ISSN 2075-1990 (Print)
ISSN 2658-5332 (Online)

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6

Том 12
№ 6
2020

Главный редактор
В. С. Назаров

директор Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов Российской Федерации,
кандидат экономических наук

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации»

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 (Print), **ISSN 2658-5332** (Online).

Свидетельство о регистрации СМИ от 08.05.2019 ПИ № ФС77-75704, выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Издание включено в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) с 2009 г.

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, по научным специальностям и соответствующим им отраслям науки.

Издание включено в международный каталог периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory, в базу данных научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index.

Всем статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier).

Статьи журнала индексируются в международной базе данных Research Papers in Economics (RePEc).

Тексты всех статей размещаются в открытом доступе на сайте http://www.finjournal-nifi.ru, на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) http://www.elibrary.ru и в международной базе данных научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index (OAJI).

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Все статьи проходят обязательное научное рецензирование и проверку на отсутствие элементов плагиата. Процедура рецензирования является анонимной и для рецензента, и для автора. Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

© Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, 2020
© Financial Research Institute, 2020

Редакционный совет

Назаров В. С., кандидат экономических наук, директор НИФИ Минфина России, главный редактор «Финансового журнала» (г. Москва)

Артюхин Р. Е., кандидат юридических наук, руководитель Федерального казначейства (г. Москва)

Бокарев А. А., кандидат экономических наук (г. Москва)

Данчиков Е. А., кандидат экономических наук, Министр Правительства Москвы, начальник Главного контрольного управления города Москвы (г. Москва)

Дроздов А. В., заслуженный экономист Российской Федерации, заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

Колычев В. В., заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

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

Нестеренко Т. Г., кандидат экономических наук, первый заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

Прокофьев С. Е., доктор экономических наук, профессор, заместитель руководителя Федерального казначейства (г. Москва)

Шнейдман Л. З., доктор экономических наук, профессор, директор Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва)

Редакционная коллегия

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

Богачева О. В., кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН (г. Москва)

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

Гурвич Е. Т., кандидат физико-математических наук, руководитель Экономической экспертной группы, член Экономического совета при Президенте РФ, член Общественного совета при Минфине России (г. Москва)

Гутцайт Е. М., доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра методологии бухгалтерского учета НИФИ Минфина России (г. Москва)

Дробышевский С. М., доктор экономических наук, доцент, директор по научной работе Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (г. Москва)

Дэвис К. М., профессор Бирмингемского университета (г. Бирмингем, Великобритания)

Кабир Л. С., доктор экономических наук, профессор, профессор РАН, главный научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

Котликофф Л. Д., профессор Бостонского университета (г. Бостон, США)

Назаров В. С., кандидат экономических наук, директор НИФИ Минфина России, главный редактор «Финансового журнала» (г. Москва)

Омельяновский В. В., доктор медицинских наук, профессор, заведующий Лабораторией оценки технологий, в здравоохранении Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (г. Москва)

Пинская М. Р., доктор экономических наук, доцент, руководитель Центра налоговой политики НИФИ Минфина России (г. Москва)

Трубин В. В., кандидат экономических наук, эксперт Управления социальной политики Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

Трунин П. В., доктор экономических наук, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (г. Москва)

Швандар К. В., доктор экономических наук, руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ Минфина России (г. Москва)

Издательская этика

Редакция, Редакционная коллегия и Издатель «Финансового журнала» руководствуются общепринятыми международными стандартами этики научных публикаций, разработанными и утвержденными Комитетом по этике научных публикаций (Committee on Publication Ethics — COPE) и прилагают все усилия для полного их соблюдения.

Financial Journal

ISSN 2075-1990 (Print)
ISSN 2658-5332 (Online)

Scientific and Practical Journal

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6

Vol. 12
No. 6
2020

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

Founder and Publisher — Financial Research Institute
Address: 3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 127006, Russian Federation
Phone: + 7 495 6997414
E-mail: mail@nifi.ru
Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:
3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 127006, Russian Federation
Phone: + 7 495 6997683
E-mail: finjournal@gmail.com
Website: www.finjournal-nifi.ru

Editorial Advisory Board

V. Nazarov, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial Journal, (Moscow, Russian Federation)

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

A. Bokarev, PhD (Economics) (Moscow, Russian Federation)

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

A. Drozdov, Honoured Economist of the Russian Federation, Deputy Finance Minister of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

V. Kolychev, Deputy Finance Minister of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

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

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

S. Prokofyev, Doctor of Economics, Professor, Deputy Head of the Federal Treasury (Moscow, Russian Federation)

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

Editorial Board

Michael V. Alexeev, Professor at Indiana University (Bloomington, USA)

Olga V. Bogacheva, PhD (Economics), Leading Researcher at the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (Moscow, Russian Federation)

Christopher J. Gerry, Professor at the University of Oxford (Oxford, United Kingdom)

Evsey T. Gurvich, PhD (Physics and Mathematics), Head of Economic Expert Group, Member of the Economic Council under the President of the Russian Federation, Member of the Public Council at the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

Evgeny M. Gutzait, Doctor of Economic Sciences, Leading Researcher of the Center for Methodology of Accounting at the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

Christopher M. Davis, Professor at the University of Birmingham (Birmingham, United Kingdom)

Sergey M. Drobyshevsky, Doctor of Economic Sciences, Academic Director at Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

Ludmila S. Kabir, Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Russian Academy of Sciences, Chief Research Associate at the Center for International Finance, Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

Laurence J. Kotlikoff, Professor at Boston University (Boston, USA)

Vladimir S. Nazarov, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial Journal, (Moscow, Russian Federation)

Vitaly V. Omelyanovskiy, Doctor of Medical Sciences, Professor, Head of the Laboratory for Health Technology Assessment of the Institute of Applied Economic Research at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Milyausha R. Pinskaya, Doctor of Economic Sciences, Head of the Center for Tax Policy of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

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

Pavel V. Trunin, Doctor of Economic Sciences, Head of the Macroeconomics and Finance Division at Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

Kristina V. Shvandar, Doctor of Economic Sciences, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

Publishing Ethics. The Editorial Office, Editorial Board and Publisher of the Financial Journal are guided by generally accepted international standards for the ethics of scientific publications developed and approved by the Committee on Publication Ethics (COPE), and make every effort to fully comply with them.

The Journal is included in **Ulrich's Periodicals Directory**, in **Open Academic Journals Index**.

Journal articles are indexed in the international database **RePEc** (Research Papers in Economics).

Articles are published for FREE. All articles are assigned Digital Object Identifiers (**DOIs**).
The articles are publicly available on the Financial Journal website, www.finjournal-nifi.ru, on the Open Academic Journals Index (OAJI) and at the Scientific Electronic Library portal, www.elibrary.ru.

All articles are reviewed.
Opinions of the authors may not coincide with the opinion of the publisher.

© Financial Research Institute, 2020

Содержание

Эффективность бюджетных расходов

К. Л. Астапов, Р. А. Мусаев, А. А. Малахов
Оценка эффективности политики бюджетных расходов 9

В. В. Вагин, И. В. Петрова
Влияние гражданской партисипации
на эффективность бюджетных расходов 25

Межбюджетные отношения

Б. И. Алехин
Вертикальный бюджетный дисбаланс
и региональный экономический рост 39

И. Ю Арлашкин
Межбюджетные инструменты стимулирования
регионального экономического роста в России 54

Региональные бюджеты

А. А. Михайлова, Е. Н. Тимушев
Кредитоспособность регионов России:
на что обращать внимание 69

Государственно-частное партнерство

М. И. Куделич
Финансовое участие публичных партнеров
в государственно-частном партнерстве 87

Цифровые финансовые активы

В. Н. Агеев, А. В. Власов
Потенциал применения цифровых финансовых активов 100

Оплата труда в федеральных учреждениях

О. В. Богачева, О. В. Смородинов
Нарушение баланса в структуре оплаты труда
работников федеральных учреждений 113

Коммерческий кредит

Е. А. Панова
Роль коммерческого кредитования в деятельности
малых и средних предприятий 126

Contents

Public Expenditure Efficiency

K.L. Astapov, R.A. Musaev, A.A. Malakhov
Evaluating the Effectiveness of the Budget Expenditure Policy 9

V.V. Vagin, I.V. Petrova
The Role of Public Participation
in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures 25

Intergovernmental Fiscal Relations

B.I. Alekhin
Vertical Fiscal Imbalance and Regional Economic Growth 39

I.Yu. Arlashkin
Intergovernmental Fiscal Instruments
for Stimulating Regional Economic Growth in Russia 54

Regional Budgets

A.A. Mikhaylova, E.N. Timushev
Creditworthiness of Russian Regions: What Needs to Be Considered 69

Public-Private Partnership

M.I. Kudelich
Financial Participation of Public Partners in Public-Private Partnership 87

Digital Financial Assets

V.N. Ageyev, A.V. Vlasov
Potential Applications of Digital Financial Assets 100

Pay Structure of Federal Employees

O.V. Bogacheva, O.V. Smorodinov
Disbalance in Pay Structure of Employees
in Federal Budgetary Institutions 113

Trade Credit

E.A. Panova
The Role of Trade Credit in Activities
of Small and Medium-Sized Enterprises 126

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-9-24

CC BY

Оценка эффективности политики бюджетных расходов

***Кирилл Леонидович Астапов**, д. э. н., профессор кафедры экономической и финансовой стратегии МШЭ МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва*
E-mail: ast_k@mail.ru, ORCID 0000-0003-4766-4421
***Расул Абдуллаевич Мусаев**, д. э. н., профессор кафедры макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва*
E-mail: rasmous@mail.ru
***Антон Андреевич Малахов**, аспирант кафедры макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва*
E-mail: anton.malakhov@gmail.com

Аннотация
В статье рассматриваются возможности для совершенствования бюджетной политики в целях обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивого роста российской экономики. Бюджетные расходы имеют несколько ключевых макроэкономических целей, качество выполнения которых определяет степень эффективности проведения политики бюджетных расходов. Авторами разработана методология, позволяющая оценивать изменение эффективности бюджетных расходов на основе комплекса индикаторов. Оценки получены на примере Российской Федерации, где в последнее десятилетие особое внимание уделялось проведению сбалансированной бюджетной политики.
В России были достигнуты значительные успехи в обеспечении макроэкономической стабильности благодаря внедрению гибких механизмов макроэкономического регулирования (бюджетные правила, плавающий обменный курс). Вместе с тем при планировании бюджетных расходов следует уделять дополнительное внимание вопросам обеспечения долгосрочного роста экономики и инклюзивного развития, корректируя структуру расходов в соответствии с данными приоритетами.
В заключительной части статьи рассматриваются изменения в бюджетной политике, которые стали ответом на кризисную ситуацию, обусловленную пандемией коронавируса. Сделан вывод о том, что увеличение государственного долга может быть целесообразным в сложившихся экономических условиях в случае качественного улучшения политики бюджетных расходов.

Ключевые слова: *бюджетно-налоговая политика, бюджетная устойчивость, стабилизационная политика, долгосрочное развитие, инклюзивный рост, фискальный стимул, антикризисные меры*

JEL: *E61, E62, E63*

Для цитирования: *Астапов К. Л., Мусаев Р. А., Малахов А. А. Оценка эффективности политики бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 9–24. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-9-24.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-9-24

Evaluating the Effectiveness of the Budget Expenditure Policy

Kirill L. Astapov[1]
E-mail: ast_k@mail.ru, ORCID 0000-0003-4766-4421
Rasul A. Musaev[1]
E-mail: rasmous@mail.ru
Anton A. Malakhov[1]
E-mail: anton.malakhov@gmail.com
[1] *Lomonosov Moscow State University, Moscow 119991, Russian Federation*

Abstract
The article discusses opportunities for improving fiscal policy in order to ensure macroeconomic stability and sustainable growth of the Russian economy. Budget expenditures have several key macroeconomic goals, the quality of which determines the effectiveness of budget spending policies. The authors developed a methodology that allows evaluating changes in the efficiency of budget expenditures based on a set of indicators. The estimates are based on the Russian Federation as the example, with special attention paid to the implementation of a balanced budget policy over the past decade. In Russia, significant progress has been made in ensuring macroeconomic stability through the introduction of flexible mechanisms for macroeconomic regulation (budget rules and floating exchange rates). However, when planning budget expenditures, additional attention should be paid to ensuring long-term economic growth and inclusive development, the structure of expenditures adjusted in accordance with these priorities. In the final part of the article, we consider changes in budget policy that have become a response to the crisis situation caused by the coronavirus pandemic. It is concluded that an increase in public debt may be appropriate in the current economic conditions in the event of a qualitative improvement in the budget spending policy.

Keywords: *fiscal policy, fiscal stability, stabilization policy, long-term development, inclusive growth, fiscal stimulus, anti-crisis measures*

JEL: *E61, E62, E63*

For citation: *Astapov K.L., Musaev R.A., Malakhov A.A. Evaluating the Effectiveness of the Budget Expenditure Policy. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 9–24 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-9-24.*

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со сложившимся консенсусом среди экономистов [Daniel J. et al., 2006; Blanchard O. et al., 2010; IMF, 2013; IMF, 2017] основными макроэкономическими целями бюджетно-налоговой политики являются ее устойчивость, контрцикличность, поддержка долгосрочного экономического роста и инклюзивность. При этом роль политики бюджетных расходов является ключевой, поскольку именно изменение объема и структуры расходов бюджета непосредственно влияет на макроэкономические процессы.

Эффективному достижению указанных целей препятствуют различные экономические и структурные факторы, в том числе усиление давления со стороны внешних вызовов (волатильность потоков капитала, торговый протекционизм и санкционная политика), ограниченность бюджетных ресурсов, связанных с высокой долговой нагрузкой[1]. Правительства

[1] *По данным МВФ, глобальный долг находится на самом высоком уровне за всю историю. Долг стран с развитой экономикой по итогам 2019 г. превышает 100 % ВВП, долг стран с формирующимися рынками и развивающимися экономиками — 50 % ВВП. При этом если в первой группе стран долг начал постепенно снижаться в последнее десятилетие, то в странах второй группы уровень долга продолжил рост, что стало следствием падения цен на биржевые товары в 2014 г.*

находятся в непрерывном поиске баланса между основными макроэкономическими целями налогово-бюджетной политики и имеющимися ресурсами, что становится сложнее выполнять в современных условиях.

Сложившаяся теория закрепляет за государственными финансами три основные функции: экономической стабилизации, распределения и перераспределения ресурсов [Musgrave R., 1959]. С макроэкономической позиции они означают проведение стабилизационной политики для сглаживания циклов в развитии экономики, распределительной политики для укрепления основ долгосрочного экономического роста и перераспределительной политики для содействия инклюзивному росту [IMF, 2017].

При этом дифференциация в развитии экономик разных стран мира означает, что страны находятся в несопоставимых условиях при проведении бюджетно-налоговой политики. Наряду с уровнем экономического развития и сложившейся отраслевой структурой определяющее значение имеют такие факторы, как доля бюджетного сектора в экономике, объем налоговых поступлений по отношению к ВВП, условия налогового администрирования, прогрессивность налоговой системы и другие.

В рамках настоящей работы рассмотрены основные макроэкономические цели бюджетно-налоговой политики, с опорой на которые представлен подход для количественной оценки эффективности политики бюджетных расходов. Инструментом оценки станет интегральный индекс, отражающий качественные изменения в политике бюджетных расходов.

Индексы широко используются для оценки экономической политики. Бюджетные показатели можно встретить в таких индексах, как Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, — в него входит категория «макроэкономическая стабильность», которая оценивается через динамику государственного долга[2]. Индекс экономической свободы[3] формируется на основе оценок роли государства в экономике, характеризующейся налоговым бременем, государственными расходами и фискальной устойчивостью.

В данных индексах цели бюджетной политики рассматриваются главным образом с точки зрения поддержания бюджетной устойчивости. Бюджетные показатели анализируются для исследования уровня конкурентоспособности экономики и экономической свободы. Вместе с тем спектр целей бюджетной политики является более широким, и подобными индексами он не раскрывается. Такие цели будут рассмотрены далее.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

Проведение сбалансированной бюджетно-налоговой политики предполагает продуманное управление долгом и оценку бюджетных рисков. Сохранение бюджетной устойчивости формирует основу для проведения контрциклической политики, нацеленной на поддержание экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Одним из ключевых инструментов обеспечения устойчивости бюджетной системы являются бюджетные правила — законодательно утвержденные ограничения на различные бюджетные показатели (государственные расходы, долг, дефицит бюджета и др.). Они разрабатываются исходя из особенностей развития национальных экономик, выступают инструментом повышения стабильности государственных финансов, нацелены на повышение фискальной дисциплины, способствуют проведению контрциклической политики, учитываются при реализации бюджетной политики и формировании бюджетной

---

[2] *World economic forum. The Global Competitiveness Report. URL: http://reports.weforum.org/.*

[3] *The Heritage Foundation. URL: https://www.heritage.org/index/ranking.*

стратегии. Бюджетные правила особенно актуальны для развивающихся стран, излишне подверженных внешним шокам [Лазарян С. С. и др., 2019].

Укрепление бюджетной устойчивости достигается путем последовательной модернизации налоговой системы, мобилизации внутренних доходов, рационализации и приоритизации бюджетных расходов в соответствии с вызовами времени. Поддержание государственных финансов на устойчивом уровне позволяет сохранять возможности для проведения необходимых корректировок экономической политики. Так, снижение уровня долговой нагрузки или накопление фискальных активов создают резервы в маневрах бюджетной политики для периодов негативных макроэкономических шоков.

Макроэкономические шоки являются основным источником бюджетных рисков. Такие шоки повышают вероятность наступления косвенных бюджетных рисков, таких как кризис в финансовом секторе, банкротство государственных предприятий, дефолт региональных правительств [Лавров А. М., Ястребова О. К., 2018]. Осведомленность о бюджетных рисках позволяет правительствам проводить более продуманную бюджетную политику и своевременно принимать меры. Это достигается посредством анализа источников и вероятности наступления потенциальных шоков для системы государственных финансов, долгосрочного анализа бюджетной устойчивости, проведения стресс-тестирования бюджетной и финансовой систем.

