчислений в резервный (гарантийный) фонд;
- наличия различных портфелей по доле рискованных активов для разных возрастных групп;
  - транспарентности процесса размещения средств.

Учитывая проблему несбалансированности доходов и расходов федерального бюджета, в качестве временной меры можно инвестировать пенсионные накопления во вновь размещаемые государственные облигации на рыночных условиях. С макроэкономической точки зрения этот вариант эквивалентен солидарной пенсионной системе [18]. Однако если он будет принят только на относительно непродолжительный период, то это лучше, чем полностью отказываться от обязательной фондируемой пенсионной системы.

#### Библиография

- 1. Mesa-Lago C. Private and public pension systems compared: an evaluation of the Latin American experience // Review of Political Economy. 2006. Vol. 18. Iss. 3. P. 317-334.
- 2. Пенсионная реформа: социальные и экономические аспекты. Научные труды № 59Р. М.: Институт экономики переходного периода, 2003.
- 3. Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Акшенцева К. Эффективность управления пенсионными накоплениями: теоретические подходы и эмпирический анализ // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 26-44.
- 4. Albrecht W. G., Shamsub H., Giannatasio N. A. Public Pension Governance Practices and Financial Performance // Journal of Public Budgeting: Accounting and Financial Management. 2007. № 19 (2).
- 5. Pennacchi G., Rastad M. Portfolio allocation for public pension funds // Journal of Pension Economics and Finance. 2011. Vol. 10. Iss. 2. P. 221–245.
- 6. Обзор инвестирования средств пенсионных накоплений в 2014 году / Министерство финансов РФ, 2015.

- Annual Survey of Large Pension Funds and Public Pension Reserve Funds. Report on Pension Funds' Long-Term Investments / OECD Publishing, 2016.
- 8. OECD Reviews of Pension Systems: Mexico / OECD Publishing, 2015.
- Vittas D., Impavido G., O'Connor R. Upgrading the Investment Policy Framework of Public Pension Funds / World Bank Policy Research Working Paper, 2008.
- 10. Republic of Poland: Financial Sector Assessment Program-Technical Note-Competition and Performance in the Polish Second Pillar / IMF Country Report, 2007. № 07/104.
- 11. Technical Note: Pension-Competition and Performance in the Hungarian Second Pillar / The World Bank and International Monetary Fund, 2005.
- 12. Туманянц К. А., Тимофеева Г. В., Тимофеев Ю. В. Влияние эффективности инвестирования на конкурентность пенсионного рынка России // Вестник НГУЭУ. 2015. № 3.
- 13. Annual report 2015 [Электронный ресурс] / Government Pension Fund Global. Режим доступа: https://www.nbim.no/en/transparency/reports/.
- 14. Fallón E. C., Di Santo Rojas T. R., Peña C. R. Evidence of active management of private voluntary pension funds in Colombia: a performance analysis using proxy ETFs // Estudios Gerenciales. 2010. Vol. 26. № 115.
- 15. Fama E. F., French K. R. Industry Costs of Equity // Journal of Financial Economics. 1997. № 43 (2).
- 16. Gökçen U., Yalçın A. The case against active pension funds: Evidence from the Turkish Private Pension System // Emerging Markets Review. 2015. № 23.
- 17. Туманянц К. А., Тимофеева Г. В., Интыкбаева С. Ж., Елкина А. С. Оценка и способы повышения результативности механизма капитализации пенсионных взносов в России и Казахстане // Корпоративные финансы. 2015. № 3.
- 18. Barr N., Diamond P. Pension reform: A short guide. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- 19. Clark G. L., Urwin R. Best-Practice Pension Fund Governance // Journal of Asset Management. 2008. № 9.
- 20. Coronado J. L., Engen E. M., Knight B. Public funds and private capital markets: The investment practices and performance of state and local pension funds // National Tax Journal. 2003. Vol. 56. Iss. 3.
- 21. Lucas D. J., Zeldes S. P. How should public pension plans invest? // American Economic Review. 2009. № 99 (2).
- 22. Yermo J. Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries / OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions, 2008.

#### **Авторы**



**Туманянц Карэн Авакович**, к. э. н., доцент кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета (e-mail: tka210@gmail.com)



**Антоненко Игорь Владимирович**, к. э. н., доцент кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета (e-mail: igor\_antonenko@mail.ru)



**Антосик Любовь Валерьевна**, к. э. н., доцент кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета (e-mail: antosik\_lv@mail.ru)



**Шлевкова Татьяна Владиславовна**, к. э. н., доцент кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета (e-mail: brieftat@mail.ru)

#### K. A. Tumanyants, I. V. Antonenko, L. V. Antosik, T. V. Shlevkova

#### **Pension Savings Investments: Government or Private Sector?**

#### **Abstract**

The article presents the results of a research on investments performance of the public and private pension funds in six countries. The annual rate of return of the private pension funds is one percentage point higher than of public ones. Risk and return/risk coefficient are approximately equal. Taking into account lower costs under the monopolistic state management of pension funds, the authors come to conclusion that in Russia transfering mandatory pension savings into a common pension fund is the most preferable option. Required conditions of public successful pension investments are justified in the paper as well.

#### Keywords:

public pension fund, private pension fund, return, risk, investment, pension savings, asset management

JEL: G11, G23

**Tumanyants Karen A.**, PhD (Economics), Associate Professor, Department of Economic Theory and Economic Policy, Volgograd State University

(e-mail: tka210@gmail.com)

**Antonenko Igor V.**, PhD (Economics), Associate Professor, Department of Economic Theory and Economic Policy, Volgograd State University

(e-mail: igor\_antonenko@mail.ru)

**Antosik Ljubov V.**, PhD (Economics), Associate Professor, Department of Economic Theory and Economic Policy, Volgograd State University

(e-mail: antosik\_lv@mail.ru)

**Shlevkova Tatyana V.**, PhD (Economics), Associate Professor, Department of Economic Theory and Economic Policy, Volgograd State University

(e-mail: brieftat@mail.ru)

#### Authors' affiliation:

Volgograd State University, Volgograd 400062, Russian Federation

В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова, Н. В. Гаврилова

# Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации

#### Аннотация

В статье предпринята попытка выявления факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования (ИБ) в Российской Федерации. Исследование включает в себя анализ нормативно-правовых документов, статистических данных о реализации практик ИБ в субъектах, данных экспертного опроса, материалов из открытых источников и участия субъектов в реализации Соглашения по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016-2018 гг. между Министерством финансов РФ и Всемирным банком. Субъекты РФ систематизированы по степени проявленного интереса к инициативному бюджетированию. Выявлено, что 44 субъекта РФ уже вовлечены в реализацию программ инициативного бюджетирования, к группе неопределившихся в своем отношении к ИБ можно отнести 41 субъект РФ. Даны характеристики каждой из групп. По отдельным регионам приведен развернутый комментарий особенностей процесса участия граждан в ИБ. Систематизирован набор факторов, обусловливающих развитие ИБ в субъектах Федерации. Данные факторы объединены в четыре группы: политикоадминистративные, экономические, социальные и институциональные. Предложено обоснование влияния каждого из факторов на динамику развития ИБ в регионах. Практическое значение выводов состоит в возможности прогнозировать и стимулировать дальнейшее развитие региональных программ ИБ.

#### Ключевые слова:

инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, факторы развития, вовлечение граждан, участие граждан, бюджет

JEL: H72, H76, H79

оследнее десятилетие в России ознаменовалось поступательным развертыванием практик инициативного бюджетирования (далее — ИБ) [1]. Ретроспективная оценка накопленного опыта и анализ текущего состояния реализации практик в российских регионах позволяют сделать выводы о факторах, возможностях и ограничениях дальнейшего развития процесса участия граждан в бюджетных решениях.

Актуальность исследования обусловлена наличием ряда проблем в развитии инициативного бюджетирования в Российской Федерации, вызванных недостатком информации о российской и зарубежной практике применения и знаний об ИБ у представителей органов государственной власти, отсутствием навыков организации процедур участия граждан в обсуждении бюджетных вопросов, неразвитостью институциональной инфраструктуры развертывания практики инициативного бюджетирования в регионах России.

В то же время инициативное бюджетирование обладает высоким потенциалом повышения эффективности общественных финансов [2] за счет дополнительных эффектов, сопровождающих региональные программы ИБ. Уже сегодня можно говорить о том, что в результате реализации практик проявляются устойчивые формы самоорганизации территориальных сообществ, увеличивается число ответственных за судьбу своего поселения граждан и т. д.

Сбор данных о текущей реализации практик инициативного бюджетирования в российских субъектах и о намерениях региональных властей на ближайшее будущее осуществлялся несколькими способами.

- 1. В марте-апреле 2016 г. руководители финансовых органов субъектов Российской Федерации получили приглашение принять участие в реализации Соглашения Минфина России и Всемирного банка (ВБ)<sup>1</sup>, направленного на развитие инициативного бюджетирования в России в 2016–2018 гг. 27 субъектов РФ выразили свою готовность войти в число участников Соглашения в 2016 г. Позднее о своем намерении включиться в реализацию Соглашения начиная с 2017 г. заявили еще 12 субъектов РФ. В то же время 35 субъектов РФ не проявили заинтересованности, а 11 субъектов РФ предоставили мотивированный отказ от участия в мероприятиях Соглашения.
- 2. В 2016 г. в рамках подготовки ежегодного доклада «Бюджет для граждан» [3] Минфин России направил официальный запрос о реализации практик ИБ в финансовые органы субъектов РФ. Положительные ответы и описание практик ИБ в 2015 г. были получены от 31 субъекта РФ<sup>2</sup>.
- 3. В рамках мероприятий Соглашения на всероссийском семинаре консультантов ИБ впервые была представлена анкета для региональных проектных центров, сформированная совместными усилиями консультантов Всемирного банка (ВБ) и специалистов НИФИ. Представителям 27 субъектов РФ³, участвующим в Соглашении, было предложено заполнить анкету о реализации программ ИБ в 2015 г. и представить планы на 2016–2017 гг.
- 4. Центром инициативного бюджетирования НИФИ был организован экспертный опрос, посвященный факторам, возможностям и ограничениям развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ<sup>4</sup>.
- 5. В ходе мониторинга использовались данные из открытых источников: интернетресурсы региональных органов власти, федеральных министерств, региональных средств массовой информации, нормативные документы.

#### ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ

Мониторинг реализации программ ИБ в российских регионах, а также анализ реализации Соглашения позволяют выделить две основные группы субъектов РФ по характеру участия в инициативном бюджетировании. Для группировки принимались во внимание следующие критерии: продолжительность реализации практики ИБ в субъекте РФ, характер территориального охвата практикой ИБ, размер средств из бюджета субъекта, направляемых на финансирование программы ИБ, методологическое соответствие субъектовой практики ключевым принципам ИБ, реализация собственных практик ИБ или «смежных» практик, степень проявленности интереса к мероприятиям Соглашения.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 7 апреля 2016 г. Министерством финансов Российской Федерации и ВБ (Международный банк реконструкции и развития) было подписано Соглашение по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016–2018 гг. В основе Соглашения лежит идея тиражирования лучших российских и международных практик в области ИБ путем методической, обучающей и консультационной поддержки органов власти субъектов РФ.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Результаты анализа предоставленных ответов были использованы для подготовки раздела «Основные результаты и перспективы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации» Доклада о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 г.

 $<sup>^3</sup>$  Семинар состоялся 16 мая 2016 г. В анкетировании участвовали субъекты РФ, вошедшие в Соглашение в первой половине 2016 г.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Экспертный онлайн-опрос проходил в июне-июле 2016 г. Опрос был реализован методом структурированных экспертных интервью (http://goo.gl/44T25h). В исследовании приняли участие 123 эксперта из 37 субъектов РФ.