Бюджетная нестабильность может привести к неконтролируемому повышению уровня государственного долга. В условиях роста дефицита и долга могут ухудшиться условия привлечения заемного финансирования, в том числе повыситься процентная ставка, снизиться срочность кредитов. Как следствие, возможно увеличение стоимости обслуживания долга. Рост выплат процентов по долгу может вытеснять расходы на образование, здравоохранение и инфраструктуру, представляющие собой инвестиции в долгосрочное развитие экономики. В конечном счете такая политика способна привести к дефолту и девальвации национальной валюты, что мы наблюдали в нашей стране в 1998 г.

Для обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости разрабатываются многолетние бюджетные стратегии. Их основа — долгосрочные фискальные проектировки, основанные на прогнозировании будущих доходов и расходов, учитывающие определенные демографические, макроэкономические и прочие предпосылки. В статье [Шахова Г. Я. и др., 2012] отмечается, что временной горизонт такого планирования в мировой практике варьируется от 25 до 100 лет. Австралия, Канада, Новая Зеландия разрабатывают фискальные проектировки на период от 30 до 40 лет; Германия, Норвегия, Швейцария, Соединенное Королевство, Швеция — 40–60 лет; Соединенные Штаты Америки — 75 лет; Нидерланды — 100 лет.

СОДЕЙСТВИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

Бюджетная устойчивость, как упоминалось выше, дает возможность для проведения контрциклической политики. Макроэкономическая устойчивость (стабильность) является широким понятием, предполагающим способность национальной экономики противостоять влиянию внешних факторов, сохраняя стабильное внутреннее состояние и обеспечивая положительную динамику макроэкономических показателей (темпы экономического роста, доходы населения, производственная и инвестиционная активность и др.).

В работе [Daniel J., 2006] подчеркивается, что для проведения контрциклической политики фискальная политика должна координироваться с монетарной, являющейся более оперативным инструментом контрциклического регулирования. Так, решение об изменении ключевой процентной ставки принимается достаточно быстро. Влияние монетарной и фискальной политики на совокупный спрос различается по масштабам и каналам распространения.

Монетарная политика имеет мало пространства для маневра, когда уровень процентных ставок близок к нулю или находится в отрицательной зоне. В развитых экономиках возможности для смягчения денежно-кредитной политики в целом ограничены, поэтому фискальная политика является ключевым инструментом стимулирования внутреннего спроса, препятствием для смягчения которой в некоторых странах выступает высокий уровень долговой нагрузки на экономику. В исследовании [IMF, 2020a] был сделан вывод, что в случаях, когда возможности денежно-кредитной политики ограничены, меры бюджетного стимулирования (такие, например, как целевые денежные трансферты домашним хозяйствам) могут иметь высокую эффективность при спаде внутреннего спроса.

Контрциклическое воздействие фискальной политики на внутренний спрос происходит за счет дискреционных и недискреционных мер. В неблагоприятные периоды требуется фискальное стимулирование, в благополучные времена следует ужесточать политику. К недискреционным мерам относятся автоматические стабилизаторы, способствующие своевременному реагированию некоторых статей доходов и расходов на состояние экономики. Так, в периоды экономического спада возрастают расходы бюджета, направленные на социальную защиту населения. В периоды роста экономики такие расходы снижаются, но увеличиваются доходы бюджета, особенно в условиях прогрессивной шкалы подоходных налогов. Увеличение доходов позволяет, во-первых, восстановить бюджетные резервы, что в свою очередь дает возможность расширить бюджетное пространство, а во-вторых, ограничить избыточный спрос в экономике, который может приводить к ускорению инфляции. Бюджетно-налоговая политика особенно действенна в периоды экономических кризисов, когда повышается роль дискреционных мер, в частности, решений относительно дополнительных мер поддержки экономики и социальной сферы.

Стабилизационная политика важна, поскольку циклические колебания в динамике роста ВВП в целом являются «вредными» для устойчивого долгосрочного развития. Объяснение этому предоставляет шумпетерианская теория экономического роста [Замулин О. А., Сонин К. И., 2019], согласно которой рецессия подавляет технический прогресс, а подъем его не стимулирует. Инвестиции в исследования и разработки, являющиеся источником роста производительности, финансируются главным образом за счет прибыли, получаемой в стабильное время.

СОДЕЙСТВИЕ ДОЛГОСРОЧНОМУ РОСТУ ЭКОНОМИКИ

Политика бюджетных расходов должна способствовать созданию условий для долгосрочного экономического роста, в том числе посредством поддержки основных факторов производства, к которым относят труд, капитал и производительность. Бюджетные расходы, оказывающие влияние на эти факторы, принято называть производительными, и они по сути являются инвестициями бюджета.

В публикации [Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г., 2013] к производительным расходам отнесены расходы на образование, здравоохранение, научные исследования и разработки, инфраструктуру, транспорт и связь. В работе [Daniel J., 2006] выделяются три основные категории государственных расходов, оказывающих влияние на долгосрочный рост экономики, — расходы на образование, здравоохранение и инфраструктуру. В то же время любая экономика обладает национальными особенностями, определяющими эффективность данных расходов. Например, в России наблюдается корреляция между величиной расходов на человеческий капитал (образование и здравоохранение), выраженной в процентах к общим расходам бюджета, и темпами экономического роста (рис. 1).

Рисунок 1

Взаимосвязь удельного веса расходов бюджета на образование и здравоохранение в структуре расходов бюджета и темпов роста ВВП в 2003–2019 гг. в России / Correlation between the share of budget expenditures on education and health in the structure of budget expenditures and GDP growth rates in 2003–2019 in Russia

Источник: рассчитано авторами по данным Федеральной службы государственной статистики и Минфина России / Source: calculated by the authors based on the data of the Federal State Statistics Service and the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Предполагается, что непроизводительные расходы бюджета не оказывают столь продолжительного влияния на экономический рост. По нашему мнению, производительные бюджетные расходы охватывают более широкий перечень. Например, повышение качества трудовых ресурсов достигается посредством различных мер бюджетной политики, которые, в частности, способствуют формированию благоприятной среды для создания рабочих мест, а также обеспечивают адресное расходование средств на поддержку уязвимых групп населения.

Помимо выбора направлений бюджетных расходов не менее важную роль играют институциональные факторы развития экономики (инвестиционный климат, деловая среда, качество судебной системы), являющиеся дополнительным рычагом в части влияния государственных расходов на экономическое развитие. Например, антимонопольное законодательство должно защищать предпринимателей, создающих и адаптирующих новейшие технологии, благодаря которым повышается общий технологический уровень в экономике и вытесняются компании, производящие морально устаревшие продукты, поскольку доминирующие на рынке компании, как правило, не имеют стимулов к инновациям. В целом «сильные» институты формируют стимулы к инновациям и инвестициям. В таких условиях бюджетные расходы становятся более эффективными, в частности, при субсидировании отраслей экономики.

ПОДДЕРЖКА ИНКЛЮЗИВНОГО РАЗВИТИЯ ПОСРЕДСТВОМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Инклюзивный рост предполагает всеобъемлющий рост экономики, затрагивающий большую часть секторов, а также рост доходов населения. Единого определения этого термина не существует. Международные организации по-разному трактуют термин «инклюзивный рост» [ОЭСР, 2014]. Так, Всемирный банк понимает под ним экономический рост,

широко распространяемый по всем секторам экономики, вовлекающий значительную часть трудовой силы и характеризующийся равенством возможностей в доступе к рынку и ресурсам.

В стратегии до 2020 г. Европейская комиссия[4] определяла инклюзивный рост как рост, обеспечивающий высокий уровень занятости, развитие трудовых навыков, сокращение бедности, совершенствование рынка труда, развитие системы социальной защиты, что в целом должно помогать людям приспосабливаться к глобальным изменениям и укреплять социальную сплоченность. Инклюзивный рост в концепции Европейской комиссии также предполагает помощь странам ЕС и укрепление территориальной сплоченности.

Инклюзивный рост предполагает рост занятости (создание новых рабочих мест и доходов) и рост производительности. Неинклюзивный рост связан с технологическим прогрессом и глобализацией, которые вызывают значительные изменения на рынке труда, создавая риски безработицы в ряде отраслей экономики.

Интерес к проблеме инклюзивного роста возник в связи с увеличением неравенства в доходах населения[5]. Выгоды от роста ВВП получают в значительной мере более обеспеченные слои населения, которые нередко выступают собственниками бизнеса. Сокращение ручного труда, связанное с цифровизацией и автоматизацией бизнес-процессов, позволяет им снизить операционные издержки и повысить доходность бизнеса, в то время как наемный персонал сталкивается с проблемами поиска новой работы.

Задача инклюзивной государственной политики состоит в распределении выгод, создаваемых экономическим ростом, на все слои населения, прежде всего бедный и средний классы. Инклюзивный рост благосостояния населения должен обеспечиваться перераспределительной политикой бюджетных расходов в координации с мерами налоговой политики. Государственные расходы должны создавать возможности для людей, оказавшихся уязвимыми в новых экономических реалиях. К ним можно отнести расходы, создающие равный доступ к качественному образованию и здравоохранению. Важно уделять большее внимание мерам политики, способствующим обучению в течение всей жизни и постоянному совершенствованию навыков. Например, в Сингапуре населению предлагаются гранты на профессиональную подготовку на протяжении всей трудовой жизни, Нидерланды предлагают налоговые льготы для организаций, финансирующих обучение сотрудников [IMF, 2019].

Существенным препятствием для инклюзивного роста является коррупция, способствующая росту недоверия и приводящая к увеличению неравенства. В работе [IMF, 2019] представлены риски, создаваемые коррупцией, способной вызывать значительные бюджетные издержки. Коррупция, в частности, занижает объемы собираемых налогов, снижает качество государственных расходов, делая менее эффективными социальные расходы (образование и здравоохранение) и расходы на инфраструктуру.

МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ

Рассмотрев основные макроэкономические цели политики бюджетных расходов, эффективность такой политики целесообразно оценивать через показатели, характеризующие прогресс по каждому из четырех направлений (измерений). Вместе с тем достаточно

---

[4] *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en.*

[5] *По оценкам банка Credit Suisse, почти половина мирового благосостояния (45 %) приходится на 1 % сверхбогатых людей, еще 10 % самых обеспеченных людей планеты аккумулируют 82 % мирового благосостояния, а на 10 % самых бедных людей приходится 1 % мирового богатства / Credit Suisse, Global wealth report, 2019. URL: https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html.*

трудно выбрать показатели, за динамику которых отвечает исключительно бюджетная политика. Если бюджетная устойчивость определяется качеством проводимой бюджетной политики, то на другие показатели эта политика влияет лишь косвенно наряду с монетарной, финансовой, промышленной и другими видами экономической политики. Также динамика многих экономических показателей является результатом влияния внешних факторов. Например, на резкое увеличение государственного долга может повлиять обесценение национальной валюты, вызванное в свою очередь падением мировых цен на нефть.

Таким образом, одни показатели, которые можно выбрать для мониторинга достижения представленных в настоящей работе макроэкономических целей, прямым образом зависят от бюджетной политики, другие — лишь косвенно. По ним можно судить о влиянии бюджетной политики, исходя из общеэкономических представлений. Например, предполагается, что бюджетные расходы на человеческий капитал повышают уровень потенциального роста экономики. Иными словами, трудовые ресурсы обеспечивают более интенсивный рост экономики, если работники в целом более квалифицированы и здоровы.

Для оценки эффективности бюджетных расходов следует подробно изучить структуру и динамику уровня бюджетных расходов. Источником данной информации, как правило, выступают министерства финансов стран.

В данной работе предлагается следующее название для итогового показателя — индекс эффективности бюджетных расходов. Для оценки степени эффективности бюджетных расходов используется шесть показателей (индикаторов), интегрированных в четыре измерения (группы данных), указанные в табл. 1.

Таблица 1

Показатели эффективности бюджетных расходов / Performance indicators for budget expenditures

Показатели	Единицы измерений	Доступные данные
1. Обеспечение бюджетной устойчивости		
1.1. Ненефтегазовый баланс бюджета	% ВВП	с 2006 г.
1.2. Расходы бюджета по обслуживанию долга	% в структуре расходов	с 2006 г.
2. Содействие макроэкономической устойчивости		
2.1. Первичные расходы бюджета	Дисперсия значений за последние три года	с 2003 г.
3. Содействие долгосрочному росту экономики		
3.1. Расходы бюджета на здравоохранение	% в структуре расходов	с 2003 г.
3.2. Расходы бюджета на образование	% в структуре расходов	с 2003 г.
4. Поддержка инклюзивного развития		
4.1. Социальные расходы бюджета	Дисперсия значений за последние три года	с 2003 г.

Источник: составлено авторами по данным Минфина России / Source: complied by the authors based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Индекс эффективности бюджетных расходов целесообразно рассчитывать на годовой основе, поскольку ежегодно принимается государственный бюджет и корректируется среднесрочная (в России — трехлетняя) программа бюджетно-налоговой политики. Однако выбранные измерения различны по своей природе. Например, изменение бюджетной устойчивости можно мониторить ежегодно. Однако вклад бюджетной политики в макроэкономическую стабильность целесообразно оценивать на горизонте делового цикла (3–5 лет). Результаты двух других измерений эффективности (устойчивый и инклюзивный рост экономики) являются еще более долгосрочными.

Кроме того, эти измерения взаимосвязаны. Например, увеличение уровня долга и снижение фискальных резервов приведет к ухудшению фискальной устойчивости. Однако причиной такой динамики может быть наступление экономического спада. В таком

случае показатели, характеризующие функцию макроэкономической стабилизации фискальной политики, будут иметь позитивную динамику, компенсируя негативную динамику указанных показателей. Также снижение неравенства в доходах населения, формирование среднего класса в обществе (показатели инклюзивного развития), как правило, связывают с достижением устойчивых динамичных темпов роста экономики.

Значимость измерений для оценки эффективности бюджетных расходов целесообразно дифференцировать:

— обеспечение бюджетной устойчивости — 40 %;
— содействие макроэкономической устойчивости — 30 %;
— содействие долгосрочному росту экономики — 15 %;
— поддержка инклюзивного развития — 15 %.

Бюджетная устойчивость оценивается прямым образом, поэтому значимость данной группы показателей должна быть выше остальных. На макроэкономическую устойчивость бюджетные расходы влияют частично, поэтому вес этого измерения в общем индексе должен быть меньше. Оценка влияния бюджетной политики на оставшиеся измерения в большей мере является условной, поэтому их вес в индексе должен быть наименьшим.

В данном случае веса выбраны достаточно условно. Предполагается, что на всем исследуемом периоде реализации политики они не пересматриваются. Однако справедливо предположить, что в периоды сильного экономического спада роль бюджетной политики для макроэкономической стабилизации повышается, и эффективность политики для таких лет целесообразно оценивать главным образом на основе критерия содействия макроэкономической устойчивости. Кроме того, расширение списка индикаторов, указывающих на эффективность бюджетной политики, может привести к корректировке данных весов. Например, в условиях появления надежных эмпирических доказательств влияния определенных производительных расходов на долгосрочный рост экономики целесообразно повысить удельный вес соответствующего измерения. Однако пока о существовании такого влияния можно судить лишь условно.

Для каждого измерения выбраны экономические показатели, которые характеризуют вклад бюджетной политики в достижение тех или иных целей (табл. 1). Итоговый индекс получается путем взвешивания всех измерений с учетом установленных удельных весов. При наличии нескольких показателей в рамках одного измерения веса устанавливаются одинаковыми. Количественные значения показателей оцениваются в диапазоне от ноля (наихудшее значение) до 100 (наилучшее значение). Для нормализации значений показателей в диапазоне 0–100 используется следующая формула:

$$\frac{x_i - x_{min}}{x_{max} - x_{min}} * 100, \quad (1)$$

где x_i — значение показателя в период времени i, x_{min} — наихудшее значение показателя в рамках рассматриваемого периода, x_{max} — бенчмарк, ориентир для показателя.

Для группы показателей, характеризующих устойчивость бюджетно-налоговой политики, целевыми значениями (бенчмарками) являются нулевые значения. Данное состояние можно назвать условно идеальным в бюджетной политике, предполагающим отсутствие каких-либо рисков для ее устойчивости. Однако в то же время нулевой уровень государственного долга создает риски для устойчивого роста экономики, поскольку финансирование расходов на развитие неминуемо сопровождается увеличением долгового бремени государства.

Для некоторых показателей в качестве бенчмарка выбрана степень устойчивости значений данных показателей за несколько лет. Как было сказано ранее, для обеспечения устойчивости государственных расходов страны внедряют бюджетные правила. Стабильность

расходов способствует повышению доверия бизнеса к государственной политике, увеличению горизонта планирования их хозяйственной деятельности. Для социальных расходов бюджета устойчивость также является основным критерием эффективности. В частности, в России уровень бедности тесно связан с динамикой социальных расходов бюджета. При увеличении реальных расходов на социальную политику уровень бедности снижался в период с 2003 по 2013 г. (рис. 2). Но при стагнации роста этих расходов (в 2015–2019 гг.) уровень бедности начал расти. При этом недопустима ситуация, когда уровень жизни социально уязвимых слоев населения становится зависимым от динамики мировых цен на нефть, как в целом можно было наблюдать в России.

Рисунок 2

Взаимосвязь уровня бедности и расходов бюджета на здравоохранение в России / Correlation between the level of poverty and health budget expenditures

** Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения / * Population with cash incomes below the subsistence level, as a percentage of the total population.*

Источник: рассчитано авторами по данным Федеральной службы государственной статистики и Минфина России / Source: calculated by the authors based on the data of the Federal State Statistics Service and the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Таким образом, ряд показателей отражает годовые результаты бюджетной политики. К ним относятся: ненефтегазовый баланс бюджета, расходы бюджета на обслуживание долга, расходы на здравоохранение и образование. Остальные показатели, основанные на оценке волатильности (первичные расходы бюджета, социальные расходы бюджета), показывают итоги политики за ряд лет.

Список выбранных показателей не является исчерпывающим. Однако, по мнению авторов, выбранные показатели, с одной стороны, наиболее важны для отражения влияния бюджетной политики на достижение описанных выше целей макроэкономической политики, с другой стороны, по ним имеется необходимая статистика для анализа бюджетной политики России. В перспективе для совершенствования индекса бюджетных расходов можно расширить список показателей. Например, с точки зрения влияния на обеспечение устойчивого и инклюзивного развития интерес представляют следующие бюджетные показатели: инвестиционные расходы, расходы на научные исследования и разработки, расходы на инфраструктуру, адресные социальные расходы, производительные расходы, структурный бюджетный баланс. Однако в настоящее время статистика по данным показателям ограничена. Динамические ряды по ним сформировать сложно. Некоторые

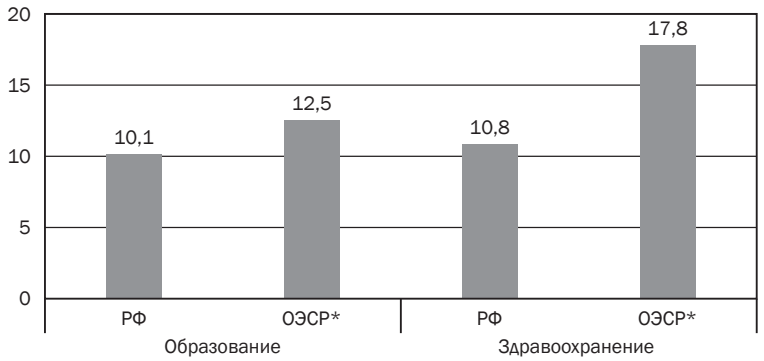
показатели являются аналитическими (например, производительные расходы, структурный баланс) и не представлены в бюджетной статистике России. Однако, например, в ОЭСР показатель «структурный баланс бюджета», который указывает на направленность бюджетной политики, оценивается для стран — членов ОЭСР на регулярной основе. В целом для проведения более точного анализа проводимой бюджетной политики требуется глубокая детализация бюджетных показателей.

В настоящей работе предложен ряд показателей для оценки эффективности бюджетных расходов. Подходы к оценке динамики данных показателей различаются. Для некоторых показателей является очевидным, что увеличение или уменьшение их уровня (по отношению к ВВП) отражает позитивное изменение. Например, снижение расходов бюджета на обслуживание долга и увеличение несырьевого баланса бюджета говорят о повышении фискальной устойчивости в экономике. Для ряда показателей в качестве единицы измерения применяется дисперсия. В общем целевыми значениями (бенчмарками) большинства показателей являются нулевые значения, а наихудшими — максимальные значения на периоде.

Для остальных показателей сложно выбрать критерии эффективности. Например, предполагается, что доля расходов на образование и здравоохранение должна соответствовать некоторому уровню. В этом случае также необходимо использовать бенчмарки. Данные показатели в настоящей работе сопоставляются со средним уровнем показателей стран ОЭСР, которые принято считать образцовыми в части проводимой экономической политики. Целевыми значениями были определены средневзвешенные значения ОЭСР за 2018 г.[6] (рис. 3).

Рисунок 3

Расходы на образование и здравоохранение в 2018 г., в процентах к общим расходам бюджета / Education and health expenditures in 2018, as a percentage of total budget expenditures



** Средневзвешенное значение / * Weighted average.*
Источник: рассчитано авторами по данным Минфина России и ОЭСР (stats.oecd.org) / Source: complied by the authors according to the Ministry of Finance of the Russian Federation and the OECD.

Анализ проводился на периоде с 2008 по 2019 г. Таким образом, было отражено влияние на бюджетную политику кризиса 2009 г., а также период восстановления экономики России после него и период адаптации экономики к новым ценам на нефть, установившимся в конце 2014 г. Данные показатели по большей части имеют универсальный характер и могут использоваться для сопоставления бюджетной политики разных стран.

[6] *Выбран 2018 г., поскольку показатели за последние десять лет не являются слишком волатильными.*

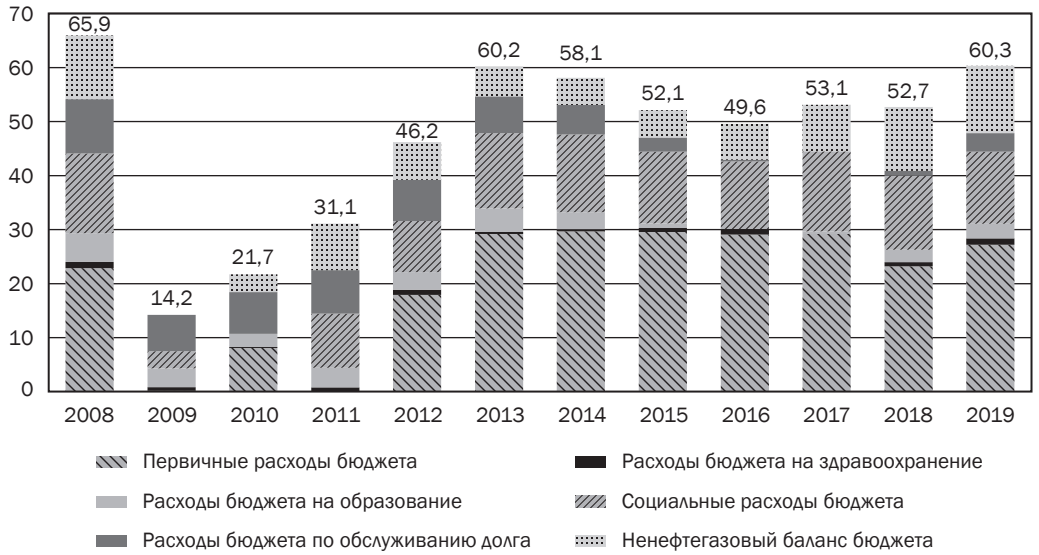
РЕЗУЛЬТАТЫ

Рассчитанные значения индекса указывают на резкое ухудшение в 2009 г. показателей, характеризующих бюджетную и макроэкономическую устойчивость (рис. 4), что было вызвано сильным внешним шоком и постепенной адаптацией бюджетной политики к новым экономическим условиям. В 2009 г. выросла волатильность бюджетных расходов, резко увеличился ненефтегазовый дефицит, расходы на человеческий капитал были вытеснены в структуре расходов другими расходами, в частности, расходами на социальную политику.

Период восстановления после кризиса занял продолжительное время. К 2013 г. повысилась стабильность в бюджетных расходах в целом, и в частности в расходах на социальную политику. Вырос удельный вес расходов на образование, приблизившись к уровню ОЭСР (11,4 % против 12,5 %), при этом сектор здравоохранения оставался существенно недофинансированным. Удельный вес этих расходов в 2013 г. составлял 9,2 % против 17,8 % в ОЭСР.

Рисунок 4

Индекс эффективности бюджетных расходов / The index of budget expenditures efficiency



Источник: рассчитано авторами / Source: complied by the authors.

Снижение индекса после 2013 г. объясняется увеличением расходов на обслуживание долга по отношению к ВВП, увеличением ненефтегазового дефицита, а также сокращением в структуре расходов ассигнований на здравоохранение и образование.

Качественные улучшения в бюджетной политике отмечаются в 2017 г., когда было принято новое бюджетное правило. С этого периода начала повышаться бюджетная устойчивость, на что указывает снижение ненефтегазового дефицита и расходов на обслуживание долга. Кроме того, немного увеличился удельный вес расходов на человеческий капитал в структуре долга. Также уровень первичных расходов и расходов на социальную политику по отношению к ВВП был относительно стабильным. К 2019 г. значение индекса достигло уровня 2013 г., однако было ниже предкризисного уровня 2008 г.

Хотя к 2019 г. в целом были достигнуты значительные успехи в области обеспечения фискальной и макроэкономической стабильности, политика бюджетных расходов должна уделять больше внимания долгосрочному росту экономики, повышая уровень

финансирования секторов здравоохранения и образования, а также инклюзивному развитию в условиях роста уровня бедности населения.

Мировой экономический кризис 2020 г. существенно повлиял на экономику России, что, безусловно, отразится на ухудшении показателей рассчитываемого индекса. При этом его восстановление может занять более продолжительное время, чем период после кризиса 2009 г. (2010–2013 гг.). В связи с этим важно уделять особое внимание распределительной и перераспределительной бюджетной политике в целях содействия структурной перестройке экономики для обеспечения качественного экономического развития, а также социальной поддержке населения, пострадавшего вследствие пандемии и действия карантинных мер.

АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2020 ГОДУ

Стремительное распространение новой коронавирусной инфекции в первом полугодии 2020 г. обусловило введение странами жестких ограничительных мер, которые привели к нарушению мировых производственно-сбытовых цепочек. Кризис 2020 г. получил название «Великий карантин» [IMF, 2020b] вследствие введенных карантинных мер, обусловивших глубокий спад мировой экономики. Несмотря на то что сокращение экономической активности было обусловлено карантинными мерами, призванными сдержать распространение пандемии, для возобновления роста экономики простого снятия или отмены данных мер недостаточно. Многие компании оказались на грани банкротства ввиду длительного простоя и отсутствия заказов, работники частично были уволены либо их заработная плата была сокращена, что сократило внутренний спрос в экономике. Для поддержания предприятий и населения и для возобновления экономической деятельности требуются значительные фискальные и монетарные стимулы.

Российская экономика оказалась под двойным ударом. С одной стороны, с небольшим отставанием от Европы российские власти ввели жесткие карантинные меры, продлевавшиеся несколько раз. С другой стороны, вследствие ограничения перелетов и сокращения транспортных потоков сократился спрос на топливо, что привело к резкому снижению мировых цен на нефть. Для поддержания мировых цен на нефть страны ОПЕК и другие крупные производители нефти договорились сократить объемы поставок нефти на рынок.

Бюджетное правило России, определяющее объемы бюджетных расходов исходя из объемов добычи и нефтяных цен, было несколько скорректировано. Физические объемы нефти в формуле стали учитываться исходя из потенциальных, а не фактических объемов поставок (с учетом договоренностей со странами ОПЕК++), что позволило несколько увеличить объемы расходов нефтегазовых доходов. Сделка ОПЕК++ по сокращению объемов поставок нефти будет действовать до 2022 г., однако ее условия могут быть пересмотрены на фоне высокой неопределенности на рынке нефти.

В условиях действия карантинных мер Правительством и Центральным банком РФ принимались меры по поддержке бизнеса и населения. В частности, такими мерами стали дополнительное финансирование системы здравоохранения, увеличение пособий по безработице, выплаты семьям с детьми, возврат налогов самозанятым, субсидирование процентных ставок предприятиям, отсрочка по уплате налоговых, кредитных, арендных платежей, снижение ставки по страховым взносам, отмена уплаты НДС, льготное кредитование, снижение рыночных процентных ставок.

В заключении на проект федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) отметил, что наиболее эффективными бюджетными мерами, согласно опросам предпринимателей, оказались: возможность включения в себестоимость расходов на дезинфекцию помещений

и приобретение приборов, лабораторного оборудования, спецодежды и других средств защиты работников, а также возможность продлить сроки ответов на налоговые требования и сроки представления отчетности. При этом имеется необходимость проведения оценки эффективности реализованных в «первую волну» антикризисных мер с тем, чтобы сохранить наиболее востребованные из них на период «второй волны» и 2021 г.[7]

Первый и второй пакеты антикризисных мер составили примерно 1,9 % по отношению к ВВП 2019 г. (2,1 трлн руб.), хотя среднемировое значение было несколько выше: 5,3 % ВВП согласно [Elgin C. et al., 2020] по состоянию на июнь 2020 г. В связи с этим некоторые экономисты[8] считают принятые в России меры недостаточными и запоздалыми, что в целом будет сказываться на темпах восстановления экономики.

Кроме того, в июне 2020 г. Правительством России был представлен проект общенационального плана по восстановлению экономики в размере примерно 4,5 % по отношению к ВВП 2019 г. (5 трлн руб.). Согласно этому плану к концу 2021 г. должны быть обеспечены: устойчивый рост реальных денежных доходов населения, снижение безработицы до уровня не более 5 %, выход на устойчивый рост ВВП на уровне не менее 2,5 % за счет внедрения современных технологий, использования новых возможностей рынка труда, развития экспорта и активного импортозамещения. Финансирование данных программ повлечет увеличение государственного долга и, соответственно, бюджетных расходов на его обслуживание.

Вместе с тем, по оценкам некоторых международных организаций, в частности Economist Intelligence Unit, восстановление российской экономики будет происходить медленнее мировой. Так, по их оценкам, мировая экономика вернется к докризисному уровню в 2022 г., тогда как российская — к 2024 г.[9] Согласно выводам исследователей, выход российской экономики из кризиса будет осложняться падением цен на энергоресурсы, а также сохраняющимися структурными проблемами в условиях отсутствия четких планов по их преодолению. Также прогнозы МВФ[10] указывают на то, что восстановление экономики России после кризиса будет более продолжительным в сравнении со среднемировыми значениями в связи с ее структурными ограничениями[11].

ВЫВОДЫ

Бюджетная политика как в Российской Федерации, так и в других странах мира является одним из столпов в реализации макроэкономической политики стимулирования экономического роста. Наряду со снижением процентных ставок государственные расходы поддерживают экономическую активность в условиях кризиса.

Бюджетные расходы не только выступают неотъемлемым элементом устойчивой фискальной политики, но и содействуют макроэкономической устойчивости и долгосрочному экономическому росту, поддерживают инклюзивное развитие. Согласно проведенной оценке, в целом к 2019 г. индикативные показатели бюджетной политики выросли, однако

---

[7] *Заключение РСПП. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027743-7.*

[8] *Интервью с профессором Парижского университета Sciences Po С. Гуриевым. URL: https://echo.msk.ru/programs/personalno/2670011-echo//.*

[9] *A Q3 recovery, what Q3 recovery? Q3 global forecast 2020 / The Economist Intelligence Unit. URL: https://www.eiu.com/n/covid-19-causes-most-g7-countries-to-lose-four-years-of-economic-growth/.*

[10] *World Economic Outlook Database / IMF, October 2020. URL: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October.*

[11] *Российская Федерация: Заключительное заявление по итогам консультаций 2020 года в соответствии со Статьей IV. 24 ноября 2020 г. / МВФ. URL: https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/11/23/mcs112420-russia-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission.*

так и не достигли более высоких показателей, существовавших несколько лет назад. Новые вызовы, обусловленные пандемией, конечно же, снизят формальные интегральные бюджетные индикаторы, но если государственные расходы будут эффективными, то последующий экономический рост и экономическая трансформация оправдают увеличение государственного долга.

Список источников

Замулин О. А., Сонин К. И. Экономический рост: Нобелевская премия 2018 года и уроки для России // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 11–36. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-11-36/.

Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2013-8-35-59.

Лавров А. М., Ястребова О. К. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 19–21.

Лазарян С. С., Никонов И. В., Вотинов А. И. и др. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 65–77. URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-65-80.

Шахова Г. Я., Крадинов П. Г., Маненок П. Л. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 4. С. 5–18.

A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. World Economic Outlook Update / IMF, June 2020(b). URL: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020.

Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P. Rethinking Macroeconomic Policy / IMF Staff Position Note. February 12, 2010. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf.

Daniel J., Davis J., Fouad M. et al. Fiscal Adjustment for Stability and Growth / Washington, DC: IMF, 2006.

Elgin C., Basbug G., Yalaman A. Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index / VoxEU & CEPR. 07 May 2020. URL: https://voxeu.org/article/economic-policy-responses-pandemic-covid-19-economic-stimulus-index.

Fiscal Monitor: Achieving More with Less / IMF, April 2017. URL: https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017.

Fiscal Monitor: Curbing Corruption / IMF, April 2019. URL: https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/27/Fiscal-Monitor-April-2019-Curbing-Corruption-46532.

Musgrave R. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill, 1959.

Reassessing the Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies / IMF Policy Paper. September 17, 2013. URL: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/072113.pdf.

Report on the OECD framework for inclusive growth / OECD, 2014. URL: https://www.oecd.org/mcm/IG_MCM_ENG.pdf.

World Economic Outlook: The Great Lockdown / IMF, April 2020(a). URL: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020.

Поступила в редакцию 12 августа 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P. (2010). Rethinking Macroeconomic Policy. IMF Staff Position Note, February 12. Available at: https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf.

Daniel J., Davis J., Fouad M. et al. (2006). Fiscal Adjustment for Stability and Growth. Washington, DC: IMF.

Elgin C., Basbug G., Yalaman A. (2020). Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index. VoxEU & CEPR. 07 May. Available at: https://voxeu.org/article/economic-policy-responses-pandemic-covid-19-economic-stimulus-index.

IMF (2013). Reassessing the Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies. IMF Policy Paper. Available at: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/072113.pdf.

IMF (2017). Fiscal Monitor: Achieving More with Less, pp. 15–23.

IMF (2019). Fiscal Monitor: Curbing Corruption.

IMF (2020a). A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. World Economic Outlook Reports.

IMF (2020b). World Economic Outlook: The Great Lockdown.

Idrisov G.I., Sinelnikov-Murylev S.G. (2013). Budget Policy and Economic Growth. *Voprosy Ekonomiki*, no. 8, pp. 35–59 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2013-8-35-59/.

Lavrov A.M., Yastrebova O.K. (2018). Novelties of the Budgetary Process in OECD Countries. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 2, pp. 9–23 (In Russ.).

Lazaryan S.S., Nikonov I.V., Votinov A.I. et al. (2019). International Practice of Fiscal Rules: Formation of Modern Approaches. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 2, pp. 65–80 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.31107/ 2075-1990-2019-2-65-80.

Musgrave R. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.

OECD (2014). Report on the OECD framework for inclusive growth. Available at: https://www.oecd.org/mcm/IG_MCM_ENG.pdf.

Shahova G.Y., Kradinov P.G., Manenok P.L. (2012). Long-Term Sustainability of the Budget System. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 5–18 (In Russ.).

Zamulin O.A., Sonin K.I. (2019). Economic Growth: Nobel Prize in Economic Sciences 2018 and the Lessons for Russia. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 11–36 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-11-36.