Таблица 1

## Типология субъектов РФ по характеру участия в инициативном бюджетировании в 2016 г.

Nº	Вовлеченные	Неопределившиеся
1	Алтайский край	Архангельская область
2	Амурская область	Астраханская область
3	Волгоградская область	Белгородская область
4	Вологодская область*	Брянская область
5	Воронежская область	Владимирская область**
6	Еврейская автономная область*	Забайкальский край
7	Иркутская область*	Ивановская область
8	Кабардино-Балкарская Республика	Калининградская область**
9	Калужская область	Камчатский край
10	Карачаево-Черкесская Республика	Кемеровская область**
11	Кировская область*	Краснодарский край**
12	Костромская область*	Курганская область
13	Красноярский край	Курская область
14	Ленинградская область	Липецкая область
15	Московская область	Магаданская область
16	Мурманская область	Москва**
17	Нижегородская область*	Ненецкий автономный округ
18	Новосибирская область	Новгородская область**
19	Оренбургская область	Омская область
20	Пензенская область	Орловская область
21	Пермский край	Приморский край
22	Республика Адыгея	Псковская область
23	Республика Башкортостан*	Республика Алтай**
24	Республика Карелия*	Республика Бурятия
25	Республика Коми	Республика Дагестан**
26	Республика Марий Эл*	Республика Ингушетия
27	Республика Саха (Якутия)*	Республика Калмыкия
28	Республика Северная Осетия — Алания	Республика Крым**
29	Рязанская область	Республика Мордовия**
30	Санкт-Петербург	Республика Татарстан**
31	Саратовская область	Республика Тыва
32	Сахалинская область	Республика Хакасия
33	Свердловская область	Ростовская область
34	Ставропольский край*	Самарская область
35	Тамбовская область*	Севастополь
36	Тверская область*	Смоленская область
37	Томская область	Тюменская область
38	Тульская область*	Удмуртская Республика
39	Ульяновская область*	Челябинская область**
40	Хабаровский край*	Чувашская Республика**
41	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	Чукотский автономный округ
42	Чеченская Республика	
	Ямало-Ненецкий автономный округ	
43	личало поподнил автопомпыл опруг	
43	Ярославская область  Итого: 44 субъекта РФ	Итого: 41 субъект РФ

Примечания: \* более года практической реализации ИБ; \*\* оцениваются как заинтересованные в ИБ. Источник: составлено авторами.

#### Группа субъектов РФ, вовлеченных в инициативное бюджетирование

Группу вовлеченных регионов составили субъекты РФ, участвующие в Соглашении и/или реализующие различные программы ИБ.

К активным участникам в первую очередь относятся субъекты Федерации, реализующие проекты ИБ в рамках Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) при участии ВБ на протяжении ряда лет. Это Ставропольский и Хабаровский края, Кировская, Тверская и Нижегородская области, Республика Башкортостан, Еврейская автономная область. В число таких субъектов входит также Республика Северная Осетия — Алания, имеющая опыт пилотирования ППМИ. Данную группу активных участников ИБ объединяет общая методологическая база программ (характер вовлечения, конкурсный механизм отбора проектов, система критериев оценки, типология проектов, софинансирование) [4]. Программы ИБ в большинстве регионов проектировались и запускались при участии консультантов российского офиса Всемирного банка.

К группе вовлеченных также отнесены субъекты РФ, в 2014-2016 гг. запустившие собственные программы ИБ с конкурсным механизмом отбора проектов, спроектированные в соответствии с методологическими принципами ППМИ: Республика Марий Эл, Республика Карелия, Ульяновская и Вологодская области. В эту группу также включены регионы, находящиеся в процессе реформирования субъектовой программы ИБ, например Республика Коми и Тамбовская область. К вовлеченным по праву отнесены Тульская область с программой «Народный бюджет», Иркутская область с программой «Народные инициативы». В этих регионах дольше, чем в остальных субъектах РФ, реализующих отличные от ППМИ ВБ программы, развивают и наращивают финансирование проектов ИБ.

Общее для данной группы — значимая роль внебюджетного софинансирования в дизайне региональной программы $^5$ . Этот показатель присутствует в большинстве практик, но для регионов, реализующих ППМИ, характерно увеличение софинансирования со стороны населения и бизнеса. Яркая иллюстрация — Тверская область, где этот показатель достигает 15 % от стоимости проектов, а совокупное софинансирование — 44 % (по итогам 2015 г.). Еще одной общей особенностью данной группы субъектов стало постепенное распространение программ ИБ на территорию городских округов.

Значительную часть характеризуемой группы занимают субъекты РФ, реализующие собственные оригинальные практики, направленные на вовлечение граждан в определение бюджетных приоритетов: Ярославская область, Красноярский и Пермский края. В Пермском крае 2 июня 2016 г. был принят закон № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования», ставший первым региональным законом об ИБ. В 2017 г. закон получит свое практическое воплощение в программе «Народный бюджет», размер краевой субсидии на реализацию инициатив граждан запланирован в размере 290 млн руб. В 2017 г. на территории шести муниципальных районов Красноярского края началась реализация пилотного проекта поддержки местных инициатив с бюджетом 60 млн руб. Одним из условий предоставления краевой субсидии станет софинансирование заявляемых проектов в размере не менее 15 %. Заслуживает внимания опыт Ярославской области, успешно реализовавшей в 2016 г. программу «Обустроим область к юбилею!» с объемом финансирования в размере 1,6 млрд руб. Программа предусматривала отдельные процедуры ИБ и стала самой масштабной из всех рассматриваемых практик. Отдельный интерес представляет программа Костромской области, благодаря которой в 2015 г. удалось привлечь рекордное по объему софинансирование —

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Программа «Народные инициативы» Иркутской области является исключением. В ней не предусмотрено софинансирование со стороны населения и юридических лиц, только вклад муниципального бюджета.

119 млн руб. за счет средств населения, муниципальных бюджетов и бизнеса (в то время как область выделила субсидию в размере 40 млн руб.). В Оренбургской области с 2011 по 2015 г. были отобраны и профинансированы 2327 инициатив на общую сумму более 959 млн руб. в рамках программы по реализации наказов избирателей. В 2016 г. окончательно сформировалось понимание того, как реализовывать инициативное бюджетирование, в Санкт-Петербурге<sup>6</sup>, Московской, Ленинградской, Новосибирской, Калужской, Волгоградской областях, Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской республиках.

К группе вовлеченных регионов имеет смысл отнести те регионы из числа субъектов Федерации, которые активно участвуют в Федеральной целевой программе (ФЦП) «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» и планирующих масштабные программы инициативного бюджетирования начиная с 2017 г. Это Алтайский край, Республика Саха (Якутия), а также Калужская и Пензенская области, которые вошли в Соглашение, имея за плечами опыт реализации сельских проектов с участием граждан в рамках данной ФЦП.

Кроме того, в эту группу входят регионы с многолетним опытом реализации практики партисипаторного бюджетирования (ПБ) [о зарубежном опыте ПБ см. подробнее 5-7; о российском — 8; 9] в ряде городских муниципалитетов — это Кировская, Ленинградская и Вологодская области, а также Красноярский край, в котором внедрение собственной практики «Народный бюджет» на основе классического ПБ происходит в ЗАТО Железногорск. Это свидетельствует о заинтересованности органов власти регионов в данном виде ИБ.

Амурская, Воронежская, Мурманская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Томская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Адыгея и Чеченская республики вошли в Соглашение о развитии инициативного бюджетирования в субъектах РФ в конце 2016 г. и пока еще обсуждают параметры своих программ.

### Группа неопределившихся в реализации инициативного бюджетировании субъектов РФ

Группу неопределившихся составили субъекты РФ, где приглашение к участию в Соглашении было оставлено без официального ответа, а также регионы, предоставившие мотивированные отказы. Важно отметить, что зачастую представители неопределившихся субъектов РФ активно участвуют в мероприятиях Соглашения, организуемых внедряющими ИБ регионами.

Среди неопределившихся субъектов РФ представляется возможным выделить регионы, имеющие успешный опыт развития «смежных» практик<sup>7</sup>: Архангельская, Владимирская области, Республика Татарстан, Москва. Некоторые регионы реализуют программы или локальные инициативы, направленные на вовлечение граждан в обсуждение бюджетных вопросов, например Приморский край, Калининградская, Омская и Кемеровская области. В ряде случаев вовлечение граждан в бюджетный процесс для решения вопросов местного значения происходит в форме апробированных субъектами РФ практик: территориального общественного самоуправления (Архангельская область), института сельских старост (Владимирская область), самообложения граждан (Республика Татарстан) [10].

В региональных программах этих субъектов РФ часто наблюдается использование краудсорсингового механизма для сбора идей и предложений со стороны граждан.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Осенью 2016 г. Комитетом финансов Санкт-Петербурга была запущена программа ИБ «Твой бюджет-2016» в Центральном и Василеостровском районах города с общим бюджетом 20 млн руб. Программа спроектирована на основе классического партисипаторного бюджетирования.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Здесь и далее к числу «смежных» ИБ практик отнесены: самообложение граждан, территориальнообщественное самоуправление, институт сельских старост, краудсорсинг, соучаствующее проектирование.

Самый яркий пример этой практики — интернет-проект «Активный гражданин», развиваемый в Москве. Следует отметить и опыт программы «партийной» поддержки гражданских инициатив, реализуемой на уровне Законодательного собрания Приморского края. Многолетняя «Программа конкретных дел» Калининградской области при незначительном редизайне, предусматривающем внедрение процедур ИБ, способна существенно повысить свой потенциал. Необходимо отметить самостоятельный опыт внедрения партисипаторного бюджетирования в Магнитогорске (Челябинская область), целью которого было формирование бюджета города на 2016–2017 г. при участии и с учетом мнений жителей города.

Ряд субъектов РФ пока не продемонстрировал сколько-нибудь явного интереса к практикам и мероприятиям ИБ. Однако это не всегда свидетельствует об отсутствии такого опыта, иногда это связано с непониманием важности информирования внешней аудитории о происходящих внутри субъекта РФ процессах, а также недостаточная осведомленность специалистов финансовых органов о «смежных» практиках и программах вовлечения, реализуемых другими органами исполнительной власти в субъекте РФ.

## ФАКТОРЫ, ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Ключевые факторы развития программ ИБ в субъектах РФ могут быть разбиты на четыре группы: политико-административные, экономические, социальные и институциональные.

#### Политико-административные факторы

Специфика сложившейся системы управления в РФ предполагает, что успешные и долгосрочные проекты в различных управленческих сферах запускаются на высшем уровне власти. В регионах инициатором такого рода проектов, как правило, становится высшее должностное лицо субъекта РФ.

Существенным обстоятельством является тот факт, что ИБ несет в себе новаторскую для большинства чиновников идеологию — открытый диалог с населением и его вовлечение в процессы, которые в традиционной схеме распределения бюджетных средств не предполагают общественного участия. Неудивительно, что среди региональных руководителей эта идеология часто встречает отторжение или, в случае принятия на концептуальном уровне, начинает стопориться при практическом воплощении.

По мнению большинства участников экспертного опроса, именно активность и заинтересованность высших должностных лиц определяют, насколько успешно будут реализованы субъектовые программы ИБ.