Received 12.08.2020
Accepted for publication 18.12.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-25-38

CC BY

Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов

***Владимир Владимирович Вагин**, к. филос. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, г. Москва*
E-mail: vagin@nifi.ru, ORCID 0000-0001-5570-2593
***Ирина Вениаминовна Петрова**, к. э. н., г. Москва*
E-mail: iniveri@yandex.ru, ORCID 0000-0001-9913-5770

Аннотация
Статья посвящена взаимосвязи общественного участия и эффективности бюджетных расходов. Изучение эффективности бюджетных расходов — одна из самых актуальных тем общественных финансов. В то же время вопрос о том, имеет ли влияние гражданское участие на повышение эффективности государственных расходов, рассматривается в научной литературе нечасто. Авторы анализируют формирование системы гражданского участия в реализации проектов государственных программ и нацпроектов Российской Федерации и делают вывод о значимости гражданской партисипации для повышения эффективности бюджетных расходов.
Базой для эмпирического анализа настоящей статьи выбраны результаты участия граждан в реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и других государственных программ. Авторами сделана попытка выявить основные подходы к определению показателей эффективности общественного участия в государственных программах и федеральных проектах. В статье также содержатся рекомендации по поддержке организаторов мероприятий участия граждан на региональном и местном уровнях.

***Ключевые слова:** вовлечение граждан, гражданская партисипация, общественное участие, эффективность бюджетных расходов, инициативное бюджетирование, аллокационная эффективность, федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»*

***JEL:** H72, H76, H79*

***Для цитирования:** Вагин В. В., Петрова И. В. Влияние гражданской партисипации на эффективность бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 25–38. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-25-38.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-25-38

The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures

Vladimir V. Vagin[1]
E-mail: vagin@nifi.ru, ORCID 0000-0001-5570-2593
Irina V. Petrova
E-mail: iniveri@yandex.ru, ORCID 0000-0001-9913-5770
[1] *Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The article is devoted to the relation between public participation and the effectiveness of budget expenditures. Studying the effectiveness of budget expenditures is one of the most relevant topics of public finance. At the same time, the question of whether civil participation has an impact on improving the efficiency of public spending is not often considered in the scientific literature. The authors analyze the development of the system of civil participation in the implementation of projects of state programs and national projects of the Russian Federation, and conclude that civil participation is important for improving the efficiency of budget expenditures.
The results of citizens' participation in the implementation of "Formation of a comfortable urban environment" federal project are chosen as the basis for the empirical analysis of this article. The authors attempt to determine the main approaches to forming indicators of the effectiveness of public participation in state programs and federal projects. The article also contains recommendations aimed at encouraging event organizers to engage citizens at the regional and local levels.

Keywords: *civil participation, efficiency of budget expenditures, participatory budgeting, allocation efficiency, "Formation of a comfortable urban environment" federal project*

JEL: *H72, H76, H79*

For citation: *Vagin V.V., Petrova I.V. The Role of Public Participation in Ensuring the Efficiency of Budget Expenditures. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 25–38 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-25-38.*

ВВЕДЕНИЕ

Одной из малозаметных новаций в сфере государственного управления в Российской Федерации последних лет является декларация необходимости участия граждан в определении приоритетности тех или иных локальных инфраструктурных проектов и деятельности, направленной на их реализацию. Впервые этот императив был назван в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию в декабре 2016 г.[1] В начале 2017 г. участие граждан стало важным элементом приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»[2]. В октябре 2018 г. поддержка участия граждан в бюджетных решениях в форме «инициативного бюджетирования» (далее — ИБ) вошла в состав «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»[3]. Однако в научной литературе практически не изучен вопрос о том, есть ли связь между участием граждан в выдвижении и реализации подобных проектов и эффективностью расходования бюджетных средств. Целью данной статьи является определение взаимосвязи между эффективностью расходования бюджетных средств и гражданской партисипацией[4].

Вопрос эффективности расходования финансов укоренен в анализе функционирования хозяйствующих субъектов и в наибольшей степени изучен с точки зрения управления объектами предпринимательской деятельности субъектом такой деятельности. В то же

---

[1] *Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 1 декабря 2016 г.*

[2] *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 1710).*

[3] *Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года.*

[4] *Гражданская партисипация — общественное участие граждан в государственном и муниципальном управлении в формах, предусмотренных нормативно-правовыми актами Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.*

время влияние гражданского участия на эффективность общественных финансов совсем недавно стала рассматриваться как часть государственной повестки. В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах (IX раздел — «Обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов») определен перечень мероприятий, направленных на развитие инициативного бюджетирования — ключевой формы гражданского участия в бюджетных решениях, в том числе «включение инициативного бюджетирования в состав возможных механизмов реализации различных мероприятий, направленных на развитие городской среды»[5].

В Российской Федерации накоплен уникальный опыт вовлечения граждан в решение вопросов местного значения, поддержку местных инициатив [Shulga I., Vagin V., 2018]. Одновременно с инициативным бюджетированием значительное развитие получили смежные практики: рейтинговое голосование, соучаствующее проектирование и другие. Вовлечение граждан в этом случае предполагает их участие в выборе, обсуждении проектов планировочных решений на локальных территориях городов и поселений [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2016; Санофф Г., 2015; Снигирева Н., 2016].

С 2015 г. в России установлена новая проектная форма государственного управления, которую можно рассматривать как единство планов развития важнейших социальных областей и деятельности по их осуществлению, сформированных прежде всего в рамках национальных проектов. Национальные проекты, входящие в состав госпрограмм Российской Федерации, в этом смысле явились хорошим индикатором гибкости правовой системы России, которая в идеальном случае не должна допускать инерции при оперативном решении острых вопросов, определяющих эффективность обеспечения функций государства [Пономарева С. А., 2019].

Сегодня отсутствует единая методология гражданского участия, различные отраслевые министерства, ответственные за реализацию национальных проектов, создают собственные, не апробированные процедуры гражданского участия. Часто эти процедуры отсутствуют или противоречат нормам действующего федерального законодательства [Шугрина Е. С., 2019]. Такая ситуация свидетельствует о том, что потенциал гражданского участия еще не стал значимым ресурсом реализации целей стратегических документов РФ.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

В общеэкономическом смысле эффективность является характеристикой качества деятельности организации. «При операционализации понятия эффективности организации принято различать результативность (*effectiveness*) и экономичность (*efficiency*) ее деятельности. Первая измеряет степень достижения установленных для организации целей. Вторая же, сопоставляя получаемые анализируемой единицей результаты со значениями факторов (обычно затратами ресурсов), при которых они были достигнуты, дает представление о том, насколько экономично она функционирует» [Федотов Ю. В., 2012, с. 53].

Р. С. Афанасьев и Н. В. Голованова, опираясь на многочисленные российские и зарубежные источники, систематизировали представления об эффективности бюджетных расходов. «Понятие эффективности включает следующие компоненты: техническая эффективность (*technical efficiency*), которая определяется как соотношение стоимости промежуточного результата (общественного блага или услуги) и ресурсов, затраченных на его производство; аллокационная эффективность (*allocative efficiency*), которая означает

[5] *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.».*

использование имеющихся в распоряжении бюджета ресурсов для получения результата, максимально соответствующего предпочтениям жителей... Аллокационная эффективность означает, что жители получают максимальную отдачу от ограниченных бюджетных ресурсов» [Афанасьев Р. С., Голованова Н. В., 2016, с. 63].

А что такое «предпочтения» жителей? Насколько они устойчивы? Какие процедуры позволяют их выявить? Все эти вопросы встают сегодня перед исследователями, изучающими вопрос интеграции гражданского участия в государственное управление. Б. С. Новек описал существующие в научной литературе мнения в отношении гражданского участия. Первый подход — «люди не обладают теми знаниями, способностями, склонностями, которые есть у профессионалов». Второй подход — «участие людей в управлении невозможно организовать, так как невозможно создать эффективно функционирующие дискуссионные группы». Третий — «организация общества слишком сложна для понимания рядовыми гражданами, а следовательно, гражданское участие неэффективно» [Новек Б. С., 2016, с. 143–152]. Американский ученый не останавливается лишь на перечислении существующих подходов, он пытается создать свою модель гражданского участия, выходящую за рамки «совещательного фундаментализма», оставляющего гражданам только дискуссии и сферу гражданского общества. Таким образом, выявление лишь «предпочтений» как основы «аллокационной эффективности» уже не устраивает сторонников новых форм гражданского участия.

Одновременно с этим недостаточное внимание уделяется еще одной грани «аллокационной эффективности» — определению места (*location*) наиболее эффективного приложения бюджетных средств. Это не только определение географического месторасположения для новых объектов, но и выбор формы удовлетворения потребностей местного сообщества. Сообщества, вовлеченные в управление бюджетными расходами и территориальное развитие, формируют «максимальное предпочтение», которое повышает эффективность бюджетных расходов. Вслед за этим эффективность бюджетных расходов начинает напрямую зависеть от ценности достигаемого результата для конкретного сообщества. Таким образом, в части «аллокационной эффективности» значимость общественного участия в создании необходимой для жизнедеятельности общественной инфраструктуры становится все более заметной.

Еще один аспект обозначенного нами вопроса: а на что, собственно, влияет общественное участие — на «эффективность общественных финансов» или на «управление этой сферой»? В научной литературе появились публикации, которые обосновывают предметную область темы исключительно сферой управления [Белоусов Ю. В., 2016]. Однако авторы статьи считают, что общественное участие нельзя ограничивать исключительно вопросами управления государственными и муниципальными финансами.

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственные программы представляют в настоящее время наибольший интерес с точки зрения изучения связи между гражданским участием и эффективностью их реализации, так как структура государственных программ в наиболее полной мере по сравнению с другими официальными документами раскрывает участников, мероприятия, ресурсы и ожидаемые результаты. При этом расходы федерального бюджета, структурированные государственными программами, в 2020 г. приблизились к 50 %.

Рассматривая сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации (табл. 1), можно увидеть, что ни по одной из государственных программ плановые показатели не достигнуты полностью. Количество внесенных изменений в государственные программы Российской Федерации и изменение числа их мониторинговых показателей вместе с изменениями, вносимыми

в федеральный бюджет, в рассматриваемом периоде позволяют говорить о значительном числе корректировок. Таким образом, делать выводы об эффективности бюджетных расходов и даже их результативности в рамках государственных программ, отражаемых меняющимися показателями, сложно.

При этом бюджетная эффективность в оценке сведена исключительно к результативности и отражает физические (качественные и количественные) характеристики достигнутого результата по сравнению с планируемыми (ожидаемыми).

Структура бюджетных расходов в большинстве стран мира складывается из капитальных (инвестиционных) и текущих расходов. Капитальные расходы направляются на создание и воспроизводство источников будущих бюджетных расходов, а текущие (эксплуатационные) расходы — на поддержание систем жизнедеятельности общества. Эффективность текущих расходов стремится к нулю при любом заданном значении показателя, эффективность капитальных расходов стремится к единице. В каждом отраслевом направлении расходов присутствуют оба этих вида. Основная задача финансового менеджмента в сферах управления бюджетными финансами заключается в доведении доли текущих расходов до необходимого минимума с целью приоритизации капитальных расходов. Сложность задачи на данный момент заключается в том, что существующая система показателей как государственных программ Российской Федерации, так и новых для бюджетного процесса документов — федеральных проектов — содержит показатели, характеризующие преимущественно эффективность капитальных расходов. При этом существующая система показателей отражает результативность, а не эффективность бюджетных расходов в условиях альтернативности выбора направлений расходования бюджетных средств. Данные, приведенные в табл. 1, с очевидностью демонстрируют, что даже при постоянных изменениях в структуре показателей реализации госпрограмм уровень их достижения оставляет желать лучшего.

Таблица 1

Анализ реализации отдельных государственных программ Российской Федерации в 2015–2019 гг. по отдельным параметрам / Analysis of the implementation of individual state programs in the Russian Federation by particular parameters (2015–2019)

Наименование	Количество внесенных изменений в году, ед.					Количество показателей в году, ед.				Уровень достижения показателей результативности в году, %			
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Развитие здравоохранения	-	-	3	3	4	12	12	12	5	90,6	84,7	95,1	89,6
Развитие образования	-	4	2	6	8	9	9	9	14	93,3	77,8	89,9	81,3
Социальная поддержка граждан	-	-	5	4	4	3	2	2	2	93,9	82,2	94,1	99,82
Доступная среда	-	2	4	-	2	6	6	7	6	74,4	98,7	93,0	89,38
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	-	-	4	6	9	3	3	3	5	47,7	55,0	79,2	98,4
Содействие занятости населения	-	-	3	2	2	4	4	4	4	70,7	83,5	90,0	98,96
Развитие культуры и туризма	-	-	9	6	8	20	20	21	21	73,8	77,4	87,7	89,39
Охрана окружающей среды	-	1	2	2	2	8	6	6	7	96,1	87,8	92,4	91,85
Развитие физической культуры и спорта	3	3	5	4	3	2	3	3	4	98,4	98,2	86,4	95,83
Экономическое развитие и инновационная экономика	5	5	2	4	6	6	6	6	8	75,3	84,3	92,3	87,32
Информационное общество	2	1	6	5	5	6	6	7	8	71,5	80,4	86,4	93,67

Наименование	Количество внесенных изменений в году, ед.					Количество показателей в году, ед.				Уровень достижения показателей результативности в году, %			
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Развитие рыбохозяйственного комплекса	1	1	3	1	1	9	9	9	9	90,2	64,2	77,5	89,46
Развитие Северо-Кавказского федерального округа	2	1	3	1	3	15	15	15	15	89,5	94,4	87,9	84,84
Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	-	-	1	1	2	7	8	8	9	77,4	85,5	94,8	93,62
Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	-	-	2	1	1	6	6	6	5	91,0	95,6	95,1	94,11
Федеральный бюджет Российской Федерации	3	1	2	2	1								

Источник: составлено авторами по данным сводных годовых докладов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2015, 2016, 2017 и 2018 гг. Портал госпрограмм РФ (https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment) / Source: compiled by the authors based on the combined annual reports on the implementation and evaluation of the state programs' effectiveness in the Russian Federation in 2015, 2016, 2017 and 2018.

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЕ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПНЫМ И КОМФОРТНЫМ ЖИЛЬЕМ И КОММУНАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Бюджетные расходы направлены на удовлетворение потребностей общества и государства, поэтому справедливо предположить, что общественные институты и организации являются неявными участниками бюджетного процесса. К настоящему времени в Российской Федерации накоплен определенный опыт общественного участия в создании социальной инфраструктуры, инфраструктуры благоустройства, реализации социальных проектов. При этом десять государственных программ Российской Федерации (из 39, без учета начинающих свое действие с 2019 г. и позже), входящие в блок «Новое качество жизни», имеют все основания для использования потенциала общественного участия и общественного контроля.

На сегодняшний день обязательность гражданского участия отражена только в государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Обязательность гражданского участия выражена в том, что первоочередному благоустройству подлежат общественные пространства, которые поддержаны большинством населения муниципального образования[6, 7, 8].

---

[6] *Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р).*

[7] *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 1710).*

[8] *Приказ Минстроя России от 18 марта 2019 г. № 162 «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации федерального проекта "Формирование комфортной городской среды"».*

Данная государственная программа связана с федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды». Его цель — кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 %, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза, а также создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 %.

В данном федеральном проекте определены следующие формы общественного участия:

— рейтинговое голосование в городах по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке, с применением целевой модели по вовлечению граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды;

— участие граждан в мониторинге реализации государственных (муниципальных) программ формирования современной городской среды с использованием информационных систем путем реализации возможности гражданам и организациям оставить свое мнение о ходе и результатах реализации программ[9].

При описании модели реализации приоритетного проекта определено, что благодаря созданию новой нормативной правовой базы на муниципальном уровне в Российской Федерации будет создан механизм реализации мероприятий по благоустройству, отвечающий современным требованиям к созданию комфортной среды проживания граждан и предполагающий масштабное вовлечение граждан в реализацию указанных мероприятий, что позволит увеличить объем реализуемых мероприятий и улучшить качество среды проживания в населенных пунктах.

Паспорт приоритетного проекта указывает, что основной адресной группой выгодополучателей является население, которое одновременно участвует в реализации мероприятий федерального проекта. Поскольку организация осуществления благоустройства на территории муниципального образования относится к вопросам местного значения[10], можно говорить о том, что приоритетный проект стал первым масштабным инструментом участия граждан в муниципальном и территориальном развитии.

За два года реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» создана новая организационная, нормативно-правовая, методологическая, творческая, образовательная и контрольная инфраструктура участия граждан и общественных институтов в управлении созданием и развитием комфортной среды жизнедеятельности. Нормативные акты Правительства Российской Федерации (правила субсидирования программ городской среды в различных редакциях) фактически обязали органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления финансово закрепить распределение приоритетов поддержания и развития уровня комфорта жизнеобеспечения граждан в муниципальных образованиях с населением свыше 1000 человек, что позволило начать применение даже в небольших населенных пунктах минимальных стандартов благоустройства, присущих преимущественно городам[11].

---

[9] *Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» является преемником приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», который реализован в 2017–2018 гг.*

[10] *См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

[11] *Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2018 г. / Официальный сайт Департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства города Новосибирска. URL: http://degkh.ru/blagoustroystvo/munitsipalnaya-programma-formirovanie-sovremennoy-gorodskoy-sredy/Отчет%20о%20ходе%20реализации%20работ%20по%20благоустройству%20дворовых%20территорий%20в%202018%20(08.05.2018).pdf.*

Приказы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации о государственных (муниципальных) программах современной городской среды впервые подробно определили и систематизировали круг проблем и вопросов, которые типичны для муниципальных образований Российской Федерации. Предложены варианты их решения и тиражирования в нормативных документах регионального и муниципального уровней. Разработаны методические рекомендации по вовлечению населения в процесс управления созданием проектов благоустройства локального (дворовое пространство) и муниципального (общественное пространство) масштаба, мотивирования гражданской активности (рейтинговое голосование). Впервые в документах федерального уровня предложено рассматривать общество и общественные институты в качестве уполномоченных участников социально-экономического развития государства[12]. В этом же направлении эволюционирует инфраструктура общественного контроля за реализацией государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды.