Важный фактор успеха — участие в запуске и последующей реализации программы ИБ руководителя финансового органа субъекта Федерации. Ни один другой региональный орган исполнительной власти не способен самостоятельно принять решение о развертывании практики ИБ. Успешная реализация программы ИБ в ситуации, когда руководитель регионального финансового органа выступает противником данной идеи, также маловероятна. Даже в случае, когда оперативное руководство программой ИБ осуществляет другое министерство или ведомство, финансовый орган должен быть включен в процесс реализации программы и иметь возможность влиять на него. Косвенное подтверждение данному тезису можно найти в результатах экспертного опроса.

#### Экономические факторы

Принятие решения о запуске программы ИБ зачастую тормозится на стадии поиска источника ее финансирования. Существует устойчивая точка зрения, что программа ИБ должна финансироваться за счет дополнительных средств. Тем не менее представляется

правильным распространить механизм участия граждан в распределении бюджетных средств на те финансовые ресурсы, которые выделяются территориям в рамках отраслевых программ. Таким образом, не стоит рассматривать высокий уровень бюджетного дефицита как основание для игнорирования механизма ИБ. Реализация программы ИБ — лучшая гарантия оптимального механизма расходования бюджетных средств, направленных на решение вопросов местного значения.

Как показывает опыт ППМИ ВБ, в менее благополучных субъектах РФ и отдельных депрессивных районах, где годами накапливались нерешаемые проблемы в сфере общественной инфраструктуры, активность населения, а также его готовность софинансировать проекты выше, чем в тех регионах, где подобные проблемы не столь остры<sup>8</sup>.

Целый ряд регионов использует иные источники финансирования программ ИБ: предоставленные за успехи в реализации госпрограмм гранты Правительства РФ; субсидии ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Наличие дополнительного источника финансирования может стать пусковым механизмом развития ИБ.

Эксперты из регионов, где уже идет реализация ИБ, в ходе исследования ссылались на ограниченность средств как существенное препятствие для успешной реализации программ ИБ. По их мнению, необходимо ежегодно приращивать бюджеты проектов для достижения всей совокупности эффектов ИБ.

#### Социальные факторы

Характер вовлечения граждан в бюджетные решения в разных регионах имеет существенные отличия. К примеру, в национальных республиках население активнее принимает участие в собраниях и софинансировании проектов. Исторически сложившаяся практика решения коллективных проблем силами сообщества может быть хорошим подспорьем для запуска и реализации ИБ. В силу этого фактора можно прогнозировать разную степень эффективности, вовлечения и восприимчивости населения к тем или иным механизмам участия, а также скорости развития ИБ в разных субъектах РФ.

Уровень развития социального капитала в российских регионах измерялся в ходе исследования, проведенного по инициативе Общественной палаты РФ в 2015 г. [11]. С большой долей вероятности можно предположить, что накопленный в субъекте РФ социальный капитал решающим образом способен влиять на успешность реализации программы ИБ.

Участники экспертного опроса из числа регионов, пока не вовлеченных в программы ИБ, основными препятствиями для их запуска называют отсутствие доверия к власти и нежелание граждан участвовать в проектах ИБ. Однако эксперты из вовлеченных в ИБ субъектов РФ такие причины не рассматривают как существенные и не считают препятствием для развития. То же можно сказать о роли органов местного самоуправления — на стадии планирования их участие недооценивается, хотя на стадии реализации они оказываются основными союзниками организаторов программ ИБ.

Определенное, но весьма неоднозначное влияние на успешность запуска программы ИБ имеет уровень протестных настроений в субъекте РФ. С одной стороны, если граждане открыто выражают недовольство действиями властей, подписывают петиции, самоорганизуются в социальных сетях, ходят на митинги, это свидетельствует о более высоком уровне гражданской активности. В этом смысле механизмы участия граждан, заложенные в практиках ИБ, могут стать эффективным способом реализации данного

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Действительно и для других субъектов РФ в том случае, если дизайн программы ИБ предусматривает механизм софинасирования и должным образом мотивирует население.

потенциала. Мнения и интересы граждан могут быть услышаны и учтены. С другой стороны, изначальный скептицизм и недоверие к властям способны усложнить процесс запуска ИБ. Граждане, симпатизирующие кардинальным политическим решениям и ожидающие радикальных изменений, вряд ли проявят интерес к проектам каждодневного участия, направленным на постепенное улучшение качества жизни. Успешной можно считать такую программу ИБ, которая развивается благодаря общественной поддержке со стороны населения, бизнеса и муниципалитетов. Тогда ее реализация станет не только предметом заботы региональных властей, но и результатом усилий большого количества заинтересованных участников.

#### Институциональные факторы

Как свидетельствует практика, состояние институциональной инфраструктуры ИБ в субъекте РФ — крайне важное условие успешной реализации программы. Под инфраструктурой ИБ понимаются: собственный опыт реализации программ; развитое нормативноправовое регулирование практик; наличие проектных центров и достаточного количества опытных консультантов; разнообразие практик ИБ; система обучения активистов и представителей органов власти; налаженные каналы информирования населения и т. д. Необходимо отметить, что даже в регионах, давно реализующих практики ИБ, необходимая для запуска и тиражирования инфраструктура зачастую представлена неравномерно.

В субъектах РФ, где присутствует опыт нескольких «смежных» практик (самообложение граждан, территориальное общественное самоуправление, институт сельских старост, краудсорсинговые проекты и т. д.), региональные и муниципальные главы лучше разбираются в вариативности дизайна различных управленческих инструментов, соответственно, могут быстрее освоить процедурные особенности ИБ и будут способны эффективнее применять механизм ИБ, избежав типичных ошибок «новичков». Интерес и готовность к изменениям, успешно работающие «смежные» практики могут влиять на формирование инфраструктуры ИБ, косвенно способствовать запуску и развитию практик ИБ.

Реализацию практик и механизмов стимулирования региональных органов власти и местного самоуправления для повышения открытости бюджетных данных также можно рассматривать как фактор, положительно влияющий на вероятность появления региональных программ ИБ. Способствовать появлению ИБ может работающее законодательство, предназначенное для регулирования «смежных» практик, в т. ч. законодательные акты и положения на уровне районов и поселений.

Положительный опыт формирования бюджета субъекта РФ на основе программных принципов бюджетирования, бюджета, ориентированного на результат, способствует применению ИБ как одного из элементов подпрограмм государственных региональных программ. Этот подход к бюджетированию программы развития ИБ видится как самый оптимальный и может стать залогом ее успешной реализации. При этом не так уж важно, в рамках какой госпрограммы нашлось место механизму ИБ. В некоторых субъектах Федерации ИБ становится частью программы государственных гарантий местного самоуправления, устойчивого развития сельских поселений и т. д. Разработка концептулальных подходов и практического алгоритма формирования эффективной муниципальной политики, а также тренд на совершенствование практики ее реализации выступают важными факторами результативности деятельности органов местного самоуправления. Внедрение ИБ способно выявить внутренние ресурсы повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Еще один фактор успешности программы — возможность для поиска оптимального алгоритма финансирования деятельности консультантов и проектных центров. Последние выполняют чрезвычайно важную функцию по обеспечению взаимодействия между органами государственной власти и населением, тем самым способствуя выработке нового

языка публичного общения, а также консультируют и обучают активистов и представителей органов власти участию в основных процедурах ИБ.

Заслуживает упоминания ряд обстоятельств, связанных с информационным сопровождением ИБ, что в значительной степени способствовало реализации программ ИБ в отдельных субъектах РФ. Необходимость широкого информирования граждан является тем фактором развития ИБ, в отношении которого наблюдается единство мнений экспертов, принявших участие в экспертном опросе. Причем этот фактор занимает лидирующее место по приоритетности. Можно предположить, что успех развития ИБ в РФ напрямую зависит от успешности кампании по информированию широких слоев населения.

Эксперты отмечают слабость обмена опытом между регионами. В то же время очевидно, что реализованная соседним или близлежащим регионом программа ИБ позволяет опираться на апробированный опыт и позитивный информационный фон, сопровождающий любую успешную региональную программу ИБ. Стоит отметить, что в регионах, планирующих запуск ИБ, в отличие от уже реализующих, эксперты не были склонны придавать большого значения организации публичного обсуждения на интернет-площадках. В связи с этим важно транслировать положительный опыт интернет-обсуждений и развивать новые форматы общественных дискуссий.

Успех информационной кампании в немалой степени зависит от качества визуального контента, логотипа, ключевых слоганов кампании. Заслуживают пристального внимания выбор, насыщенность рекламных носителей и наполнения СМИ. Информационная кампания должна быть современной и всеохватной, затрагивать все основные аудитории жителей и проводиться на понятном большинству жителей языке.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2016 г. впервые удалось систематизировать опыт ИБ в субъектах РФ за 2015 г. Одновременно с этим собраны оценочные данные по реализации программ ИБ в текущем году. 16 субъектов РФ имеют более одного года практической реализации ИБ и ведут планомерную работу по вовлечению граждан в бюджетные решения. В 2015 г. объем субсидий на реализацию региональных программ ИБ составил 1652 млн руб., софинансирование муниципалитетами, населением и бизнесом — 884,9 млн руб., а общая стоимость проектов ИБ с учетом региональных и федеральных субсидий (ФЦП Минсельхоза России) и средств софинансирования достигла 2624,4 млн руб. Можно прогнозировать, что в 2016 г. затраты на реализацию проектов вырастут в полтора раза и превысят 4,5 млрд руб. В дополнение к уже реализующим программы ИБ субъектам Федерации 28 регионов планируют внедрение собственных программ в 2017 г. или проводят подготовку для их запуска в 2018 г.

В рамках работы по систематизации данных разработан набор параметров, достаточно полно описывающих региональные программы ИБ, что дает возможность сведения и анализа разрозненной информации. Апробирована система сбора информации об ИБ из разных источников, дополняющих друг друга. Впервые предпринята попытка проведения опроса экспертов с целью верификации гипотез о препятствиях развитию ИБ в субъектах РФ.

Проведенный анализ позволил систематизировать набор факторов, препятствующих (способствующих) развитию ИБ в субъектах РФ, что найдет свое отражение в разрабатываемой программе «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации».

#### Библиография

- 1. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94–103.
- 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.
- Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях / [Электронный ресурс]. Министерство финансов Российской Федерации. 2016. Режим доступа: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/10/main/DBDG16\_11-09-2016\_with\_cover\_omsk.pdf.
- 4. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016.
- 5. Wampler B. Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability. Penn State University Press, 2009.
- 6. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting [Электронный ресурс] // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. lss. 2. Режим доступа: http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9.
- 7. Dias N. Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement? / Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide. In Loco Association, 2014.
- 8. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2-19.
- 9. Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом / [Электронный ресурс]. Брошюра НОУ ВПО «ЕУСПб», 2016. Режим доступа: https://eu.spb.ru/images/RESPUBLICA/PB/PB\_booklet\_e.pdf.
- Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / Генри Санофф / Пер. с англ. Ред. Н. Снигирева, Д. Смирнов. Вологда: Проектная группа 8, 2015.
- 11. Социальный капитал: альтернативный источник энергии / [Электронный ресурс]. Итоговый форум активных граждан «Сообщество». Москва. 3-4 ноября 2015 года. Подготовлено Aventica. Режим доступа: https://goo.gl/2vl4lR.

#### Авторы



**Вагин Владимир Владимирович**, к. филос. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (e-mail: vagin@nifi.ru)



**Шаповалова Наталья Арнольдовна**, мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (e-mail: shapovalova@nifi.ru)



Гаврилова Надежда Владимировна, мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (e-mail: gavrilova@nifi.ru)

#### V. V. Vagin, N. A. Shapovalova, N. V. Gavrilova

# Factors, Opportunities and Restrictions for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation

#### Abstract

In the article the author makes the attempt to reveal the factors, opportunities and restrictions for the development of initiative budgeting (IB) in the Russian Federation. The methodology of the research includes the analysis of legal documents, statistical data about realization of IB practices in the regions, expert survey findings, materials from open sources and the analysis of the regions' participation in the Agreement on the initiative budgeting development in the Russian Federation in the years 2016-2018, which was signed between the Ministry of Finance of the Russian Federation and the World Bank. The Agreement is based on the idea of duplication of the best Russian and foreign practices in the field of IB through methodologic, educational and consultation support to the authorities of the regions of the Russian Federation, Russian regions, based on their interest to initiative budgeting practices, are systematized into two groups. There are 44 involved and 41 undecided regions revealed. The author suggests descriptive characteristics for each group of regions and gives detailed commentaries for some regions. That helps to reveal a set of factors, that contribute to the IB development in the regions. These factors are also systematized into four groups: political-administrative, economic, social and institutional. Moreover, the author offers for each group of factors the justification of why and how they determine the dynamics of IB development in regions. The practical importance of the article is the ability to stimulate and predict the further development of the IB practice in Russia.

#### Kevwords:

initiative budgeting, participatory budgeting, development factors, citizen involvement, participation of citizens, budget

JEL: H72, H76, H79

**Vagin Vladimir V.**, PhD (Philosophy), Head of the Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute (e-mail: vagin@nifi.ru)

**Shapovalova Natalia A.**, Junior Researcher, Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute

(e-mail: shapovalova@nifi.ru)

**Gavrilova Nadezda V.**, Junior Researcher, Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute (e-mail: gavrilova@nifi.ru)

#### Authors' affiliation:

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

О. В. Концевич, В. Ю. Черкасов

# QE4 — неизбежная и неотдаленная перспектива?

#### Аннотация

Длительность делового цикла не оставляет Федеральному резерву большого запаса времени для повышения процентной ставки, и вероятным сценарием после прохождения циклического пика становится новый раунд количественного смягчения. Эта перспектива заслуживает самого пристального внимания со стороны как тех экономик в Европе и Азии, которые в настоящее время также опираются на количественные инструменты, так и стран, применяющих традиционный инструментарий, в том числе в рамках таргетирования инфляции. В частности, есть причины для повышения внимания к среднесрочным горизонтам прогнозирования и переосмысления факторов, определяющих равновесие.

#### Ключевые слова:

ФРС, количественное смягчение, избыточные резервы, «обратное РЕПО», правило Тейлора, деловой шикл

JEL: E32, E43, E47, E52, E65

Вагусте 2016 г. в Джексон-Хоул (штат Вайоминг) состоялся очередной ежегодный международный экономический симпозиум Федерального резервного банка Канзас-Сити, генеральной темой которого стала «Проектирование устойчивых основ денежно-кредитной политики на будущее». Содержание вступительной речи, с которой выступила на открытии конференции Джанет Йеллен, по нашему мнению, заслуживает самого пристального внимания: в ней видение Федеральной резервной системой (далее также — Федеральным резервом, ФРС) будущей направленности использования инструментов денежно-кредитной политики раскрывается полнее и в более пространной перспективе по сравнению с публикациями в периодическом потоке официального информационного сопровождения деятельности ФРС [1].

После завершения в США третьего раунда количественного смягчения (QE) центральное место в глобальной финансовой повестке занял вопрос о повышении процентной ставки в американской экономике, которая вот уже в течение восьми лет задает беспрецедентно низкий уровень мирового «эталона» ссудного процента. Первый шаг в этом направлении, предпринятый Федеральным резервом в декабре прошлого года, вызвал ощутимый резонанс на рынках, послужив, в частности, фактором усиления волатильности нефтяных цен. Но случается так, что причиной конъюнктурных перепадов становится реакция участников рынка на прямолинейно воспринятые краткосрочные сигналы, способные дать ложное представление о событиях, намечающихся за их горизонтом.

За время «великой рецессии» вошло в норму, и это отмечено в выступлении Йеллен, что действительность все реже соответствует прогнозам. Добавим к этому — особенно прогнозам, рассчитанным на недалекую перспективу и без учета хотя бы основных детерминант, выходящих за рамки повседневного информационного потока, не говоря о трансформации привычных подходов к оценке равновесия в экономике. Частным инвесторам, для которых зависимость поведенческой мотивации от «ленты новостей» — естественное состояние, это может угрожать индивидуальными просчетами. Для регуляторов ставки намного выше.

В этой статье, адресованной в первую очередь российским читателям, мы рассчитываем, опираясь на тезисы из выступления Йеллен, представить вероятное будущее использования инструментов денежно-кредитной политики Федеральным резервом с точки зрения делового цикла в американской экономике и фундаментальных детерминант процентной ставки. Подразумевается и целесообразность определенных выводов для регуляторов из стран, ставящих обоснование своих действий и намерений в зависимость, в том числе от выраженной процентом «цены» основной международной валюты. Однако сначала необходимо будет достаточно подробно прокомментировать нынешний профиль политики ФРС в контексте обусловивших его процессов.

#### КРИЗИС: ОТ ТРАДИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ К КОЛИЧЕСТВЕННОМУ СМЯГЧЕНИЮ

В докризисный период основным инструментом Федерального резерва были совершаемые на открытом рынке операции покупки или продажи государственных облигаций США, посредством которых осуществлялось воздействие на уровень ликвидности (объем резервов) банковской системы для достижения операционной цели по значению процентной ставки в сегменте «овернайт» межбанковского рынка резервных денег. Возможность использовать этот инструмент, более простой по сравнению с кредитными операциями рефинансирования и в отличие от них не сопряженный с кредитным риском и необходимостью его покрытия залогами, имелась благодаря уникальным свойствам американского финансового рынка в аспектах глубины и структурной зрелости (впоследствии теми же свойствами была обусловлена эффективность количественного смягчения, которое именно в США среди всех прибегавших к нему экономик достигло наибольшего успеха).

Прежде в условиях относительной финансовой стабильности и макроэкономической сбалансированности резервы депозитных организаций существенно не отклонялись от обязательной величины. Небольшие в каждой итерации изменения процентной ставки обеспечивали передачу сигналов, направленных на выполнение Федеральным резервом своего мандата по поддержанию экономического роста и сдерживанию инфляции. При этом достижение операционной цели не требовало крупных интервенций на открытом рынке. Баланс ФРС не превышал \$1 трлн, а 90 % обязательств составляли наличные деньги в обращении.

На пике кризиса секьюритизаций осенью 2008 г. денежный рынок в США фактически перестал функционировать из-за высоких рисков и тотального взаимного недоверия. В критический момент все усилия ФРС были сосредоточены на том, чтобы предотвратить системный коллапс, компенсируя сбой в работе рынка широким доступом (и не только депозитных организаций) к ресурсам кредитора последней инстанции. Для этого использовались регулярные и временные кредитные «окна», и в то же время Федеральный резерв предоставлял долларовую ликвидность иностранным центральным банкам по соглашениям о валютных свопах, участвовал в поддержке системно значимых корпораций небанковского финансового и нефинансового секторов, пытался «перезагрузить» процесс секьюритизации долгов (параллельно создавая механизмы риск-трансферта).

¹ Термином «депозитные организации» в США в соответствии с понятийным аппаратом национального права и общепринятой практикой обозначаются организации, предоставляющие услуги финансового посредничества, открывающие транзакционные счета и имеющие другие обязательства, на которые могут распространяться требования о поддержании обязательных резервов. Согласно Закону о смягчении регулирования финансовых услуг (Financial Services Regulatory Relief Act of 2006), депозитными организациями являются коммерческие банки, сберегательные банки, ссудно-сберегательные ассоциации и кредитные союзы, имеющие федеральную страховку депозитов или право на нее, а также фидуциарные трастовые компании, банки, обслуживающие другие депозитные организации (bankers' banks), отделения и филиалы иностранных банков в США. Является приблизительным эквивалентом термина «кредитная организация» в России.

Чрезвычайные меры позволили сохранить системную жизнеспособность финансового сектора (несмотря на масштабы последующих банкротств и поглощений), но их побочным следствием стало образование огромного уже на тот момент структурного избытка банковских резервов. К концу 2008 г. объем резервов в 15 раз превышал величину, соответствующую обязанности депозитных организаций по их поддержанию (сейчас, после всех состоявшихся раундов количественного смягчения, — более чем в 20 раз). Федеральный резерв обнаружил, что, во-первых, не в состоянии контролировать процентную ставку и, во-вторых, попал в «ловушку ликвидности». Иными словами, после приближения процентной ставки к нулевой отметке она исчерпала способность придавать экономике стимулы к стабилизации и посткризисному восстановлению. Этим были обусловлены две новации в системе инструментов ФРС, которые проводят и, очевидно, еще долго будут проводить грань между политикой до и после кризиса.

Хронологически первая из них заключается в уплате ФРС процентного вознаграждения на сумму остатков средств на корреспондентских счетах депозитных организаций в федеральных резервных банках. Сокращение срока до вступления в силу принятой еще в 2006 г. правовой нормы, разрешившей использование данного инструмента<sup>2</sup>, позволило Федеральному резерву уже в октябре 2008 г. внести соответствующие поправки в указание об обязательных резервах (Regulation D). Опуская детали, с того момента ФРС уплачивает процентное вознаграждение на величину остатков на корреспондентских счетах, как соответствующую размеру обязательных требований к депозитным организациям по поддержанию резервов путем усреднения, так и превышающую его и представляющую собой избыточные резервы.

Выплата процентов по обязательным резервам — не новая практика для центральных банков, хотя и находит пока лишь ограниченное использование: в 2010 г. она применялась в 30 % от общего числа стран, охваченных проведенным в то время МВФ исследованием инструментариев денежно-кредитной политики. Концепция здесь такова: в современном мире обязательные резервы уже не играют сколь-либо существенной роли как пруденциальный инструмент, а в экономиках с развитыми финансовыми системами — также и как активный инструмент монетарного регулирования. Однако пока только восемь стран исключили их из инструментариев либо применяют с большими отличиями от обычной практики. В прочих же случаях они продолжают использоваться как средство, позволяющее (в нормальных условиях) поддерживать небольшой, но устойчивый структурный дефицит ликвидности в банковской системе, что приводит ее в зависимость от предложения ликвидности центральным банком, позволяя последнему достигать операционной цели по уровню процентной ставки. Поскольку поддержание обязательных резервов сопряжено для банков с упущенными выгодами, уплата процентов центральным банком призвана в основном или частично возместить эти альтернативные издержки. Например, Евросистема уплачивает вознаграждение в размере ставки рефинансирования, а некоторые центральные банки ниже превалирующего рыночного уровня процентной ставки.

Что же касается уплаты центральным банком процентов по избыточным резервам, прежде такая практика имела место в единственном исключительном случае — в Китае, где она применялась с 1993 г. Однако с 2008 г. этот инструмент начали использовать наряду с ФРС Банк Англии и Банк Японии — то есть регуляторы, которые тоже действовали (или продолжают действовать) методами QE. Покупка активов центральными банками

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Право ФРС на уплату процентного вознаграждения по остаткам на корреспондентских счетах депозитных организаций было предусмотрено упомянутым выше Законом о смягчении регулирования финансовых услуг (Financial Services Regulatory Relief Act of 2006), срок вступления в силу данного положения законодательства был перенесен с 2011 г. на 2008 г. Законом о чрезвычайных мерах экономической стабилизации (Emergency Economic Stabilization Act of 2008).