Очень важным аспектом гражданской партисипации является финансовое и трудовое участие населения в реализации проектов. Общая сумма софинансирования гражданами и юрлицами проектов инициативного бюджетирования составила в 2018 г. почти 2 млрд руб.[13] При этом финансовый вклад граждан важен с точки зрения создания мотивации сопричастности граждан к создаваемым объектам. Эти объекты при последующей эксплуатации благодаря софинансированию становятся объектами пристального общественного контроля.

В реализации приоритетного проекта в 2018 г. в 59 субъектах РФ финансовое участие приняли (табл. 2) более 717,8 тыс. граждан в благоустройстве 3106 объектов (дворовых и общественных территорий), собрав более 368 млн руб. (в среднем на одного человека — 512 руб., на один объект — 118,5 тыс. руб.).

Таблица 2

Финансовое участие граждан в разрезе объектов в 2018 г. в сравнении с 2017 г. / Financial participation of citizens in the context of objects in 2018 compared to 2017

Наименование объектов благоустройства	Количество объектов	Финансовое участие граждан			
		Сумма средств на одного человека	Сумма средств на один объект	Участие граждан	
	ед.	руб.	тыс. руб.	чел.	тыс. руб.
Всего:	3106 (−10 %)	512 (+42 %)	118,5 (+60 %)	717 827 (+1 %)	368 069 (+44 %)
Дворовые территории	3094 (−10 %)	508 (+42 %)	117,6 (+42 %)	715 572 (+1,2 %)	363 916 (+44 %)
Общественные пространства	12 (−70 %)	1841 (+128 %)	346,1 (+948 %)	2255 (+45 %)	4153 (+200 %)
Парки	0	0	0	0	0

Источник: Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2018 г. / Source: Report on the implementation of the priority project "Formation of a comfortable urban environment" in 2018.

[12] *Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319514/.*

[13] *Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. 2019 г. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/index.php?id_4=128384#.*

Лишь в исключительных случаях финансовое участие в благоустройстве дворовых территорий гражданами превысило 10 % (табл. 3).

Таблица 3

Финансовое участие граждан в разрезе субъектов Российской Федерации в 2018 г. / Financial participation of citizens in the context of the subjects of the Russian Federation in 2018

Субъект Российской Федерации	Финансовое участие граждан, млн руб.	Доля средств в общей стоимости работ, %	Количество участников, тыс. чел.
Кемеровская область	50,48	7,4	101
Хабаровский край	46,63	12,2	39
Красноярский край	35,1	5,2	100
Свердловская область	28,3	4,2	39
Калининградская область	20,2	5	20

Источник: Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2018 г. / Source: Report on the implementation of the Priority project "Formation of a comfortable urban environment" in 2018.

Финансовое участие в благоустройстве дворовых территорий граждане приняли в 51 субъекте Российской Федерации. В 80 субъектах РФ более 990 тыс. граждан приняли трудовое участие в благоустройстве объектов (парков, дворовых и общественных территорий) в 8630 мероприятиях.

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ В РЕАЛИЗАЦИИ ДРУГИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Гражданское участие предусмотрено и в иных государственных программах Российской Федерации. Так, Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» связана с федеральным проектом «Социальная активность»[14]. Целью данного федерального проекта являются развитие добровольчества (волонтерства), развитие талантов и способностей у детей и молодежи, в т. ч. студентов, путем поддержки общественных инициатив и проектов, вовлечения к 2024 г. в добровольческую деятельность 20 % граждан, вовлечения 45 % молодежи в творческую деятельность и 70 % студентов — в клубное студенческое движение.

В данном федеральном проекте определены следующие формы общественного участия:

— участие в конкурсах, направленных на развитие добровольчества в школах;

— доступ к использованию единой информационной системы в сфере развития добровольчества, которая представляет собой систему эффективного поиска информации, взаимодействия, коммуникации и обучения добровольцев, комплексного учета волонтерского опыта и компетенций, объединения запросов и предложений волонтерской помощи в одном месте, способствующую комплексному решению задач по созданию условий для развития добровольчества;

— участие в подготовке (переподготовке) специалистов по работе в сфере добровольчества и технологий работы с волонтерами на базе центров поддержки добровольчества (волонтерства), НКО, образовательных организаций и иных учреждений, осуществляющих деятельность в сфере добровольчества;

---

[14] *Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования"».*

— участие в конкурсном отборе на предоставление субсидий (грантов) лучшим практикам в сфере добровольчества (волонтерства), реализуемым в субъектах Российской Федерации.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы» связана с федеральным проектом «Культурная среда»[15]. Ее целью является обеспечение к 2024 г. условий доступа граждан к лучшим образцам культуры путем создания современной инфраструктуры для творческой самореализации и досуга населения.

В данном федеральном проекте определены следующие формы общественного участия:

— участие в конкурсе грантов на реновацию федеральных, региональных и муниципальных учреждений отрасли культуры;

— участие в конкурсе грантов на возрождение усадеб.

Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на сегодняшний день не имеет прямой связи с федеральными проектами. Вместе с тем в данной государственной программе содержится подпрограмма 1 — «Обеспечение долгосрочной устойчивости федерального бюджета и повышение эффективности управления общественными финансами». Ее ожидаемый результат — обеспечение доступности информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами; повышение информированности граждан о проводимой бюджетной политике и бюджетном процессе, о возможности участвовать в практиках инициативного бюджетирования. За органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации закрепляется обязанность разработки программных документов, создающих нормативную основу легитимизации участия граждан и организаций в процессах управления социально-экономическим развитием территорий и их финансировании, в том числе за счет внебюджетных источников на добровольно-обязательных началах[16].

Мероприятия иных нормативно-правовых документов социального блока сформулированы таким образом, что общество является инструментом, а не субъектом их выполнения. Формулировки программных документов не предполагают ответственности общественных институтов, граждан за принятие решений. Федеральные проекты, рассмотренные выше, в этом смысле являются важным этапом на пути к идентификации сообществ как участников реализации мероприятий, распорядителей и контролеров бюджетных средств, ответственных за достижение результата.

Государственные программы Российской Федерации распределены по блокам. Выше отмечено, что документы, входящие в блок «Новое качество жизни», имеют наибольший потенциал общественного вовлечения. Этот вывод сформирован по результатам анализа текстов государственных программ Российской Федерации в части их мероприятий и показателей согласно утвержденным нормативно-правовым актам. Причем и мероприятия, и показатели определяют общество (общественные группы) как пользователя (потребителя) оказания государственных услуг (выполнения государственных функций), при этом роль в качестве субъекта формирования запроса на оказание государственных услуг (выполнение государственных функций) практически сведена к минимуму.

---

[15] *Паспорт федерального проекта «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры» («Культурная среда»). Официальный сайт министерства культуры Новосибирской области. URL: https://mk.nso.ru/sites/mk.new.nso.ru/wodby_files/files/page_4722/3._pasport_federalnogo_proekta_kulturnaya_sreda.pdf.*

[16] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”».*

Рассматривая государственные программы Российской Федерации как инструментарий управления ресурсами федерального бюджета и основного публичного организационно-правового пространства для обеспечения транспарентности взаимосвязей ресурсов, целей и результатов в государственном масштабе, на текущий момент можно однозначно говорить, что общественные институты лишь эпизодически представлены в данных документах, что снижает уровень общественного участия в сфере муниципального и территориального развития.

Лишь в малой доле мероприятий общественные группы определены как активные участники, и прежде всего это школьники и молодые люди, а также лица, чья профессиональная деятельность связана с организацией общественно поощряемой активности детей и молодежи. Таким образом, потенциал общественных групп как получателей и контролеров бюджетных средств, ответственных за достижение результата, в процессе реализации мероприятий используется минимально. Для повышения уровня общественного участия в социально-экономическом развитии государства необходимо определить для каждой государственной программы Российской Федерации, каждого федерального проекта адресные общественные группы исполнителей, пользователей и контролеров достижения результатов мероприятий, взаимосвязь данных групп между собой, особенности деятельности каждой группы, взаимную синхронизацию деятельности групп и финансовую отчетность.

После определения адресных общественных групп целесообразно сформулировать состав показателей результативности и показателей эффективности общественного участия в реализации государственных программ Российской Федерации и федеральных проектов и разработать основные подходы к оценке влияния гражданского участия на эффективность бюджетных расходов при реализации данных программ и проектов.

ОЦЕНКА ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

Изучение проблемы измерения и оценки эффективности бюджетных расходов широко представлено в научной литературе [Афанасьев Р. С., Голованова Н. В., 2016; Бокарев А. А. и др., 2017; Гулакова О. И., 2012]. Однако по-прежнему актуальным остается вопрос измерения вклада «участия граждан» в оценке эффективности бюджетных расходов.

При оценке федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» сложился следующий набор параметров.

Первый параметр оценки — количество адресных общественных групп (целевых групп) и их представителей, принявших участие в мероприятии на всех стадиях от организации до контроля. Эффективность выражается в росте числа адресных общественных групп, на которые распространяется действие программы.

Второй параметр — коммуникационная активность адресных общественных групп, выражаемая через количественное значение способов презентации хода реализации мероприятия, число скорее положительных отзывов. Эффективность будет выражать общественное мнение, сложившееся по истечении реализации мероприятия.

Третий параметр — сумма средств, собранная путем софинансирования, фандрайзинга, краудфандинга и иных законных способов аккумулирования частных средств. Эффективность будет выражать соотношение суммы частных и бюджетных средств.

Еще одним измеримым параметром могла бы стать вся совокупность активностей. Число и характер мероприятий, появившихся или реализованных одновременно с основным мероприятием. Эффективность будет выражать разброс сфер реализации сопряженных мероприятий (число сфер, которые были затронуты в ходе реализации мероприятия, глубина вовлечения граждан в события проекта).

В инициативном бюджетировании сложилась своя система измерения результатов развития ИБ в субъектах Российской Федерации на основании данных мониторинга

Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России и оценки эффектов ИБ, предполагающая выводы об уровне удовлетворенности государственными услугами, деятельностью органов власти и т. д. на основании социологических исследований [Вагин В. В., Гаврилова Н. В., 2017].

Определенные попытки систематизации оценок гражданского участия в контексте доверия власти формируются и в зарубежной научной литературе [Aghion P. et al., 2010; Cabannes Y., Lipietz B., 2017].

Включение данных показателей в государственные программы Российской Федерации и федеральные проекты в отраслевой адаптации позволит увидеть масштаб и характер участия общества в социально-экономическом развитии государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Методология и культура гражданской партисипации (общественного участия) в социально-экономическом развитии государства в Российской Федерации находятся на этапе начального становления.

2. Для их укрепления важна активизация государственного заказа в определенных сферах. Традиции проектов «Электронное правительство», «Открытое правительство», «Открытые данные» обеспечили доступность информационной базы о государственной деятельности для широкого круга пользователей, в буквальном смысле сократив расстояние между человеком и государством. Тем самым заложен фундамент становления процедур гражданского участия.

3. Требует более глубокого осмысления «аллокационная» составляющая понятия эффективности общественных расходов. В мире и в Российской Федерации существует значительная практика локализованной гражданской партисипации в формах партисипаторного (инициативного) бюджетирования, соучаствующего проектирования, рейтингового голосования и т. д.

4. К настоящему времени сформированы предпосылки масштабирования общественного участия в инфраструктурных и социальных проектах. Было бы целесообразно в целях масштабирования опыта участия граждан в федеральных проектах стимулировать власти субъектов Российской Федерации, выделив отдельное мероприятие в государственной программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (подпрограмма 3 «Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[17]). Это позволит создать систему стимулов для региональных и муниципальных властей более активно включать общественные институты и инициативных граждан в управление социально-экономическим развитием территорий.

5. Целесообразно приступить к анализу возможностей интеграции процедур общественного участия в состав государственных программ и федеральных проектов Российской Федерации, взяв за основу методологию инициативного бюджетирования и сложившуюся практику гражданской партисипации в федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды».

---

[17] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”».*

Список источников

Афанасьев Р. С., Голованова Н. В. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1. С. 51–62.

Белоусов Ю. В. Общественное участие как элемент системы эффективного управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 4. С. 88–96.

Бокарев А. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 56–69.

Вагин В. В., Гаврилова Н. В. Методология оценки программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. Т. 10. № 12. С. 1393–1406. URL: https://doi.org/10.24891/fa.10.12.1393.

Вагин В. В. Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 8 (320). С. 2–19.

Гулакова О. И. Теоретико-методологические основы измерения общественного эффекта инфраструктурных проектов // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2012. Т. 12. № 4. С. 146–157.

Новек Б. С. Умные граждане — умное государство: Экспертные технологии и будущее государственного управления / Пер. с англ. М.: Олимп-Бизнес, 2016. 512 с.

Пономарева С. А. Проблемы интеграции программно-целевого и проектного подходов в свете реализации национальных проектов // Финансы. 2019. № 3. С. 23–30.

Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / Пер. с англ. Под ред. Н. Снигиревой, Д. Смирнова. Вологда: Проектная группа 8, 2015. 170 с.

Снигирева Н. Как вовлечь жителей в проектирование общественных пространств. Методические рекомендации. Казань: Проектная группа 8, 2016. 42 с.

Федотов Ю. В. Измерение эффективности деятельности организации: особенности метода DEA (анализа свертки данных) // Российский журнал менеджмента. 2012. Т. 10. № 2. С. 51–62.

Шугрина Е. С. Муниципальная демократия: тенденции развития в материалах правоприменительной практики // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 108–124.

Aghion P., Algan Y., Cahuc P. et al. Regulation and Distrust // The Quarterly Journal of Economics. 2010. Vol. 125. Iss. 3. P. 1015–1049.

Cabannes Y., Lipietz B. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics / International Institute for Environment and Development. 2017. P. 1–18.

Shulga I., Vagin V. Developing Participatory Budgeting in Russia / Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeiarecord LDA Faro, Portugal. 2018. P. 427–445.

Поступила в редакцию 5 июня 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Aghion P., Algan Y., Cahuc P. et al. (2010). Regulation and Distrust. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, iss. 3, pp. 1015–1049.

Afanasev R.S., Golovanova N.V. (2016). Public Expenditure Efficiency: Theoretical and Legislation Approach. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 1, pp. 51–62 (In Russ.).

Belousov Yu.V. (2016). Public Participation as an Element of the Effective System of Public Finance Management. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 88–96 (In Russ.).

Bokarev A.A., Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2017). Methodology Development of Efficiency Evaluating of Public Infrastructure Investment Management. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 56–69 (In Russ.).

Cabannes Y., Lipietz B. (2017). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. International Institute for Environment and Development. pp. 1–18.

Gulakova O.I. (2012). Theoretical and Methodological Bases for Measuring of the Public Effect of Infrastructure Projects. *Vestnik NGU. Series: Socio-economic sciences*, vol. 12, no. 4, pp. 146–157 (In Russ.).

Fedotov Yu.V. (2012). Measuring the Effectiveness of Organization's Activity: Features of the DEA Method (data convolution analysis). *Rossiiskii zhurnal menedzhmenta — Russian Management Journal*, vol. 10, no. 2, pp. 51–62 (In Russ.).

Noveck B.S. (2015). Smart Citizens Smarter State. Cambridge: Harvard University Press.

Ponomareva S.A. (2019). Problems of Integration of Program-Targeted and Project Approaches in the Context of National Project Implementation. *Finansy*. no. 3. pp. 23–30 (In Russ.).

Sanoff G. (2010). Democratic Design: Participation Case Studies in Urban and Small Town Environments. VDM Verlag Dr. Müller, August 23, 2010.

Snigireva N. (2016). How to Involve Citizens in the Designing of Public Spaces. Methodical recommendations. Kazan: Project group 8, 42 p. (In Russ.).

Shugrina E.S. (2019). Municipal Democracy: Development Trends in the Materials of Law Enforcement Practice. *Pravoprimenenie — Law Enforcement Review*, vol. 3, no. 3. pp. 108–124 (In Russ.).

Shulga I., Vagin V. (2018). Developing Participatory Budgeting in Russia. Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeiarecord LDA Faro, Portugal, pp. 427–445.

Vagin V.V., Gavrilova N.V. (2017). A Methodology for Evaluating of Programs and Practices of Initiative Budgeting in the Regions of the Russian Federation. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Science and Experience*, vol. 10, no. 12, pp. 1393–1406 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24891/fa.10.12.1393.

Vagin, V.V., Shapovalova N.A. (2016). Participatory Budgeting and Related Practices. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Science and Experience*, no. 38 (320), pp. 2–19 (In Russ.).

Received 05.06.2020
Accepted for publication 18.12.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-39-53

CC BY

Вертикальный бюджетный дисбаланс и региональный экономический рост

***Борис Иванович Алехин**, д. э. н., профессор кафедры финансов и кредита Российского государственного гуманитарного университета, г. Москва*
E-mail: b.i.alekhin@gmail.com, ORCID 0000-0002-9571-4836

Аннотация
В данной работе исследовано влияние бюджетной децентрализации на региональный экономический рост. С этой целью из статистики исполнения консолидированных бюджетов выбраны данные по 82 субъектам Российской Федерации за 2005–2018 гг. Общие теоретические рамки заданы теорией бюджетного федерализма второго поколения, а эмпирическая методология — эконометрикой панельных данных. Метод сводных групповых средних использован для оценивания панельной эмпирической модели, построенной на неоклассической модели экономического роста Солоу — Свана. Обнаружена отрицательная и статистически значимая долгосрочная реакция экономического роста на вертикальный бюджетный разрыв и положительная — на вертикальный бюджетный дисбаланс, что соответствует отдельным положениям современной теории бюджетного федерализма, предложенной У. Оутсом гипотезе совпадения и результатам эмпирических работ по России. Также получено свидетельство условной конвергенции регионов по уровню жизни.