вызывает побочный (и, что важно, нецелевой) эффект роста избыточных банковских резервов из-за расширения депозитной массы (в Китае к тому же приводил систематический рост валютных резервных активов). По меньшей мере этим подразумевается рациональность компенсации банкам издержек обслуживания счетов. Главный же резон в том, что в условиях гигантского профицита ликвидности вознаграждение избыточных резервов становится единственным реалистичным инструментом контроля процентной ставки центральным банком. Это обстоятельство — не столь важное для Китая в силу своеобразия всей конструкции монетарного регулирования, но имеющее принципиальное значение для США и других «продвинутых» экономик, намеренных в будущем восстановить традиционную конструкцию.

На самом деле в мировой практике известны образцы проведения денежно-кредитной политики, использующей в качестве ключевой ставки процентное вознаграждение по инструменту постоянного действия, предназначенному для изъятия ликвидности из банковской системы (это по сути — аналог уплаты вознаграждения по избыточным резервам). Такая модель политики известна как floor system: ей следовали, к примеру, некоторые центральные банки, отказавшиеся от инструмента обязательных резервных требований, позволяющего регулировать спрос на банковские резервы (в Новой Зеландии, Дании, Норвегии). Преимущество заключается в способности центрального банка без дополнительных усилий сохранять контроль над процентной ставкой независимо от соотношения спроса банковской системы на резервные деньги и их предложения под влиянием автономных (или иных) факторов.

Вознаграждение по избыточным резервам депозитных организаций — IOER (interest rate on excess reserves) — сегодня, когда Федеральный резерв остановил покупку активов и стремится восстановить сигнальную функцию процентной ставки, занимает центральное место в его инструментарии. Более того, как отмечает Йеллен в своем выступлении, появление этого рычага в арсенале ФРС еще в 2008 г. сделало более легким решение об использовании хронологически второго из двух упомянутых выше новых инструментов — крупномасштабной покупки активов на открытом рынке. Иначе говоря, нынешняя конструкция денежно-кредитной политики Федерального резерва (а также Банка Англии, Банка Японии) — это floor system. Отметим, что доходы от приобретенных в ходе количественного смягчения активов позволяют им компенсировать издержки, связанные с уплатой процентов по избыточным резервам $^3$ .

Не будем подробно останавливаться на описании механизма количественного смягчения в США. Вкратце: в ходе первого раунда QE в 2009-2010 гг. ростом операционного портфеля ценных бумаг на балансе Федерального резерва до \$2 трлн (в 2,5 раза

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> В этом контексте считаем целесообразным вкратце прокомментировать текущее состояние денежнокредитной политики в еврозоне, в банковской системе которой (рассматриваемой здесь как единое целое) также наблюдается огромный избыток резервов. Однако это — в значительной части все еще заемные резервы банков, поскольку лишь те операции Евросистемы, которые совершались преимущественно с середины 2014 г., заключались в покупке активов и не имели адресной направленности на поддержку отдельных национальных сегментов финансового рынка еврозоны, могут быть корректно отнесены к применению инструментов количественного смягчения. Ключевым индикатором политики ЕЦБ остается ставка рефинансирования (имеющая с марта 2016 г. нулевое значение). Особенность заключается в том, что с середины 2014 г. процентная ставка по инструменту постоянного действия (депозиты «овернайт») устанавливается с отрицательными значениями и действует одновременно также и в отношении избыточных резервов, размещенных на текущих счетах банков в Евросистеме. Такая модификация политики позволяет избежать открытого перехода к floor system в расчете на возможность сравнительно быстрой дезаккумуляции избыточных резервов (хотя по факту EONIA сейчас находится в области отрицательных значений). Встречные трансформации произошли в 2011-2012 гг. в политике центральных банков Дании и Норвегии; в данном случае они выразились в отходе от классической floor system во избежание чрезмерных издержек абсорбирования избыточной ликвидности (в обоих случаях центральные банки не пользовались методами QE и профицит ликвидности был вызван действием автономных факторов).

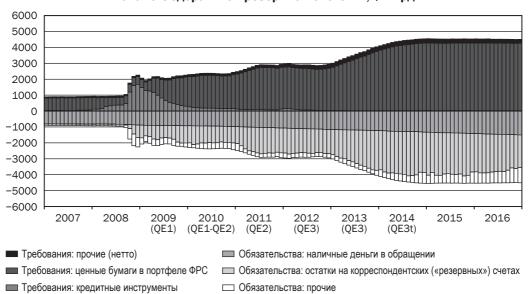
по сравнению с докризисной нормой) было компенсировано сокращение ликвидности, ранее предоставленной по другим каналам (кредиты и валютные свопы); в ходе второго раунда (2010–2011 гг.) портфель увеличился еще почти на \$600 млрд (за счет долгосрочных государственных облигаций), в ходе третьего (2012–2014 г.) — еще более чем в 1,5 раза, превысив \$4 трлн. Кроме того, осуществлялось (и продолжает осуществляться) реинвестирование основных сумм от погашения включенных в портфель ценных бумаг в новые активы, а в 2011–2012 г. была проведена реструктуризация в сторону увеличения долгосрочной части портфеля [2].

Количественное смягчение помогло достигнуть результатов, обеспечивших возобновление и поддержание экономического роста после кризиса:

- закрепить стабилизирующий эффект антикризисных мер в финансовом секторе;
- вывести из оборота финансового рынка часть рисковых активов и поддержать системообразующие организации ипотечного кредитования (покупка Федеральным резервом облигаций Fannie Mae и Freddie Mac и размещенных ими секьюритизированных активов);
- оживить рынок и добиться повышения цен на активы, тем самым посылая стимулирующие сигналы по «балансовому каналу» трансмиссионного механизма и каналу финансового благосостояния [3].

«Цена» этих результатов выразилась в почти пятикратном увеличении баланса Федерального резерва (рис. 1) и глубокой трансформации его структуры. Так, доля наличных денег снизилась примерно до трети обязательств ФРС, в то время как половину от их величины составляют теперь остатки на корреспондентских счетах депозитных организаций, в основном — избыточные резервы. В активах доля операционного портфеля ценных бумаг при его многократном увеличении существенно не изменилась — примерно 90 %, как и до кризиса (не считая непродолжительное снижение в 2008–2009 гг. в связи с активизацией использования кредитных инструментов). Однако произошли кардинальные изменения в структуре самого портфеля.

Баланс Федеральной резервной системы, \$ млрд



t означает постепенное сокращение объемов программы в течение 2014 г. (tapering).

Источник: Factors Affecting Reserve Balances. Federal Reserve statistical release H.4.1.

Рисунок 1

В докризисный период он складывался исключительно из государственных облигаций, среди которых бумаги со сроком погашения не свыше одного года составляли около половины по суммарной стоимости, а не свыше пяти лет — три четверти. Сейчас половина принадлежащего Федеральному резерву объема государственных облигаций — это долги с остаточным сроком от одного года до пяти лет и более 40 % — свыше пяти лет (четверть — свыше десяти лет). Причем государственные ценные бумаги составляют теперь лишь около 60 % совокупного портфеля, который более чем на 40 % складывается из купленных ФРС секьюритизированных активов, размещенных федеральными агентствами ипотечного кредита, а это почти полностью долги на срок, превышающий десять лет.

Всем этим характеризуются стартовые условия, в которых Федеральный резерв в конце 2015 г. предпринял первый за семь лет шаг к повышению процентной ставки на американском финансовом рынке. С этого момента, как сказано выше, процентное вознаграждение по избыточным резервам стало базовым инструментом всей текущей конструкции денежно-кредитного регулирования в США. Для полноты понимания необходимо прокомментировать некоторые ее особенности.

#### FLOOR SYSTEM И СЦЕНАРИИ СВОРАЧИВАНИЯ QE

Как мы уже говорили, наряду со ставкой процентного вознаграждения по избыточным резервам (IOER) ФРС устанавливает также размер вознаграждения по обязательным резервам — IORR (*interest rate on required reserves*). Они могут не совпадать, как это и было в начале использования данных инструментов (IV кв. 2008 г.). Однако в течение всего последующего периода ставки устанавливались в одинаковом размере, и, очевидно, эта ситуация сохранится до тех пор, пока банковская система не преодолеет синдром систематического структурного избытка ликвидности.

С декабря 2008 г. ФРС установила операционный ориентир в отношении ставки по федеральным фондам в виде интервала, а не как прежде — точечного значения. Ставка IOER формирует верхнюю границу данного интервала. Вплоть до декабря 2015 г. она составляла 0,25 % годовых, тогда как нижняя граница определялась нулевым значением.

В декабре 2015 г. значение IOER было повышено до 0,5 % годовых, а нижняя граница интервала установлена в размере 0,25 % без изменения его ширины (0,25 процентного пункта). В связи с этим Федеральный резерв пришел к необходимости задействовать еще один новый инструмент — проведение на открытом рынке операций «обратное РЕПО овернайт»<sup>4</sup>. Причина в следующем.

На деле роль IOER в качестве верхней границы операционного интервала заключается в том, что она служит нижним пределом колебаний процентной ставки на денежном рынке в том его сегменте, где предложение исходит от депозитных организаций, имеющих счета в федеральных резервных банках и поддерживающих остатки на этих счетах. Однако не все депозитные организации в США имеют эти счета, и не все они обязаны поддерживать на них минимальные остатки.

Открытие счета в федеральном резервном банке по месту нахождения — право, но не обязанность депозитной организации. Обязательные резервы могут поддерживаться на корреспондентском счете в другом банке, имеющем счет в ФРС (в подобном случае для получения процентного вознаграждения требуется специальное соглашение с ФРС). От выполнения резервных требований освобождаются депозитные организации с нетто-балансом транзакционных счетов ниже установленного ФРС порогового значения (хотя при наличии счета в ФРС и средств на нем они имеют право получать процентное

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Операция, которая заключается с кассовой стороны в покупке Федеральным резервом ценных бумаг у контрагентов, а со срочной стороны — в совершении противоположной сделки (инструмент абсорбирования ликвидности центральным банком).

вознаграждение по остаткам, превышающим обязательные резервные требования). Организации, располагающие счетами в ФРС, но не являющиеся депозитными организациями, не имеют права на процентное вознаграждение.

Кроме того, значительная часть состава участников денежного рынка в США в современных условиях представлена небанковскими (недепозитными) финансовыми организациями. Все участники, которые не получают процентное вознаграждение по остаткам на резервных счетах в ФРС ввиду отсутствия самих счетов или права на вознаграждение, потенциально могут размещать средства на денежном рынке по стоимости ниже IOER. Это не имело большого значения до тех пор, пока нулевое значение определяло естественный порог падения рыночной ставки, но приобрело его, как только нижняя граница интервала начала отрываться от нулевой отметки.

Ключевым выступает следующее свойство сделок «обратное РЕПО». К участию в стандартных операциях, проводимых Федеральным резервом на открытом рынке, допускаются исключительно первичные (авторизованные) дилеры — инвестиционные банки (самостоятельные или в составе финансовых холдингов), число которых ограничено, а сами они не являются депозитными организациями. Отличие инструмента «обратное РЕПО» заключается в том, что к участию в операциях допущены контрагенты из намного более обширного спектра институтов финансового посредничества: депозитные организации, а также профессиональные участники рынка ценных бумаг (брокеры-дилеры), не имеющие статуса первичных дилеров, схемы коллективных инвестиций и финансовые корпорации (агентства), пользующиеся вмененной государственной поддержкой.

Первоначально Федеральный резерв опирался на такой проект сворачивания количественных мер и возврата к традиционной модели денежно-кредитного регулирования, в рамках которого сперва начиналось сокращение накопленных активов и лишь затем предпринимались шаги к повышению процентной ставки. Этот план обсуждался, прежде чем был завершен первый раунд QE [4]. Но в то время регулятор не предвидел новые вызовы, которые потребовали двух дополнительных раундов количественного смягчения, растянувшихся на четыре года, расширения баланса еще более чем вдвое при двукратном же увеличении объема долгосрочной (от десяти лет) части операционного портфеля. Главный из этих вызовов пришел извне и был связан с долговым кризисом в еврозоне<sup>5</sup>.

Сейчас, имея на своем балансе портфель ценных бумаг объемом более \$4 трлн, Федеральный резерв может по-разному распорядиться этими активами:

- 1. Продолжать реинвестирование погашаемых долгов, рассчитывая на то, что через неопределенно долгое время избыточные резервы банковской системы будут поглощены кредитной экспансией, налогами и ростом наличной денежной массы. Подобный сценарий представляется крайне маловероятным, однако это низкая вероятность только в длительной перспективе.
- 2. Сократить (остановить) реинвестирование. Такая «пассивная» стратегия позволяла бы ФРС дезаккумулировать активы из портфеля QE со скоростью в среднем 6–7 % в год и за пять лет сократить их на треть. В течение этого срока избыточные резервы будут уменьшаться и к его окончанию сократятся (при прочих равных условиях) не менее чем вдвое.
- 3. Ускорить дезаккумуляцию активов и избыточных резервов, дополнив остановку реинвестирования продажей ценных бумаг или реструктуризацией портфеля в сторону увеличения его краткосрочной части за счет долгосрочной. Это вариант «агрессивной» стратегии, позволяющей ускорить восстановление традиционной конструкции денежно-кредитного регулирования с опорой на процентную ставку. Есть и дополнительные возможности

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> По нашему убеждению, в решающий момент осенью 2012 г. наихудший сценарий его развития не состоялся именно благодаря началу третьего раунда QE Федеральным резервом, а не малоубедительному преобразованию (а точнее сказать, переименованию) Евросистемой программы Securities Market Programme в Outright Monetary Transactions.

стерилизации избыточной ликвидности посредством размещения специальных выпусков краткосрочных векселей Казначейства по аналогии с действовавшей в 2009–2010 гг. программой Supplementary Financing Program или использования предусмотрительно взятого на вооружение Федеральным резервом еще в 2010 г., но до сих пор интенсивно не задействованного инструмента депозитных аукционов Term Deposit Facility.

Отметим два общих свойства «пассивной» и «агрессивной» экзит-стратегий. Во-первых, их реализация требует времени (причем «спокойного» времени). Во-вторых, объем монетарных стимулов в обоих случаях сокращается, медленнее или быстрее. Именно в силу данных обстоятельств ФРС отказалась от первоначального проекта и перенесла акцент на опережающую корректировку процентной ставки без определенной установки в отношении корректировки баланса. Это отмечено в выступлении Йеллен, где дано и объяснение перемены планов — по сравнению с 2010 г. сегодня американская экономика уже на шесть лет дальше во времени от точки начала циклического подъема.

# ПРОЦЕНТНАЯ СТАВКА, ДЕЛОВОЙ ЦИКЛ И ГИПОТЕЗА ЛАУБАХА — УИЛЬЯМСА ПО R-STAR

Традиционно главный референтный источник информации о состоянии делового цикла в США — выводы действующего в структуре американского Национального бюро экономических исследований (NBER) Комитета по датировке бизнес-циклов в отношении моментов смены циклических фаз подъема и рецессии. Датой последнего (продолжающегося, по версии NBER) подъема деловой активности в этом источнике обозначен июнь 2009 года. В апреле 2010 г. (сразу после завершения первого раунда QE) длительность подъема составляла меньше одного года. К началу 2017 г. она достигла уже семь с половиной лет.

По датировкам NBER, средняя продолжительность фазы циклического роста в американской экономике в послевоенный период составляла около пяти лет. Три последние завершившиеся фазы в период после 1982 г. (вслед за окончанием второго энергетического кризиса) были самыми длительными в истории наблюдений, исключая 1960-е годы: от шести до десяти лет. Длительность нынешнего подъема уже вплотную приблизилась к показателю третьей наиболее продолжительной за всю историю фазы циклического роста в 1982–1990 гг. (семь лет восемь месяцев).

Выводы NBER о состоянии цикла основываются на анализе группы макроиндикаторов, среди которых основное значение придается индексу промышленного производства, численности занятых в экономике, реальным располагаемым доходам населения и объемам продаж промышленной продукции. Занятость и доходы сохраняют положительную динамику, но одно из свойств циклического подъема, стартовавшего в 2009 г., заключается в том, что он начался с роста объемов промышленного производства и продаж (по этим индикаторам восстановление после кризиса происходило раньше, чем по другим). Пик их роста наблюдался во второй половине 2014 г., в дальнейшем же они не поднимались выше достигнутых тогда значений (хотя и без значительного снижения). Можно добавить, что снижение уровня безработицы затормозилось с IV кв. 2015 г. после достижения значения около 5 % (хотя в IV кв. 2016 г. наметились признаки дальнейшего снижения).

Конечно, следует принимать во внимание условность любых оценок состояния делового цикла в отсутствие общепризнанной методологии. Например, композитный индекс опережающих индикаторов американской экономики, публикуемый ОЭСР, указывает на циклический спад в 2012–2013 гг. К слову, аналогичная ситуация повторяется сейчас (с мая 2015 г.) [5].

Завершив третий раунд QE в октябре 2014 г. — на седьмом году подъема деловой активности, по версии NBER, — Федеральный резерв, вполне очевидно, соизмерял свои последующие действия с градусом бизнес-цикла (а возможно и электорального). Табл. 1 иллюстрирует некоторые показатели, характеризующие историю бизнес-циклов в США в послевоенный период.

Таблица 1

США: характеристики бизнес-циклов

	Минимальная амплитуда	Средняя амплитуда	Максимальная амплитуда
	В фазе подъема		
Длительность фазы, мес. (1945-2009)	12	58	120
Экономический рост, % (1948-2009)	4,4	25,0	53,7
Инфляция, % (1948-2009)*	2,5	18,0	40,8
Повышение процентной ставки, п. п. (1954-2009)	1,25	4,75	12,75
	В фазе рецессии		
Длительность фазы, мес. (1945-2009)	6	11	18
Экономический спад, % (1948-2009)	-0,1	-2,1	-4,2
Дефляция [инфляция], % (1948-2009)*	[14,1]	[3,0]	-3,8
Снижение процентной ставки, п. п. (1954-2009)	-2,50	-6,00	-10,50

Примечание: \* индекс-дефлятор потребительских расходов (1948–1960 гг. — индекс потребительских цен). Источники: US Business Cycle Expansions and Contractions / NBER (http://www.nber.org/cycles/cyclesmain.html); FRED (https://fred.stlouisfed.org/categories).

Начав дезинвестировать портфель ценных бумаг, образовавшийся после трех раундов QE, столь близко к рационально ожидаемому сроку окончания циклического подъема, ФРС рисковала бы лишь приблизить его, не добившись за это время сколь-либо существенного сокращения избыточной ликвидности. Поэтому весь последующий период после окончания третьего раунда в октябре 2014 г. регулятор неуклонно следовал стратегии полного реинвестирования сумм от погашения всех ранее приобретенных им долгов в новые активы.

Что касается процентной политики, которая, по замыслу Федерального резерва, должна выйти на первый план независимо от стратегий дезинвестирования, наблюдается неоднозначная и противоречивая ситуация. До сих пор были предприняты только два повышения IOER: на 0,25 п. п. в декабре 2015 г. и аналогичное — лишь год спустя в декабре 2016 г. (до 0,75 % годовых). Как следует из табл. 1, амплитуда повышения процентной ставки в фазах циклического роста составляла не менее 1,25 п. п., в среднем 4,5–5 п. п.

Чтобы избегать «ловушек ликвидности», Федеральный резерв должен располагать на пике циклического подъема ресурсом снижения ставки, который можно оценить в среднем в 6 п. п., как следует из табл. 1 (Йеллен приводит близкую оценку — 5,5 п. п.). К слову, промедление с повышением ставки в фазе роста в 2001–2007 гг. не только стало одним из катализаторов кризиса секьюритизаций (наряду со слабостью надзорно-регулятивных институтов в финансовом секторе). Вполне вероятно, что если бы перед началом кризиса ставка была на 2–3 п. п. выше, не потребовалось бы замещать антикризисные вливания ликвидности осенью-зимой 2008–2009 гг. последующей программой количественного смягчения.

Используем правило Тейлора для оценки уровня, которого должна была бы сейчас достигать ставка IOER:

$$r^{t} = r^{*} + \pi + 0.5(\pi - \pi^{*}) - \sigma(u - u^{*}),$$

где  $r^t$  — вытекающее из правила значение операционного ориентира по процентной ставке;  $r^*$  (r-star) — нейтральный уровень реальной процентной ставки (соответствующий приближению в долгосрочном периоде фактического выпуска к потенциальному);

 $\pi$  — скользящее среднее значение темпов инфляции за 12 месяцев (под инфляцией здесь подразумеваем динамику индекса-дефлятора потребительских расходов без учета

стоимости энергоносителей и продуктов питания, с тем чтобы не ставить оценку процентной ставки в зависимость от колебаний волатильных цен);

 $\pi^*$  = 2 % — промежуточная цель денежно-кредитной политики ФРС в области обеспечения стабильности цен:

σ = 2 — коэффициент Оукена (описывает эмпирическую зависимость между темпами роста ВВП и уровнем безработицы в американской экономике);

u — уровень безработицы и  $u^*$  — нейтральный уровень безработицы (в настоящее время  $u^* \approx 4.8$  %; представленные ниже на рис. 2 расчеты процентной ставки по правилу Тейлора базируются на динамической оценке  $u^*$  с учетом краткосрочного отклонения от тренда в 2009–2013 гг.).

Если исходить из общепризнанной в докризисный период оценки нейтрального значения реальной процентной ставки 2 % годовых, то с учетом близкого к нейтральному текущего уровня безработицы и отрицательного разрыва между фактическим (1,6 %) и целевым уровнем инфляции IOER должна сейчас составлять не менее 3 % годовых.

Однако еще в 2003 г. сотрудниками ФРС Т. Лаубахом и Дж. Уильямсом<sup>6</sup> была предложена модель, позволяющая оценивать нейтральное значение реальной процентной ставки в долгосрочной динамике в противоположность обычной стохастической модели равновесия, где оно является стационарной переменной [6].

В 2015 г. авторами был опубликован рабочий документ, излагающий результаты применения модели на актуализированных данных и прогнозах до 2016 г. (эта работа упоминается в выступлении Йеллен) [7]. Определена траектория, дающая динамическое описывание нейтральной ставки в американской экономике<sup>7</sup> со значением, близким в настоящее время к нулевой отметке (0,18 % годовых).

Произведенные нами на этой основе расчеты процентной ставки в соответствии с правилом Тейлора показывают, что еще до кризиса она переместилась от верхней границы интервала, заданного значениями  $0 \le r^* \le 2$ , в середину, а сейчас приближается к его нижней границе, составляя меньше 1,5 % годовых (рис. 2).

## Рисунок 2 **Процентная ставка (операционная цель ФРС)**



Источник: расчеты авторов с использованием данных FRED и результатов применения модели Лаубаха— Уильямса.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> В настоящее время первый из них работает в штате Совета управляющих ФРС, а второй возглавляет Федеральный резервный банк Сан-Франциско.