Ключевые слова: *бюджетная децентрализация, региональный экономический рост, условная конвергенция*

JEL: *E13, H71, H72, H77, C23*

Для цитирования: *Алехин Б. И. Вертикальный бюджетный дисбаланс и региональный экономический рост // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 39–53. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-39-53.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-39-53

Vertical Fiscal Imbalance and Regional Economic Growth

Boris I. Alekhin[1]
E-mail: b.i.alekhin@gmail.com, ORCID 0000-0002-9571-4836
[1] *Russian State University for the Humanities, Moscow 125993, Russian Federation*

Abstract
This study examines the impact of fiscal decentralization on regional economic growth using panel data for 82 subjects of the Russian Federation for the period 2005-2018. General theoretical framework was drawn from the second-generation theory of fiscal federalism, and panel data econometrics suggested the appropriate empirical model and estimation method. The pooled mean group method was used to estimate an autoregressive distributed lags model based on Solow-Swan theory of economic growth. The results indicate that vertical fiscal gap has a negative and significant long-term impact on regional economic growth while vertical fiscal imbalance has a positive and significant long-term effect. The study is consistent with the modern theory of fiscal federalism, W.E. Oates' matching hypothesis and previous empirical work using Russian data. The study also found evidence of conditional convergence of regional economies.

Keywords: *fiscal decentralization, regional economic growth, conditional convergence*

JEL: *E13, H71, H72, H77, C23*

For citation: *Alekhin B.I. Vertical Fiscal Imbalance and Regional Economic Growth. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 39–53 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-39-53.*

ВВЕДЕНИЕ

Бюджетная децентрализация — глобальная политико-экономическая тенденция последних десятилетий. По данным Всемирного банка, уже к 1999 г. 95 % демократических стран имели субнациональные правительства, а в других странах национальные правительства активно спускали политические, бюджетные и административные полномочия на субнациональные этажи государственного аппарата [World Bank, 1999]. «Базовая структура управления трансформируется в странах по всему миру по мере миграции власти и ресурсов от центра к субнациональным правительствам», — пишет Дж. Родден [Rodden J., 2004, p. 481]. Эта трансформация оказывает эмпирически подтвержденное влияние на экономический рост, и необязательное положительное.

Цель данной работы — оценить влияние бюджетной децентрализации на региональный экономический рост в России. Для этого разработаны два показателя бюджетной децентрализации и из статистики исполнения консолидированных бюджетов выбраны данные по 82 субъектам Российской Федерации за 2005–2018 гг.[1] Получилась строго сбалансированная панель: каждый регион имеет одно и то же число наблюдений каждой переменной, и наблюдения для каждого региона имеются для каждого года.

ДВА ПОКОЛЕНИЯ ОДНОЙ ТЕОРИИ

Ранняя теория бюджетного федерализма исследовала децентрализованные бюджетные системы, допуская, что субфедеральные органы государственного управления — дружелюбные планировщики, стремящиеся максимизировать общественную выгоду от государственных расходов[2]. Теоретический анализ бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений фокусировался на справедливости, вертикальном и горизонтальном равенстве, а их влияние на экономический рост рассматривалось через призму эффективности государственных расходов.

На рубеже XX и XXI вв. сложилась теория бюджетного федерализма второго поколения. Если в фокусе ранней теории — диверсификация и локализация общественных благ, вертикальное и горизонтальное равенство, то теория второго поколения подчеркивает важную роль бюджетных стимулов для субфедеральных властей и их бюджетной автономии в обеспечении экономического роста, оставляя повышение распределительной

---

[1] *Из-за неполных данных исключены Ненецкий автономный округ, Республика Крым и город Севастополь. Источник данных о валовом продукте, индексе потребительских цен, доходах и расходах консолидированных бюджетов регионов и Российской Федерации — Федеральная служба государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели. Статистический сборник. Разные годы. Источник данных о государственном долге регионов — Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/subdbt/.*

[2] *Период взлета, доминирования и заката ранней теории можно обозначить годами публикации двух работ крупнейшего теоретика бюджетного федерализма У. Оутса. В 1972 г. вышла в свет монография «Фискальный федерализм», а в 2005 г. — работа с характерным названием «К теории фискального федерализма второго поколения» [Oates W. E., 1972; Oates W. E., 2005]. Развернутую характеристику теории второго поколения» см. в работе Б. Р. Уэйнгаста [Weingast B. R., 2006].*

эффективности налоговой системы на втором плане. Отметив преобладание долгосрочных динамических последствий бюджетной децентрализации, Н. Сингх и Т. Н. Сринивазан заключают, что «распределительная эффективность налоговой системы... имеет второстепенное значение по сравнению с налоговой автономией в области доходов». Создание стимулов для коррекции малозначительных экстерналий не так важно, как создание устойчивых стимулов для долгосрочного экономического роста, «а это может сделать только система с малым вертикальным разрывом и широкой налоговой автономией на субцентральном уровне» [Singh N., Srinivasan T. N., 2006, p. 33].

Типичной для теоретической литературы второго поколения является работа Дж. Хатфилда, по словам которого «экономическая политика делается не дружелюбными социальными планировщиками, а правительственными чиновниками, которые хотя бы одним глазом косят на переизбрание». Эта работа показывает, что «когда капитал мобилен, децентрализация налогов и расходов ускоряет экономический рост». «Федерализм и сопутствующая ему конкуренция за капитал выводят налоговую политику на уровень, максимизирующий рост, тогда как централизованное правительство выберет налоговую политику, не максимизирующую рост... В нашей модели децентрализация ускорит рост тогда и только тогда, когда доходы извлекаются из местных источников», — заключает автор [Hatfield J. W., 2006, p. 2, 31, 32].

У теории второго поколения есть аргументы в пользу бюджетного федерализма, которые развивают аргументы ранней теории или дополняют их. Объединяет две теории идея о том, что стимулирует экономический рост тот бюджетный федерализм, который сберегает и развивает рынок. Такой федерализм сдерживает коррупцию, бюджетное расточительство и поиск административной ренты на всех уровнях государственного управления. Он особенно важен для тех стран, которые не относятся к развитым и в которых вмешательство центра в экономику обычно ведет к монополизации ключевых секторов путем создания государственных корпораций, распространения фаворитизма и других форм укрывательства от конкуренции.

Резюме теории второго поколения в части, касающейся бюджетного федерализма и роли региональных органов управления (РОУ) в контексте экономического роста, можно свести к следующим пунктам.

1. *Бюджетная автономия*. Бюджетная система должна вознаграждать РОУ за их усилия по стимулированию экономического роста через поставку рыночных услуг. Для этого РОУ должны иметь бюджетные инструменты, которые положительно реагируют на местную экономическую активность. Рост причитающейся им доли местных доходов сопровождается вытеснением коррупции рыночными общественными благами, поскольку этот рост повышает их заинтересованность в развитии рынка.

2. *Вертикальный бюджетный дисбаланс*. Снижение децентрализации расходов и одновременное повышение доли расходов, финансируемых из местных источников, содействует экономическому росту. Децентрализация расходов (доходов) ассоциируется с медленным (быстрым) экономическим ростом, что соответствует предложенной У. Оутсом гипотезе совпадения, которая гласит, что для максимизации экономических выгод от бюджетной децентрализации необходимо совпадение децентрализации расходов и децентрализации доходов [Oates W. E., 1972].

3. *Система межбюджетных трансферов*. Дополняя раннюю теорию, теория второго поколения предлагает сделать трансферы ориентированными на те РОУ, которые поддерживают экономический рост, и отказаться от «затыкания дыр» (когда регионы с крупным бюджетным дефицитом получают крупные трансферы). Она идет дальше, показывая, как нелинейные системы межбюджетных трансферов могут содействовать достижению вертикального и горизонтального равенства и в то же время стимулировать региональный экономический рост.

4. *Общий рынок*. Эффективная конкуренция между регионами требует свободного перелива товаров и факторов производства. Отсутствие общего рынка создает патологию, в которой РОУ фактически оказываются центром в пределах своей юрисдикции. Межрегиональные торговые барьеры ослабляют конкуренцию между регионами, а с ней и федеральные ограничения на политику РОУ. Они снижают или даже отменяют расплату за дорогостоящие рыночные интервенции, извлечение административной ренты и коррупцию.

5. *Жесткие бюджетные ограничения*. Конкуренция между РОУ требует ужесточения бюджетных ограничений. РОУ должны следовать «золотому правилу»: занимать, чтобы инвестировать, а налоги тратить на текущее потребление. Они должны отвечать «рублем» за свои политические промахи вплоть до банкротства, так чтобы не возникало желания тратить сверх заработанного, бесконечно спасать «тонущие» предприятия и перекладывать издержки финансирования своих расходов на остальной мир.

ОБЗОР ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Эмпирические исследования последних 20 лет показали среди прочего, что бюджетная децентрализация связана с эскалацией коррупции и бюрократии, макроэкономической нестабильностью и при некоторых условиях — с низким и даже отрицательным экономическим ростом. Как отмечает Б. Р. Уэйнгаст, «одни федеративные системы создают макроэкономическую стабильность и экономический рост, другие — прямо противоположное... Децентрализация принимает многие формы, и лишь некоторые ускоряют экономический рост» [Weingast B. R., 2006, p. 5, 49–50]. А по словам Дж. Роддена, «трудно вести эмпирический анализ влияния децентрализации на результат, поскольку разные измерители децентрализации ведут к разным выводам в разных контекстах» [Rodden J., 2004, p. 486]. Контекст данной работы российский, поэтому обзор ограничен теми исследованиями, в которых эконометрическая модель влияния бюджетной децентрализации на региональный экономический рост в России оценивается по данным российской статистики.

Таблица 1

Некоторые эмпирические работы о влиянии бюджетной децентрализации на экономический рост / Some empirical papers on the impact of fiscal decentralization on economic growth

Автор, год публикации	Данные: число регионов, годы наблюдения	Метод получения результатов
Белов А. В., 2008	Объединенные временные ряды, панель: 76, 2000–2005	Метод наименьших квадратов (МНК) с фиксированными, промежуточными и случайными эффектами
Белов А. В., 2012	Объединенные временные ряды, панель: 79, 1997–2009	Объединенный МНК
Свиридов А. А., 2015	Панель: 83, 2006–2014	МНК с групповыми средними
Юшков А. О., 2016	Панель: 78, 2005–2012	МНК с фиксированными эффектами
Исаев А. Г., 2016	Панель: 78, 2005–2014	МНК с фиксированными эффектами, обобщенный метод моментов
Лавров А. М., 2019	Индивидуальные временные ряды: 2000–2015	Парная корреляция

Источник: составлено автором / Source: author's compilation.

А. В. Белов исследовал влияние бюджетной децентрализации на региональный экономический рост. Вывод: централизация доходов положительно и статистически значимо влияла на динамику валового регионального продукта (ВРП) в большинстве регионов. Правда, не всякое увеличение федеральных ассигнований стимулировало рост, так как эффективность региональных бюджетных инвестиций выше эффективности федеральных

бюджетных инвестиций. Оптимальной стратегией межбюджетных отношений с точки зрения темпов экономического роста можно считать расширение целевой передачи федеральных бюджетных ресурсов для финансирования региональных инвестиционных программ [Белов А. В., 2008, 2012].

А. О. Юшков тоже исследовал влияние бюджетной децентрализации на региональный экономический рост. Он сопоставил темпы роста подушевого ВРП и четыре индикатора бюджетной децентрализации: децентрализацию доходов (муниципальные доходы из собственных источников к доходам консолидированного бюджета РОУ), децентрализацию расходов (консолидированные муниципальные расходы ко всем расходам консолидированного бюджета РОУ), трансферную зависимость РОУ (доля трансферов в доходах консолидированного бюджета РОУ) и индикатор бюджетной автономии муниципалитетов (доходы из собственных источников к муниципальным доходам). Автор установил, что 1) децентрализация расходов негативно и значимо соотносится с ростом, 2) трансферная зависимость положительно и значимо соотносится с ростом, 3) показатели децентрализации доходов и бюджетной автономии незначимы, 4) в подтверждение гипотезы условной конвергенции коэффициент при лагированном подушевом ВРП значимо отрицательный во всех спецификациях [Юшков А. О., 2016].

Отталкиваясь от «общепринятого мнения», что повышение степени бюджетной децентрализации приводит к ускорению экономического роста, А. Г. Исаев оценил взаимосвязь роста среднедушевого ВРП и динамики налоговых доходов и трансферов из федерального бюджета. Эмпирический анализ показал, что трансферы отрицательно связаны с региональным экономическим ростом, что может объясняться высокой нормой социальных расходов региональных бюджетов, статистически значимая связь которых с ростом среднедушевого ВРП не обнаружена. В то же время положительную связь с ростом имеют капитальные расходы бюджетов, повышающие уровень общественных благ [Исаев А. Г., 2016].

Цель работы А. А. Свиридова — определить по коэффициенту детерминации степень стимулирующего воздействия бюджетной децентрализации на региональный инвестиционный потенциал. С точки зрения «федерализма, сохраняющего рынок», напоминает автор, бюджетная децентрализация должна стимулировать региональное экономическое развитие, поскольку потенциал «рентоориентированного» поведения РОУ ограничивается региональной налоговой базой. Следовательно, РОУ должны стремиться к расширению этой базы, повышать инвестиционную привлекательность региона и стимулировать экономический рост. Результаты оценивания 83 региональных регрессий показывают, что бюджетная децентрализация, выраженная долей поступающих в региональный бюджет налоговых доходов, имеет неодинаковое влияние на инвестиционный потенциал в различных регионах. Коэффициент колеблется от 0,96 в Республике Калмыкия до 0,32 в Сахалинской области и в среднем равен 0,36 [Свиридов А. А., 2015].

В работе А. М. Лаврова обширные и глубокие знания проблемы отчасти компенсируют дефицит эконометрических оценок. За исключением предсказуемо высокой положительной корреляции динамики ВРП и собственных доходов бюджетов РОУ значимых корреляционных зависимостей между другими рассмотренными параметрами не выявлено. Полученные данные позволяют сформулировать гипотезу о наличии в системе межбюджетных трансферов стимулов для экономического роста [Лавров А. М., 2019, с. 137]. Отметив значительный вертикальный бюджетный разрыв, жесткую регламентацию центром официальных полномочий РОУ по доходам и расходам, невыполнимость федерального законодательства в силу его нерациональности и поддержку центром мягких бюджетных ограничений, автор заключает: «В результате основная часть усилий региональных и местных властей направляется не на создание условий для экономического роста, улучшение инвестиционного климата, проведение рациональной и ответственной, понятной

населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий» [Лавров А. М., 2019, с. 78, 107].

ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Эмпирическая модель

В основе нашей эмпирической модели лежит модель экономического роста Р. Солоу и Т. Свона (МСС). Ключевой аспект МСС — неоклассическая спецификация производственной функции (1), допускающая снижение отдачи на каждый фактор производства, независимость отдачи от масштаба производства и положительную эластичность взаимозамещения факторов. В сочетании с правилом неизменной нормы сбережения эта спецификация рисует упрощенную картину экономики в общем равновесии. Пусть у страны есть запасы физического капитала (*K*) и труда (*L*), которые при уровне производительности (*A*) генерируют поток (*Y*) товаров и услуг:

$$Y = AK^{a}L^{1-\alpha}, 0 < \alpha < 1. \quad (1)$$

Неудовлетворительные результаты ранних эмпирических проверок МСС вызвали эскалацию работ, в которых *K* и *L* дополнялись «переменными X» для расширения списка факторов роста[3]. В списке оказался и бюджетный федерализм[4]. В рамках МСС бюджетную децентрализацию можно сопоставить с бюджетной централизацией по эффективности организации и управления производством, а значит, и по производительности. Если сопоставление в пользу бюджетной децентрализации, то рост региональных экономик должен отвечать повышенным темпом на перераспределение ресурсов и властных полномочий между центром и регионами.

Мы перевели долгосрочное уравнение (1) в удельную форму, прологарифмировали, чтобы придать ему линейный вид,

$$\ln y_{it} = \gamma t + a \ln k_{it} + \delta X_{it} \quad (2)$$

и затем взяли первую разность, чтобы получить уравнение краткосрочной (переходной) динамики[5],

$$\Delta \ln y_{it} = \gamma + a\Delta \ln k_{it} + \delta \Delta X_{it}, \quad (3)$$

где y_{it} — подушевой выпуск, k_{it} — фондовооруженность труда и X_{it} — вектор «переменных X» в регионе *i* в периоде времени *t*.

Пригодность спецификации (2) для эмпирического анализа проблематична из-за того, что в экономике и финансах временные ряды часто нестационарны в уровнях. Перейдя с уровней на разности и потеряв тем самым важную информацию, мы, по словам Г. Г. Канторовича, «отказываемся анализировать долгосрочное поведение переменной

---

[3] *Зияющую брешь, именуемую «классической проблемой пропуска важных переменных», иногда пытались закрыть десятками переменных, и кому-то это удавалось. Число переменных в одном уравнении (помимо «регрессоров Солоу») доходило до 50 [Barro R. J., Sala-i-Martin X., 1995, chapter 12].*

[4] *Одна из ранних эмпирических работ о влиянии бюджетной децентрализации на экономический рост принадлежит перу Х. Давуди и Х. Ф. Зу. Они обнаружили отрицательный эффект бюджетной децентрализации в развивающихся странах и нулевой — в развитых [Davoodi H., Zou H. F., 1998].*

[5] *Переходная динамика показывает, как экономика страны или региона приближается к своему устойчивому состоянию, в котором различные количественные показатели растут неизменным (возможно, нулевым) темпом.*

и отрицаем возможность существования долгосрочного равновесия для нестационарных переменных» [Канторович Г. Г., 2003, с. 79]. Долгосрочное равновесие — свойство нестационарных рядов, если они коинтегрированы. Коинтеграция, теорию и методологию которой предложили К. Грэнджер и Р. Энгл, — это когда нестационарные переменные, «разбежавшись» недалеко и ненадолго после внешнего шока, со временем возвращаются в предсказанное теорией равновесие в новой точке, потому что их стохастические тренды очень схожи [Engle R., Granger C. W. J., 1987].

Но и отбрасывать спецификацию (3) было бы опрометчиво, так как она описывает переходную динамику и, следовательно, может пролить свет на вопрос об условной конвергенции регионов по уровню жизни. МСС не предсказывает такую конвергенцию, она предсказывает, что из-за снижающей отдачи на капитал экономики с низкой фондовооруженностью по отношению к ее устойчивому уровню имеют бóльшую отдачу на капитал и растут быстрее экономик с высокой фондовооруженностью. Иначе говоря, каждая экономика стремится к своему устойчивому уровню, и скорость конвергенции обратно связана с расстоянием до устойчивого уровня[6]. Проблема в том, чтобы подобрать такую комбинацию «переменных X», которая перехватывает влияние различий в устойчивом уровне на рост. Тогда детерминантой роста становятся различия в начальной фондовооруженности, и можно говорить об опережающем росте бедных экономик по сравнению с богатыми.