 $<sup>^{7}</sup>$  Достаточно точным ее описанием за период 2004–2016 гг. служит уравнение полиноминального тренда пятой степени с начальным значением 2,11, константой 2,88E0-2 и параметрами ускорения (1,02E-02), 4,08E-04, (6,48E-06) и 3,72E-08

Одно из отличий послекризисного роста американской экономики — низкая инфляция, обусловленная сдержанным ростом заработных плат, укреплением доллара и снижением цен на нефть и неэнергетические ресурсы. Сейчас «пространство» для повышения IOER составляет порядка 1 п. п. — этого достаточно, чтобы сократить разрыв с уровнем инфляции (отрицательную величину реальной ставки) без видимого риска спровоцировать дефляционный сценарий. Будет ли это «пространство» (полностью или частично) использовано Федеральным резервом — зависит от того, больше или меньше окажется оставшийся «срок жизни» циклического подъема и как поведет себя инфляция за это время. Однако уже сейчас вполне очевидно, что к моменту наступления циклического пика, после чего появится необходимость новых монетарных стимулов, ФРС будет располагать лишь очень ограниченным ресурсом передачи стимулирующих сигналов путем снижения процентной ставки, прежде чем она вновь примет нулевое значение.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Самое важное из выступления Йеллен в том, что уже сейчас в повестке Федерального резерва вопрос о повышении процентной ставки вплотную соседствует с подготовкой проекта действий монетарного регулятора на не столь уже, видимо, далекую перспективу циклического спада. Из ее слов следует, что даже в условном случае повышения IOER до 3 % годовых (что на краткосрочном горизонте было бы очень жестким вариантом политики с точки зрения правила Тейлора) невелики шансы на то, что во время рецессии не потребуется повторение нетрадиционных мер. Реалистичный сценарий — новое количественное смягчение.

В выступлении приводятся результаты сравнения скорее гипотетического применительно к США варианта, при котором процентная ставка принимает отрицательное значение, с конструкцией, сочетающей нулевой предельный размер ставки и покупку активов. Тестирование этих вариантов в параметрах спада деловой активности показало, что покупка активов на сумму \$2 трлн в сочетании с открытой гарантией длительного сохранения процентной ставки вблизи нулевого значения (форвард-гайденс) дает эффект сильнее по сравнению с переходом ставки в область отрицательных номинальных значений. Он обеспечивается сокращением срочной премии в величине долгосрочной процентной ставки, а также снижением прогнозируемого уровня краткосрочной ставки на дальнюю перспективу (превосходящую реалистичную продолжительность рецессии).

Здесь мы считаем уместным привести некоторые показатели, с которыми разные экономики мира подходят к десятому году со времени, предшествовавшего кризису секьюритизаций (табл. 2).

Таблица 2 Отдельные индикаторы по экономикам (с оценками на 2016 г.)

	Денежно- кредитная политика	Процентная ставка (декабрь 2016 г.)*, % годовых	Прирост ВВП за 2008-2016 гг., %	Прирост цен за 2008-2016 гг., % (с декабря 2007 г.)
США	QE	0,75 (IOER)	12	13
Еврозона	QE	0	3	12
Соединенное Королевство	QE	0,25	9	23
Япония	QE	-0,1	2	3
Китай	(QE)	2,1 (O/N SHIBOR)	106	24
Индия	(IT)	6,25	85	102
Корея	IT	1,25	31	22

	Денежно- кредитная политика	Процентная ставка (декабрь 2016 г.)*, % годовых	Прирост ВВП за 2008-2016 гг., %	Прирост цен за 2008-2016 гг., % (с декабря 2007 г.)
Бразилия	IT	13,75	15	76
ЮАР	IT	7	17	69
Россия	IT	10	7	115

Примечания: QE — количественное смягчение, IT — таргетирование инфляции;

Источники: (рост ВВП, инфляция) — World Economic Outlook Database. IMF, October 2016 (с учетом предварительных итогов за 2016 г.); в отношении российской экономики — прогнозы Минэкономразвития России на 2016 г.

Необходимо сразу отметить некоторые особенности. Денежно-кредитную политику Народного банка Китая можно в настоящее время интерпретировать как количественное смягчение в том смысле, что он использует кредитные инструменты предоставления ликвидности в значительных объемах на продолжительные сроки, для того чтобы поддерживать рост денежного предложения в условиях, когда остановилось накопление чистых международных активов. В Индии лишь в мае 2016 г. была внесена поправка в законодательство о Резервном банке, вменившая ему в качестве приоритетной задачи денежно-кредитной политики обеспечение стабильности цен в соответствии с операционной целью, которая будет устанавливаться правительством страны на пятилетний срок. Однако и ранее действовало соглашение между Резервным банком и правительством, определившее промежуточную цель по индексу потребительских цен с апреля 2016 г. в диапазоне  $4\%\pm2$  п. п. (фактически с мая по июль инфляция превышала 7%).

Подчеркиваем, что интерпретация приведенных в табл. 2 показателей в пользу количественного смягчения как более эффективной модели денежно-кредитной политики была бы, на наш взгляд, совершенно ошибочной. Подобный вывод игнорирует очень многое, включая структурные различия между экономиками, многочисленные и в том числе индивидуальные обстоятельства, не зависящие от монетарных регуляторов.

Количественное смягчение — крайнее средство на случай «ловушки ликвидности», утраты возможностей передавать стимулирующие сигналы снижением процентной ставки (или, как в Китае, связанное с отсутствием практики передачи сигналов через рыночную ставку). В американской, британской, общеевропейской и еще раньше японской экономиках ему предшествовали глубокие шоки в финансовых системах, потребовавшие масштабных стабилизационных мер и вызвавшие дефляционные эффекты.

Эффективность количественного смягчения напрямую зависит от высокого уровня развития рынка долговых ценных бумаг и большого в масштабах экономики оборота финансовых ресурсов на этом рынке. Поэтому оно имело успех в США, в то время как Евросистема лишь в последние годы с относительным успехом использовала покупку активов для передачи стимулирующих сигналов (мы не относим к инструментам количественного смягчения принимавшиеся Евросистемой в 2011–2012 гг. меры по стабилизации ликвидности в европейских банковских системах и поддержке отдельных национальных сегментов финансового рынка) [8]. В некоторых странах (Швеция, Дания, Швейцария) центральные банки пошли по пути отрицательных номинальных процентных ставок.

Тем не менее считаем нужным отметить, что, хотя при проведении денежно-кредитной политики в соответствии с принципами таргетирования инфляции центральные банки обычно рассчитывают сценарии на горизонте, превышающем один год, основное внимание всегда сосредоточено непосредственно на самой ближайшей перспективе (на одиндва квартала вперед). Сейчас на таком прогнозном интервале можно видеть вероятность

<sup>\*</sup> ставки, установленные центральными банками (ставки рефинансирования, операционные ориентиры), за исключением SHIBOR (август 2016 г.).

повышения процентной ставки в США, которая всегда является одной из объясняющих переменных. Однако события последнего десятилетия убедительно демонстрируют необходимость внимательно следить за альтернативными вариантами развития событий и в более отдаленном будущем.

Длительность циклического подъема в США уже значительно превышает средний показатель для аналогичных фаз в прошлых циклах, процентная ставка не успеет возрасти настолько, чтобы в фазе рецессии имелось достаточное «пространство» для ее снижения, и новый раунд QE выглядит практически неизбежным. Это послание отчетливо прозвучало в выступлении Йеллен. Такие события вызовут глобальный резонанс, по всей вероятности, намного больший по сравнению, например, с наблюдаемыми процессами в экономике Китая, которые сегодня являются предметом массового конъюнктурного интереса.

Экономикам, на состоянии которых так или иначе сказывается политика Федерального резерва (через влияние на стоимость активов и биржевых товаров, международные финансовые потоки, курсы валют), следует, по всей видимости, уже сейчас начинать подготовку к сценарию QE4. Сохраняется, в частности, вопрос, который, на наш взгляд, оставался открытым на протяжении предыдущих трех раундов количественного смягчения: о корректном определении процентного дифференциала между двумя экономиками, в одной из которых ставка находится вблизи нулевой отметки и стимулирующий эффект создается за счет расширения баланса центрального банка. В этом контексте также заслуживает внимания вопрос о корректной оценке нейтрального уровня реальной процентной ставки: если в США он существенно снизился за последнее десятилетие, то мог измениться и в других экономиках под воздействием демографической динамики, трендов производительности труда и посткризисных поведенческих тенденций. Согласно результатам актуализации данных в упомянутой выше модели Лаубаха — Уильямса, в 2007-2015 гг. нейтральная ставка снизилась в США почти на 2 п. п., в еврозоне — на 2,5 п. п., в канадской и британской экономиках — на 1,1-1,2 п. п.

#### Библиография

- 1. Yellen J. L. The Federal Reserve's Monetary Policy Toolkit: Past, Present, and Future [Электронный ресурс] / Remarks at "Designing Resilient Monetary Policy Frameworks for the Future", a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City Jackson Hole, Wyoming. August 26, 2016. Режим доступа: http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20160826a.htm.
- 2. Черкасов В. Ю., Шарова С. И. Особенности монетарной политики в постиндустриальных экономиках после кризиса-2008 на рынках секьюритизированных активов // Деньги и кредит. 2012. № 12.
- Dawson P. E., West D. A. Unconventional Monetary Policy and Federal Reserve. Nova Science Publishers, 2013.
- 4. Bernanke Ben S. Semiannual Monetary Policy Report to the Congress Before the Committee on Financial Services [Электронный ресурс] / U.S. House of Representatives. February 24, 2010. Режим доступа: http://www.federalreserve.gov/newsevents/testimony/bernanke20100224a.htm.
- OECD Composite Leading Indicators: Reference Turning Points and Component Series [Электронный ресурс] / OECD. Режим доступа: http://www.oecd.org/std/leading-indicators/oecdcompositeleadingindicators referenceturningpointsandcomponentseries.htm.
- 6. Laubach Th., Williams J. C. Measuring the Natural Rate of Interest // Review of Economics and Statistics. 2003. Vol. 85. № 4.
- 7. Holston K., Laubach Th., Williams J. C. Measuring the Natural Rate of Interest: International Trends and Determinants [Электронный ресурс] / Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper. 1016-11. Режим доступа: http://www.frbsf.org/economic-research/publications/working-papers/wp2016-11.pdf.
- 8. Черкасов В., Шарова С. Кризис в Еврозоне: вызовы и ответы // Мировая экономика и международные отношения, 2013. № 9.

#### Авторы



**Концевич Ольга Владимировна**, лаборант-исследователь Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института (e-mail: olga\_koncevich@rambler.ru)



**Черкасов Всеволод Юрьевич**, заведующий сектором Центрального банка Российской Федерации (e-mail: vscherkasov@rambler.ru)

#### O. V. Koncevich, V. Y. Cherkasov

#### QE4 — Inevitable and Near Future?

#### **Abstract**

Guided by theses of Janet Yellen's speech on the Symposium on Monetary Policy Prospects which took place in August 2016 in Jackson-Hole (Wyoming) we seek to comment and explain more decisively the current state of play in policy instruments use by the Federal Reserve System (the Fed). At the same time, the much more important circumstance for timely understanding is that duration of a business cycle does not leave the Fed with large time margin to rise the interest rate to a level more appropriate to Taylor rule, and new round of quantitative easing becomes the possible scenario after passing of cyclical peak. "Farewell" to quantitative instruments of liquidity injection in the financial markets apparently becomes a question of even next cycle, and monetary effect of their application can be more extensive and remain longer than it is meant by the previous QE rounds. This outlook is worth the close attention of those economies in Europe and Asia, which currently also lean on quantitative tools as well as of the countries applying traditional toolkit, inter alia within inflation targeting framework.