Сохранить спецификации (2) и (3) для одновременного оценивания позволяет рекомендованная М. Песараном, Ю. Шином и Р. Смитом для панельных данных авторегрессионная модель с распределенными лагами (ARDL):

$$y_{it} = \sum_{j=1}^{p} \lambda_{ij} y_{i,t-j} + \sum_{j=0}^{q} \delta'_{it} x_{i,t-j} + \gamma'_i d_t + e_{it}, \tag{4}$$

где $i = 1, \dots, \mathrm{N}$ — число экономик; $t = 1, \dots, \mathrm{T}$ — число временных периодов; $x_{it}(k \times 1)$ и $d_t(s \times 1)$ — векторы объясняющих переменных; x_{it} меняются в пространстве и времени, d_t — только во времени; λ_{ij} — скалярные коэффициенты при лагах зависимой переменной; δ'_{it} и γ'_i - $k \times 1$ и $s \times 1$ — векторы параметров, которые предстоит оценить; p, q — оптимальный порядок лагов; e_{it} — серийно некоррелируемый остаточный член [Pesaran M. H., Shin Y., Smith R., 1997].

Коинтегрированные переменные чувствительны к любым отклонениям от равновесия, что открывает возможность для моделирования восстановления равновесия путем краткосрочной коррекции эндогенных переменных. Для реализации этой идеи Песаран, Шин и Смит предложили оценивать модель (4) в ограниченной форме, известной как модель коррекции ошибок (ECM). Это позволяет проверить панель на коинтеграцию путем сведения типичной векторной авторегрессионной модели к соответствующей ей ECM, а затем изучить корректирующий коэффициент (ϕ_i) при параметре коррекции ошибок (EC_{it}) и долгосрочные коэффициенты (β_i) при фондоемкости и «переменных X»:

$$\Delta y_{it} = \phi_i EC_{i,t-1} + \sum_{j=1}^{p-1} \lambda^*_{ij} \Delta y_{i,t-j} + \sum_{j=0}^{q-1} \delta'_{it} \Delta x_{i,t-j} + \gamma'_i d_t + e_{it}. \tag{5}$$

$$EC_{i,t-1} = y_{i,t-1} - \beta'_i x_{it},$$

где Δ — оператор разности.

---

[6] *Детальный теоретический разбор конвергенции см. [Глущенко К. П., 2010].*

В модели (5) изменение зависимой переменной — функция масштаба отклонения «системы» от долгосрочного равновесия и изменения объясняющих переменных. Любое такое отклонение приводит в движение зависимую переменную с целью восстановления равновесия в новой точке. Иными словами, ECM — ограниченная форма ARDL-модели в том смысле, что долгосрочная динамика эндогенных переменных ограничена возвратом к равновесию, но допускается их краткосрочная коррекция с целью восстановления равновесия. Корректирующий коэффициент (ϕ_i) показывает, с какой скоростью за один период сокращается или нарастает отклонение от равновесия ($EC_{i,t-1}$) из-за прошлых шоков регрессоров. Если речь идет об экономическом росте, то значимо отрицательный ϕ_i — свидетельство не только коинтеграции, но и условной конвергенции.

Результаты оценивания панельных эмпирических моделей во многом зависят от метода оценивания. В российских исследованиях использованы МНК с фиксированными эффектами (FE), объединенный МНК, МНК со средними группами (MG) и обобщенный метод моментов (табл. 1). Песаран, Шин и Смит показали, что «традиционные процедуры оценивания, такие как фиксированные эффекты, инструментальные переменные или обобщенный метод моментов, могут выдавать несостоятельные и потенциально очень обманчивые оценки средних значений параметров динамических панельных моделей из-за допущения идентичности угловых коэффициентов. Но тесты обнаруживают, что в большинстве подобных панелей коэффициенты сильно разнятся от группы к группе» [Pesaran M. H., Shin Y., Smith R., 1997, p. 1]. По совету этих специалистов мы выбрали разработанный ими метод объединенных групповых средних (PMG).

Во-первых, регионы во многом неоднородны (география, климат, население и др.), но есть весомые причины ожидать, что долгосрочные связи между переменными не меняются от региона к региону из-за бюджетных ограничений РОУ, возможностей для арбитража, одинаковой технологии и других факторов, одинаково влияющих на регионы. Нет, однако, убедительных причин ожидать идентичных краткосрочных коэффициентов и дисперсий ошибок. Предпочтителен тот метод, который корректно учитывает эти неоднородность и ожидание. MG реализует идею о том, что следует оценить *N* регрессий и усреднить угловые коэффициенты (β_i). Игнорируется тот факт, что некоторые параметры не меняются от региона к региону. FE, наоборот, объединяет панельные данные и допускает, что свободные члены меняются от региона к региону, а угловые коэффициенты и дисперсии ошибок идентичны. PMG допускает идентичность угловых коэффициентов для долгосрочных связей зависимой переменной с независимыми, но позволяет свободным членам, краткосрочным коэффициентам и дисперсиям ошибок меняться от региона к региону. PMG использует усреднение (как MG) и объединение (как FE). Разработчики PMG видят в этом сочетании преимущество их метода.

Во-вторых, в уровневой спецификации (2) могут быть нестационарные переменные. Поэтому первым делом следовало бы определить то, что пионеры авторегрессионного анализа временных рядов Дж. Бокс и Г. Дженкинс назвали степенью (p) интегрированности (I), или вкратце $I(p)$ рядов в уровнях. Ряды $I(0)$ являются стационарными, а ряды $I(\geq 1)$ — нестационарными, в основном из-за наличия единичного корня. И если тесты единичного корня показали, что все ряды — $I(1)$, то выполняются тесты на их коинтеграцию. Однако ARDL-модель не требует такого тестирования, обычно чреватого «чехардой» результатов. Она выдает состоятельные оценки долгосрочных коэффициентов, которые асимптотически нормальны независимо от того, какой это регрессор — $I(1)$ или $I(0)$.

В-третьих, зависимая переменная может находиться в двусторонней причинно-следственной связи с регрессорами, а остаточной член — испытывать серийную корреляцию. ARDL-модель освобождает исследователя от проверки эндогенности и серийной корреляции. Снабдив регрессоры правильными лагами, можно избежать этих проблем и получить состоятельные оценки. При таком подходе все переменные признаются эндогенными, а долгосрочные и краткосрочные коэффициенты оцениваются одновременно.

В-четвертых, коллинеарность, по словам Д. Е. Фаррара и Р. Р. Глобера, «представляет собой угрозу — часто очень серьезную угрозу — как должной спецификации, так и эффективной оценке структурных отношений, обычно исследуемых с помощью регрессионной техники» [Farrar D. E., Glauber R. R., 1964, p. 5, 17]. PMG позволяет не беспокоиться и по этому поводу. Краткосрочные коэффициенты ARDL-модели находятся при дифференцированных переменных, а дифференциация «убивает» коллинеарность. Долгосрочные коэффициенты рассчитываются методом максимального правдоподобия.

Анализируемые данные

Поделив стоимостные временные ряды на региональный индекс потребительских цен с целью очистить их от инфляции, мы использовали следующие переменные для операционализации концепций «подушевой выпуск», «фондовооруженность» и «переменные X» в регионе *i* в году *t*, которые затем были прологарифмированы.

y (ВРП) — ВРП на 1000 резидентов, млн руб.

k (фондовооруженность) — основные фонды по остаточной стоимости на конец года на 1000 занятых, млн руб.

TAX (налоговая нагрузка) — налоговые доходы РОУ в процентах к ВРП. Налоги влияют на экономический рост в основном со стороны предложения, искажая стимулы к инвестициям, производству, труду и инновациям. В результате многие виды деятельности не так развиты, как хотелось бы обществу, а люди и фирмы несут избыточное налоговое бремя или мертвый груз налогообложения. Особенно вредны в этом отношении налоги на прибыль предприятий с их отрицательным воздействием на инвестиции и производительность труда.

DBT (долг) — государственный долг региона в процентах к ВРП. С этой переменной связаны две знаменитые концепции: 1) гипотеза фискального вытеснения (*crowding-out*), которая гласит, что государство вытесняет с кредитного рынка частных инвесторов, когда оно своим огромным спросом на заемные средства для покрытия бюджетного дефицита толкает ставку процента выше нормы прибыли, и 2) «золотое правило» государственных финансов: занимать, чтобы инвестировать, а налоги тратить на текущие расходы.

EXP (экспорт) — экспорт товаров в страны ближнего и дальнего зарубежья на 1000 резидентов, млн руб. Участие региона в межрегиональном и международном разделении труда, особенно если оно основано на сравнительных преимуществах региона, способствует экономическому росту, который со своей стороны требует расширения рынков сбыта, в том числе путем экспорта.

$VFG = T\&B/OS$ (вертикальный бюджетный разрыв, ВБР),

где $T\&B$ — трансферы центра и заемные средства: (безвозмездные поступления в бюджет РОУ)[7] + (выручка от размещения облигаций РОУ) + (кредиты кредитных организаций) + (бюджетные кредиты); OS — бюджетные расходы РОУ.

ВБР показывает, какая доля бюджетных расходов РОУ финансируется средствами из внешних источников, в основном трансферами центра[8]. Теоретическая литература настаивает на сокращении этой доли и повышении уровня самофинансирования бюджетных расходов РОУ.

---

[7] *Безвозмездные поступления включают межбюджетные и частные трансферы. В 2005–2018 гг. это почти исключительно трансферы из федерального бюджета. Например, за 2018 г. безвозмездные поступления составили 4117,8 млрд руб., в том числе трансферы из федерального бюджета — 4033,8 млрд руб.*

[8] *Чистое заимствование по каждому инструменту — разность между принятыми и погашенными обязательствами РОУ, не считая средств, ссуженных центру и местным органам власти.*

$$VFI = \frac{OR/REV^{RF}}{OS/SPG^{RF}} * \frac{REV^{RF} - SPG^{RF}}{SPG^{RF}}$$ (вертикальный бюджетный дисбаланс, ВБД)[9],

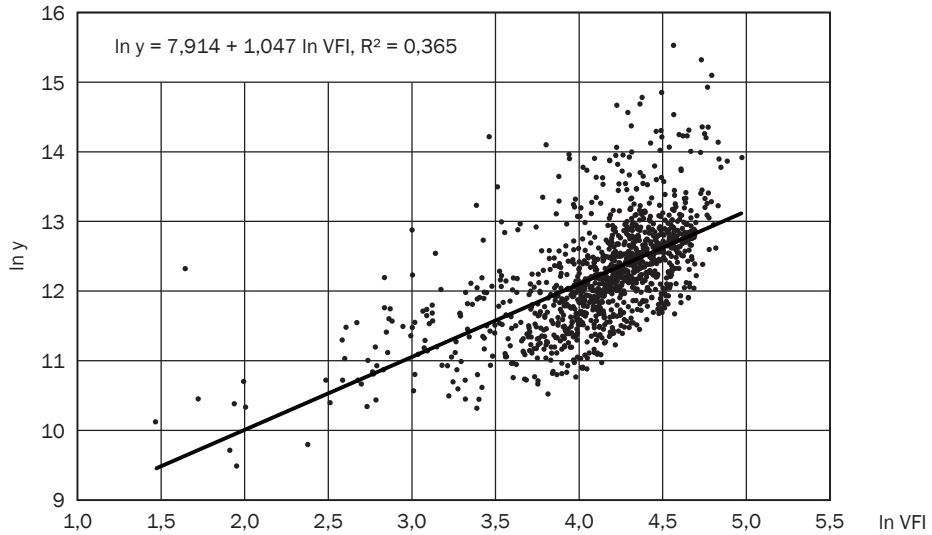
где OR — налоговые доходы РОУ: (поступления от региональных налогов) + (отчисления от федеральных налогов); REV^{RF} и SPG^{RF} — доходы и расходы консолидированного бюджета Российской Федерации; $REV^{RF} - SPG^{RF}$ — сальдо консолидированного бюджета[10].

Сальдо консолидированного бюджета включено в формулу расчета ВБД из-за его чувствительности к колебаниям регионального спроса на заемные средства. Таким образом, OR/REV^{RF} — децентрализация доходов, OS/SPG^{RF} — децентрализация расходов, и ВБД — индекс бюджетной децентрализации, скорректированный на сальдо консолидированного бюджета.

Бюджетная децентрализация сбалансирована, если при данном ВБР трансферы достаточны для выполнения РОУ и центром их расходных обязательств. Другими словами, идеальная бюджетная децентрализация — это когда ВБР по необходимости меньше 100 % и оптимален, а ВБД (100 % минус ВБР) структурирован так, что чистое заимствование РОУ стремится к нулю и центру не приходится наращивать свой долг ради «затыкания дыр» в финансах РОУ. Обильный приток в региональную казну заемных средств — признак разбалансированности бюджетной системы, как и обильный отток избыточных средств. Страна не находится в вертикальном балансе, когда доходы РОУ из всех источников недостаточны или избыточны по сравнению с расходными обязательствами РОУ. Линейная регрессия ВРП по ВБД принесла обнадеживающие результаты (рис. 1).

Рисунок 1

Регрессия ВРП по ВБД / Regression of GRP on VFI



Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Ниже приведены некоторые показатели описательной статистики (табл. 1). Как видим, долг рос быстрее ВРП, а последний — быстрее ВБР и ВБД, но вровень с экспортом. Принятый в данной работе доверительный интервал — 95 % ($\alpha = 0{,}05$), информационный критерий качества моделей — Akaike (AIC).

---

[9] *Формулы расчета ВБР и ВБД заимствованы у Р. Бодуэйя и Л. Эру и адаптированы под российскую статистику [Boadway R., Eyraud L., 2018, p. 40]. Они лишь приблизительно отражают реальный контроль РОУ над их финансовыми ресурсами с целью выполнения расходных обязательств.*

[10] *Без бюджетов государственных внебюджетных фондов центра и регионов.*

Таблица 2

Некоторые показатели описательной статистики за 2005–2018 гг. панельных данных / Descriptive statistics of panel data for 2005–2018

Переменная	Среднее	Стандартное отклонение	Минимум	Максимум	Темп роста
$\ln y_{it}$	12,22	0,79	9,49	15,5	0,12
$\ln k_{it}$	13,92	0,71	12,04	17,20	0,12
$\ln VFG_{it}$	3,71	0,63	0,81	4,93	0,04
$\ln VFI_{it}$	4,11	0,45	1,47	4,97	0,04
$\ln TAX_{it}$	2,54	0,25	0,94	4,31	−0,01
$\ln DBT_{it}$	0,50	1,91	−10,8	3,67	0,16
$\ln EXP_{it}$	9,87	1,88	0,61	14,5	0,11

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Результаты исследования

Оценки параметров модели (5) можно разделить на две группы. Первая — долгосрочные коэффициенты при фондоемкости и «переменных X» (табл. 3). Тест Вальда опроверг гипотезу их совместной незначимости: $p(F = 331{,}873) = 0{,}000$, а это позволяет утверждать, что темп роста ВРП находился в долгосрочной равновесной связи (коинтегрирован) с фондовооруженностью и «переменными X».

Таблица 3

Результаты оценивания модели (5): зависимая переменная Δ ln *y* / Model (5) parameter estimates: dependent variable Δ ln *y*

Регрессор	Коэффициент	Стандартная ошибка	*P*-значение
Долгосрочное уравнение			
$\ln k_{it}$	0,363	0,032	0,000
$\ln TAX_{it}$	−0,413	0,063	0,000
$\ln DBT_{it}$	0,010	0,005	0,077
$\ln EXP_{it}$	0,083	0,009	0,000
$\ln VFG_{it}$	−0,089	0,017	0,000
$\ln VFI_{it}$	0,356	0,044	0,000
Краткосрочное уравнение			
$EC_{i,t-1}$	−0,218	0,018	0,000
$\Delta \ln k_{it}$	0,157	0,040	0,000
$\Delta \ln TAX_{it}$	−0,127	0,037	0,001
$\Delta \ln DBT_{it}$	−0,017	0,013	0,179
$\Delta \ln EXP_{it}$	−0,056	0,015	0,000
$\Delta \ln VFG_{it}$	−0,055	0,034	0,110
$\Delta \ln VFI_{it}$	−0,116	0,015	0,000
Свободный член	1,436	0,119	0,000

Примечание: N, T = (82, 13). Использовано 1066 наблюдений. Фиксированных автором лагов для всех переменных: 1. / Note: N, T = (82, 13). Used observations: 1066. Dependent and regressor lags (fixed): 1.
Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Каждый регрессор значим (долг при $\alpha = 0{,}10$) и действовал в ожидаемом направлении. С повышением фондовооруженности на 1 % темп роста ВРП повышался на внушительные (и неудивительные) 0,36 %. Налоговая нагрузка, как и ожидалось, тормозила

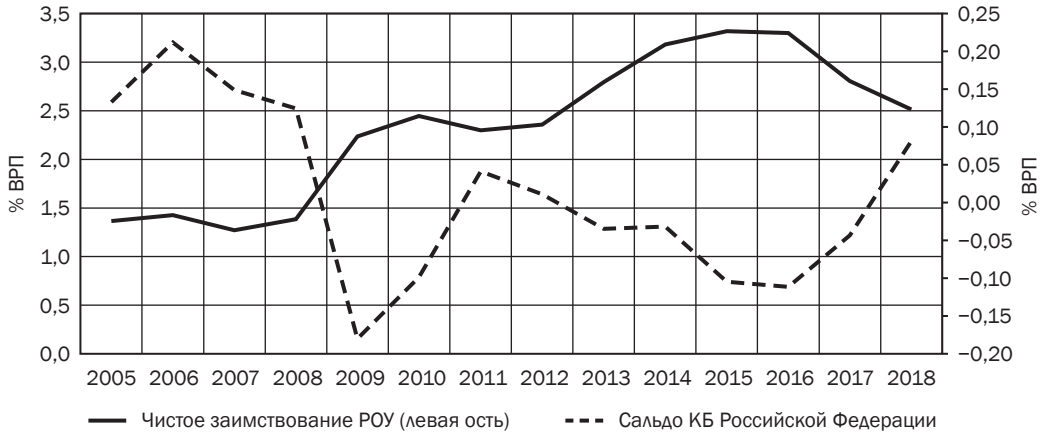
экономический рост. С ее увеличением на 1 % темп роста сокращался на 0,41 %. В модели (5) это самая влиятельная детерминанта темпа роста. Эластичность темпа по долгу составила 0,01 % — скромный аргумент против гипотезы вытеснения и в пользу тезиса о том, что долговое финансирование расходов позволяло РОУ реализовывать инвестиционные проекты (жилье, дороги), которые положительно сказывались на экономическом росте. С увеличением экспорта на 1 % темп повышался на 0,08 %, что иллюстрирует благотворное влияние хозяйственных связей с ближним и дальним зарубежьем на основе пространственного разделения труда. В первые десять лет периода наблюдения условия торговли складывались благоприятно для регионов, имеющих сравнительное преимущество в добыче и первичной переработке сырья[11].