#### Keywords:

Fed, quantitative easing (QE), balance sheet policy, excess reserves, IOER, reverse repo, Taylor rule, business cycle

JEL: E32, E43, E47, E52, E65

**Koncevich Olga V.**, Research Assistant, Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute<sup>1</sup>

(e-mail: olga\_koncevich@rambler.ru)

**Cherkasov Vsevolod Y.**, Head of Section, The Central Bank of the Russian Federation<sup>2</sup> (e-mail: vscherkasov@rambler.ru)

#### Authors' affiliation:

- 1 Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation
- 2 The Central Bank of the Russian Federation, Moscow 107016, Russian Federation

## СТАТЬИ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ В «ФИНАНСОВОМ ЖУРНАЛЕ» В 2016 ГОДУ

#### №1 (29) январь-февраль 2016 г.

- В. Ю. Ляшок, В. С. Назаров, М. С. Орешкин. Факторы роста размера пенсий в современной России
- А. В. Валькова. Азиатский банк инфраструктурных инвестиций: новые финансовые инициативы в ATP
- *М. А. Котляров, И. Н. Рыкова.* Гармонизация банковского законодательства и регулирования банковской сферы стран ЕАЭС
- И. Ю. Арлашкин, А. С. Ганган, А. Н. Дерюгин, К. А. Прока. Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады
- И. Ю. Арлашкин, А. С. Ганган. Консолидация федеральных субсидий субъектам РФ
- Р. С. Афанасьев, Н. В. Голованова. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство
- *Т. С. Ремизова.* Обоснование бюджетных расходов на создание территорий опережающего развития
- *М. А. Смирнов.* Использование проектного подхода при реализации государственных программ
- *Е. М. Гутцайт, А. М. Марьясин, И. А. Яковлев.* Качество аудиторских услуг и оценка влияния на него мер дисциплинарного воздействия
- В. В. Громов. Доверительное управление имуществом: признание расходов на выплаты управляющему
- Е. Г. Анисимов, В. Г. Анисимов, С. В. Шкодинский. Модель для динамической оценки объема и структуры «серого» импорта
- О. *Н. Хлебопашева*. Меры государственной поддержки финансирования строительной отрасли

#### №2 (30) март-апрель 2016 г.

- А. А. Беленчук, А. М. Лавров. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами
- А. В. Моисеев, Д. К. Маштакеева, П. Н. Новиков. Формирование и развитие системы профессиональных квалификаций финансового рынка
- *Н. В. Голованова, Е. А. Домбровский.* Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005-2015 годах
- *Т. И. Семкина, А. В. Сорокин.* Потенциал роста поступлений налогов на имущество в Российской Федерации
- Т. Ю. Сафонова. Принципы налогообложения структурных инструментов на основе ПФИ
- О. В. Богачева, О. В. Смородинов. «Зеленые» облигации как важнейший инструмент финансирования «зеленых» проектов
- $\it M.~\it И.~\it Куделич.$  Совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности институтов развития в  $\it P\Phi$
- Р. С. Губанов, Л. В. Журавлева, О. В. Кораблева. Патент как вид нематериальных активов и его использование при реализации программ инновационного развития
- А. А. Цыганов, Н. В. Кириллова, В. В. Курганов. Страховые механизмы финансовой поддержки мероприятий в области энергосбережения
- С. В. Криворучко, В. А. Лопатин. Банки как субъекты национальной платежной системы: современные проблемы
- Н. В. Гаврилова. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования

#### №3 (31) май-июнь 2016 г.

- А. С. Кизимов, Н. А. Кузьмина, М. Р. Пинская. Налоговый контроль трансфертного ценообразования применительно к нематериальным активам
- А. В. Тихонова, С. О. Наумчик. Налоговое поле АПК России и Республики Беларусь: сравнительная характеристика
- А. Е. Абрамов, А. Д. Радыгин, М. И. Чернова. Акции против облигаций в стратегиях долгосрочных инвесторов
- В. А. Горелик, Т. В. Золотова. Формирование оптимального портфеля акций российских компаний с вероятностной функцией риска
- О. В. Богачева, О. В. Смородинов. Государственные меры по организации и развитию рынка «зеленых» облигаций
- *М. В. Мильчаков.* Региональные бюджеты: формирование государственного долга и финансирование расходов
- *Е. А. Богданюк, П. В. Трунин.* Развитие рынка евровалютного банкинга в мировой экономике
- С. Ю. Филина. Управление государственными заимствованиями: зарубежная практика
- *И. Н. Рыкова, Е. О. Метелькова.* Эффективность мер государственной поддержки в области сельскохозяйственного машиностроения
- В. В. Вагин. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России
- Е. С. Лавренова, О. С. Беломытцева. Эффективность управления пенсионными накоплениями в негосударственных пенсионных фондах

#### №4 (32) июль-август 2016 г.

- И. А. Яковлев, Л. С. Кабир, С. И. Никулина. Финансовые инициативы АСЕАН: особенности модели финансового сотрудничества стран Юго-Восточной Азии
- *И. Н. Рыкова, М. И. Куделич, А. М. Шайкин.* Анализ условий коммерческого присутствия филиалов иностранных страховщиков в рамках вступления России в ВТО
- $B.\ \Lambda.\ Aбрамов,\ \Pi.\ B.\ Aлексеев.$  Инвестиционное сотрудничество государств членов EAЭC как ключевой фактор их устойчивого развития
- Ю. А. Сплетухов. Осуществление надзора за деятельностью страховых организаций в государствах участниках EAЭC
- *Т. А. Малинина.* Инвестиционные налоговые вычеты для физических лиц в контексте сокращения налоговых льгот
- М. В. Каширина, М. А. Журавлев. Особенности налогообложения при добыче газа в России
- Д. И. Бабанский. Коэффициент фискальной нагрузки как один из инструментов оценки предпринимательского климата в регионе
- М. К. Шабалин. Правильная оценка стоимости инвестиционного объекта в кризисное время
- В. В. Даниелян. Влияние характеристик пенсионной системы на возраст выхода с рынка труда: обзор исследований
- Ю. В. Белоусов. Общественное участие как элемент системы эффективного управления общественными финансами
- Д. Д. Шкута. Совершенствование функций финансовых институтов национальной инновационной системы
- О. Д. Аверченко. Гарантийные схемы при взаимодействии страхового сектора и банковской сферы
- А. Ю. Фенин. Всероссийский семинар-совещание «Инициативное бюджетирование на территории городских округов»

#### №5 (33) сентябрь-октябрь 2016 г.

- В. В. Климанов, А. М. Коротких. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика
- Ю. М. Горлин, Е. Е. Гришина, В. Ю. Ляшок, В. С. Назаров. Проблемы реформирования системы досрочных пенсий работников образования и здравоохранения
- Е. И. Андреева, Д. Г. Бычков, О. А. Феоктистова. Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки
- К. М. Никитин, М. А. Авдиенкова, О. О. Захарова, Э. А. Гильманова. Консолидированные группы налогоплательщиков: как нужно использовать мораторий
- И. А. Яковлев, Л. С. Кабир, С. И. Никулина, И. Д. Раков. Региональные финансовые механизмы и их роль в обеспечении финансовой стабильности (опыт ACEAH)
- О. В. Богачева, О. В. Смородинов. Финансовая интеграция в АСЕАН: теоретический аспект
- *И. А. Балюк.* О проблеме роста внешней задолженности в условиях глобализации мировой экономики
- *М. А. Смирнов.* Анализ развития специальных экономических зон в Польше: выводы для России
- А. В. Глазунов, К. В. Швандар, А. А. Анисимова. Развитие национальных платежных систем как актуальная тенденция
- М. А. Михайлова, А. В. Обыночный. Применение статистических данных в методологии анализа национальной платежной системы
- Ю. А. Буркова. Факторы эффективности деятельности инвестиционных трастов недвижимости
- *М. Л. Козлов.* Принятие управленческих решений в страховании как проявление синергетического менеджмента
- *Н. А. Шаповалова.* Всероссийский семинар-совещание «Роль, возможности и механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования»

#### №6 (34) ноябрь-декабрь 2016 г.

- *Н. С. Милоголов, К. Н. Церенова.* Размывание налоговой базы в Российской Федерации: проблемы измерения, масштабы и эффекты
- Н. А. Авксентьев, В. М. Байдин, О. А. Зарубина, Н. Н. Сисигина. Частные расходы на здравоохранение в регионах России: факторы и последствия
- М. А. Бундин, Е. М. Гутцайт, А. М. Марьясин, И. А. Яковлев. О деловой активности на рынке аудиторских услуг
- А. Л. Суслина, Р. С. Леухин. Борьба с теневой экономикой в России: частные аспекты общих проблем
- О. В. Богачева, О. А. Феоктистова. Государственное задание на выполнение НИОКР: финансовое обеспечение и групповые нормативные затраты
- *Е. И. Андреева, Д. Г. Бычков.* Внедрение универсального (единого) пособия по бедности: сколько стоит переход
- *Н. В. Голованова.* Региональные дорожные фонды: нужно ли закреплять доходы на федеральном уровне?
- И. Н. Рыкова, М. И. Куделич, А. М. Шайкин. «Прямые» филиалы иностранных страховых организаций в России: перспективы регулирования
- Ю. Т. Ахвледиани. Тенденции и перспективы развития страхового бизнеса в России
- *Ю. С. Евлахова.* Исследование сетевых взаимодействий финансовых институтов на российском финансовом рынке
- Л. И. Сергеев, М. И. Мороз. Развитие подходов к расчету сумм амортизационных отчислений
- В. В. Вагин. Инициативное бюджетирование: стратегия развития (Вторая Всероссийская конференция по инициативному бюджетированию)

#### ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!

Полные тексты статей, опубликованных в «Финансовом журнале», размещаются в открытом доступе на сайтах www.nifi.ru и www.elibrary.ru.

Оформить подписку на 2017 г. можно в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс 42068.

Почтовую доставку любого номера журнала 2017 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org. Телефон для справок (499) 152-04-90.

#### ПРИГЛАШАЕМ АВТОРОВ!

Научно-практическое издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» (ISSN 2075-1990) приглашает авторов.

Издание входит в Перечень Высшей аттестационной комиссии (ВАК), зарегистрировано в РИНЦ (импакт-фактор за 2015 г. - 0,982).

Учредитель и издатель журнала — федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ) Минфина России.

Статьи публикуются БЕСПЛАТНО, правила рецензирования, публикации и требования по оформлению материалов изложены на сайте НИФИ www.nifi.ru, на странице «Финансовый журнал».

В электронном виде статьи журнала размещаются в открытом доступе на сайте Научной электронной библиотеки (НЭБ) www.elibrary.ru и на сайте НИФИ.

Издание выходит шесть раз в год (февраль, апрель, июнь, август, октябрь, декабрь) и публикует научные статьи и обзоры по проблематике государственных финансов России: бюджетная, денежно-кредитная и налоговая политика, межбюджетные отношения, финансовый рынок, страхование, банковская система, бухгалтерский учет и аудит, а также по тематике международных финансов.

Редакция «Финансового журнала»

Beб-сайт: www.nifi.ru E-mail: finjournal@gmail.com Тел. 8-495-699-76-83

### Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров Зам. главного редактора И. Н. Рыкова Ведущий редактор Т. М. Захарова Корректор И. П. Белова Дизайн и верстка А. С. Лухин

## Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.nifi.ru