С повышением ВБР на 1 % темп роста понижался на 0,09 %, подтвердив популярную идею о том, что трансферная зависимость отрицательно сказывается на экономическом росте. С повышением ВБД на 1 % темп роста повышался на солидные 0,36 %. Напомним: ВБД — это индекс бюджетной децентрализации, скорректированный на положение региона в консолидированном бюджете; в числителе ВБД — децентрализация доходов, в знаменателе — децентрализация расходов. Следовательно, ВБД может уловить куда больший масштаб связанных с бюджетной децентрализацией изменений в организации и управлении производством, чем ВБР.

Положительная эластичность по ВБД означает, что децентрализация доходов при данной регионализации расходов лучше для экономического роста, чем централизация доходов. В частности, чем больше доля бюджетных расходов РОУ, финансируемая налоговыми доходами РОУ, тем быстрее росла экономика региона. Отсюда следует, что налоговые доходы в большей мере превращались в региональные капиталовложения, чем трансферы, раз повышение доли налоговых доходов почти равноценно сокращению доли трансферов в бюджетных доходах РОУ. Это противоречило бы «золотому правилу» государственных финансов. Но одновременно с ростом ВБД рос долг РОУ, и часть заемных средств превращалась в бюджетные инвестиции.

Рисунок 2

Чистое заимствование РОУ и сальдо консолидированного бюджета Российской Федерации / Regional net borrowing and consolidated budget balance of the Russian Federation



Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

[11] *Например, с 1 января 2005 г. по 16 июня 2014 г. цена барреля эталонной марки сырой нефти Brent росла в среднем за неделю на 0,017 долл. Рассчитано по данным сайта компании «ФИНАМ» (Экспорт котировок).*

Чего не показали результаты явно, так это роли сальдо консолидированного бюджета. Рост регионального заимствования оборачивался ухудшением сальдо, и наоборот, когда с 2015 г. заимствование сокращалось, сальдо улучшалось (рис. 2). Коэффициент парной корреляции равен −0,771. Когда децентрализация доходов отставала от децентрализации расходов (а отставала она всегда), РОУ сталкивались с ростом ВБД. Не связанный будущей политикой, центр испытывал непреодолимое желание компенсировать этот рост ростом трансферов. Если трансферы хотя бы частично зависят от долга РОУ, то их рост побуждал РОУ к чрезмерному заимствованию, и долг РОУ рос. Одновременно рост трансферов отягощал бюджет центра, вынуждая центр наращивать свой долг.

Иначе говоря, сальдо консолидированного бюджета служило выпускным клапаном для региональных бюджетных проблем. Через систему мягких бюджетных ограничений центр абсорбировал значительную часть затрат РОУ на финансирование расходов. Конечный кредитор регионов — вся платящая налоги Россия и — если налогов не хватает — покупатели очередной порции российского суверенного долга.

Долгосрочное уравнение — статическое, оно показывает реакцию темпа роста на шоки регрессоров в году *t*. Опровержение гипотезы совместной незначимости долгосрочных коэффициентов вложило смысл в оценку переходной динамики. Отсюда вторая группа результатов — краткосрочные коэффициенты, которые раскрывают восстановление равновесия после шоков регрессоров в предыдущем году.

Из шести коэффициентов четыре значимы, включая коэффициент при ВБД. Как видим, темп роста ВРП на пути к равновесию сокращался в ответ на изменение одних "переменных X" и повышался в ответ на изменение других. Параметр коррекции ошибок модели ($EC_{i,t-1}$) показывает масштаб нарушения равновесия, а корректирующий коэффициент (ϕ_i) — скорость восстановления равновесия или, наоборот, схождения с равновесной траектории. В контексте экономического роста значимо отрицательный корректирующий коэффициент свидетельствует при прочих равных условиях о том, что регионы с низкой фондоемкостью не только быстрее достигали устойчивых уровней фондовооруженности, чем регионы с высокой фондоемкостью, но и сближались с ними по этому важному фактору роста, а значит, по уровню жизни.

Корректирующий коэффициент равен среднему 82 региональных коэффициентов (λ_{ij}). Региональные коэффициенты варьируются от −0,950 у Тюменской области до 0,424 у Чукотского автономного округа. Положительные коэффициенты показывают скорость отхода фондовооруженности от устойчивого уровня. У трех регионов они значимо положительные, у четырех — не отличались от нуля и у 75 — значимо отрицательные. Таким образом, поведение подавляющего большинства региональных экономик обладает свойствами, вытекающими из МСС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

PMG вскрыл отрицательную реакцию регионального экономического роста на вертикальный бюджетный разрыв и положительную — на вертикальный бюджетный дисбаланс, поддержав тем самым следующие рекомендации теории бюджетного федерализма второго поколения:

— повышение доли бюджетных расходов РОУ, финансируемой из местных источников, при данной децентрализации бюджетных расходов РОУ;

— повышение доли бюджетных доходов РОУ в доходах национального бюджета;

— включение в бюджетную систему страны механизмов, вознаграждающих РОУ за их успешные усилия по стимулированию экономического роста путем поставки рыночных услуг;

— снижение налоговой нагрузки на экономику и ограничение налоговой конкуренции;

— снижение барьеров для межрегиональной миграции товаров, капитала и рабочей силы.

Что касается эмпирических работ, результаты данной работы поддерживают вывод А. О. Юшкова о том, что чрезмерная децентрализация расходных обязательств в регионе при несоответствующей децентрализации доходных источников негативно и значимо связана с региональным экономическим ростом, и соответствуют результатам А. Г. Исаева, которые он считает косвенным подтверждением вывода о том, что российская система межправительственных отношений на субнациональном уровне не позволяет реализовать все преимущества бюджетного федерализма ради повышения экономической эффективности. В целом эмпирические исследования, включая данное, показывают, как далек российский бюджетный федерализм на практике от сберегающего рынок федерализма теории второго поколения.

Результаты данной работы поддерживают вывод А. М. Лаврова о том, что «теоретически и законодательно вполне логичная российская модель бюджетного федерализма на практике буквально переполнена “мягкими” бюджетными ограничениями», и «если совсем кратко, перспективы российского бюджетного федерализма заключаются в устранении нынешних и недопущении появления новых “мягких” бюджетных ограничений» [Лавров А. М., 2019, с. 156]. Потянув за это «слабое звено», можно вытащить всю цепь преимуществ бюджетного федерализма перед бюджетно-политической сверхцентрализацией, утвердившейся под ст. 1 Конституции Российской Федерации.

Список источников

Белов А. В. Теоретические и практические вопросы исследования бюджетных инвестиций в современной России // Журнал экономической теории. 2012. № 4. С. 85–95.

Белов А. В. Финансовая децентрализация и экономический рост в регионах Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2008. № 1. С. 45–57.

Глущенко К. П. Методы анализа межрегионального неравенства по доходам // Регион: экономика и социология. 2010. № 1. С. 54–87.

Исаев А. Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 61–74.

Канторович Г. Г. Анализ временных рядов // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2003. № 1.

Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 832 с. URL: https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1992-9.

Свиридов А. А. Фискальная децентрализация и инвестиционный потенциал российских регионов / Управление устойчивым развитием территорий. Вып. I. Под ред. О. Б. Хоревой. Сборник статей студенческой конференции «Управление устойчивым развитием территорий». НИУ ВШЭ, Москва, 15 декабря 2015 г. М.: НИУ ВШЭ, 2016. С. 70–78.

Юшков А. О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 94–110. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110.

Barro R. J., Sala-i-Martin X. Economic Growth. 2nd Edition. Cambridge; London: The MIT Press, 1995.

Boadway R., Eyraud L. Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries / IMF Working Paper WP/18/271. December 2018.

Davoodi H., Zou H. F. Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study // Journal of Urban Economics. 1998. Vol. 43. Iss. 2. P. 244–257.

Decentralization: Rethinking Government. In: The World Development Report 1999/2000. Washington, DC: World Bank, 1999.

Engle R., Granger C. W. J. Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing // Econometrica. 1987. Vol. 55. Iss. 2. P. 251–276.

Farrar D. E., Glauber R. R. Multicollinearity in Regression Analysis: The Problem Revisited. 105-64. Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 39, Massachusetts. December 1964.

Hatfield J. W. Federalism, Taxation, and Economic Growth / Stanford University Graduate School of Business Research Paper No. 1929, 2006.

Oates W. E. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Oates W. E. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. International // International Tax and Public Finance. 2005. Vol. 12. Iss. 4. P. 349–373.

Pesaran M. H., Shin Y., Smith R. Pooled Estimation of Long-Run Relationship in Dynamic Heterogeneous Panels / Cambridge Working Papers in Economics 9721, August 1997.

Rodden J. Comparative Federalism and Becentralization: On Meaning and Measurement // Comparative Politics. 2004. Vol. 36. Iss. 4. P. 481–500.

Singh N., Srinivasan T. N. Federalism and Economic Development in India: An Assessment. Stanford Center for International Development. Working Paper No. 299. November 6, 2006.

Weingast B. R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Stanford University, May 2006. URL: https://doi.org/10.2139/ssrn.1153440.

Поступила в редакцию 19 октября 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1995). Economic Growth. 2nd Edition. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts; London, England.

Belov A.V. (2008). Financial Decentralization and Economic Growth in Regions of the Russian Federation. *Region: ekonomika i sotsiologiya — Region: Economics and Sociology*, no. 1, pp. 45–57 (In Russ.).

Belov A.V. (2012). Theoretical and Practical Issues in Analysis of Budget Investment in Russia. *Zhurnal ekonomicheskoi teorii — Journal of Economic Theory*, no. 4, pp. 85–95 (In Russ.).

Boadway R., Eyraud L. (2018). Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries. IMF Working Paper WP/18/271.

Davoodi H., Zou H.F. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, vol. 43. iss. 2, pp. 244–257.

Engle R., Granger C.W.J. (1987). Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, vol. 55, iss. 2, pp. 251–276.

Farrar D. E., Glauber R. R. (1964). Multicollinearity in Regression Analysis: The Problem Revisited. 105-64. Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 39, Massachusetts.

Gluschenko K.P. (2010). Methodologies of Analyzing Inter-Regional Income Inequalities. *Region: ekonomika i sotsiologiya — Region: Economy and Sociology*, no. 1, pp. 54–87 (In Russ.).

Hatfield J.W. (2006). Federalism, Taxation, and Economic Growth. Stanford University Graduate School of Business Research Paper No. 1929.

Isaev A.G. (2016). Distribution of Financial Resources Within the Budget System of the Russian Federation and Regions' Economic Growth. *Prostranstvennaya ekonomika — Spatial Economics*, no. 4, pp. 61–74 (In Russ.).

Kantorovich G.G. (2003). Time Series Analysis. *HSE Economic Journal*, no. 1, pp. 79–103 (In Russ.).

Lavrov A.M. (2019). Logic and Perspectives of Budgetary Reforms in Russia: in Search of Optimal Decentralization. Moscow: HSE Publ. (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.17323/978-5-7598-1992-9.

Oates W.E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates W.E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, vol. 12, pp. 349–373.

Pesaran M.H., Shin Y., Smith R. (1997). Pooled Estimation of Long-Run Relationship in Dynamic Heterogeneous Panels. Cambridge Working Papers in Economics 9721, August 1997.

Rodden J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, vol. 36, iss. 4, pp. 481–500.

Singh N., Srinivasan T.N. (2006). Federalism and Economic Development in India: An Assessment. Available at: https://ssrn.com/abstract=950309.

Sviridov A.A. (2015). Fiscal Decentralization and Investment Potential of Russian Regions. Management of Sustainable Territorial Development, iss. I. Collection of articles submitted to the Management of Sustainable Territorial Development student conference. Moscow: HSE Publ., pp. 70–78 (In Russ.).

Weingast B.R. (2006). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Stanford University, May. Available at: https://doi.org/10.2139/ssrn.1153440.

World Bank (1999). Decentralization: Rethinking Government. World Development Report 1999/2000, Washington, DC.

Yushkov A.O. (2016). Fiscal Decentralization and Regional Economic Growth: Theory, Empirical Studies, and Russian Experience. *Voprosy ekonomiki*, no. 2, pp. 94–110 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110.

Received 19.10.2020
Accepted for publication 18.12.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-54-68

CC BY

Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России

Игорь Юрьевич Арлашкин, *научный сотрудник Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; научный сотрудник Научно-исследовательского финансового института, г. Москва*
E-mail: arlashkin@ranepa.ru, ORCID 0000-0003-4303-713X

Аннотация
В статье рассматриваются применяемые в России инструменты межбюджетного регулирования с позиции их возможного влияния на региональный экономический рост. Задача по стимулированию экономического роста субъектов РФ является актуальной в контексте реализации Стратегии пространственного развития России до 2025 года. В исследовании сравнивается влияние налоговых и трансфертных инструментов на региональный экономический рост на современном этапе развития межбюджетных отношений в России (с 2005 г.), отдельно проанализированы инструменты межбюджетного регулирования, применяемые регионами в отношении муниципальных образований, обобщены выводы основных эконометрических исследований по теме.
В результате исследования было показано, что основными инструментами стимулирования регионального экономического роста являются целевые трансферты (прежде всего капитальные) и децентрализация налогов на доход (прежде всего налога на прибыль организаций). При этом с 2015 г. иные межбюджетные трансферты начинают играть более значительную роль в стимулировании экономического роста, чем субсидии, что связано с усилением выравнивающего эффекта последних. Децентрализация имущественных налогов, вероятнее всего, не оказала существенного влияния на региональный экономический рост, а отрицательное влияние выравнивающих дотаций сглаживается встроенными в методику их распределения ограничениями.

Ключевые слова: *региональный экономический рост, налоговая децентрализация, нормативы отчислений, межбюджетные трансферты, дотации, субсидии, межбюджетные отношения*

JEL: *H71, H77*

Для цитирования: *Арлашкин И. Ю. Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 54–68. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-54-68.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-54-68

Intergovernmental Fiscal Instruments for Stimulating Regional Economic Growth in Russia

Igor Yu. Arlashkin[1, 2]
E-mail: arlashkin@ranepa.ru, ORCID 0000-0003-4303-713X
[1] *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation*
[2] *Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The article examines the instruments used in intergovernmental fiscal relations in order to promote economic growth of the regions of the Russian Federation.
The task of stimulating regional economic growth is relevant in the need for the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2025 to be implemented. The article deals with various instruments of tax decentralization as well as three main types of fiscal transfers: "grants" (primarily equalization or balancing transfers), "subsidies" (earmarked co-funding transfers), and "other intergovernmental transfers" (other earmarked transfers). All these instruments are assessed from the standpoint of stimulating economic growth with special attention being paid to the tools used by regional governments to promote local economic growth. The article summarizes the results of the main econometric studies on the topic. As a result of the present study, it is shown that the main instruments for stimulating regional economic growth are earmarked transfers (primarily capital transfers) and decentralization of taxes on income (primarily corporate income tax). At the same time, since 2015 "other intergovernmental transfers" have been playing a more significant role in stimulating economic growth than "subsidies", which is associated with an increase in the equalizing effect of the latter. Decentralization of property taxes has most likely not had a significant impact on regional economic growth, and the negative effect of equalizing transfers ("grants") is smoothed out by special clauses built into the methodology for their distribution.

Keywords: *regional economic growth, tax decentralization, fiscal decentralization, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, fiscal equalization, fiscal grants*

JEL: *H71, H77*

For citation: *Arlashkin I.Yu. Intergovernmental Fiscal Instruments for Stimulating Regional Economic Growth in Russia. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 54–68 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-54-68.*

ВВЕДЕНИЕ

В качестве основной цели межбюджетного регулирования обычно рассматривается обеспечение территорий бюджетными ресурсами, достаточными для эффективного исполнения расходных полномочий, то есть оно должно быть ориентировано прежде всего на обеспечение баланса бюджетной системы, как горизонтального, так и вертикального. Еще одной целью межбюджетного регулирования может быть стимулирование территориального экономического роста. В России значимость второй цели возросла с принятием Стратегии пространственного развития до 2025 г., направленной в том числе на обеспечение экономического роста в регионах с учетом их экономических специализаций.

В научной литературе последние три десятилетия особое внимание уделяется влиянию фискальной децентрализации, то есть процесса перераспределения доходных источников и (или) расходных полномочий с верхних на нижние уровни бюджетной системы, на региональный экономический рост. Теоретическую основу рассматриваемой проблематики составляют теорема о децентрализации Оутса, гипотеза Тибу и концепция «угрозы Левиафана» Бьюкенена, из которых следует предположение о положительном характере влияния фискальной децентрализации на экономический рост [Martinez-Vazquez J., McNab R., 2003; Martinez-Vazquez J., McNab R., 2006; Brueckner J., 2005]. Начиная с конца 1990-х гг. бурное развитие получила эмпирическая литература, при этом результаты исследований оказались противоречивы: одни исследования находили положительное и значимое влияние децентрализации, другие — отрицательное, третьи не обнаруживали значимой взаимосвязи.

С теоретической точки зрения основным каналом влияния фискальной децентрализации на экономический рост является более высокая эффективность бюджетных расходов

на субнациональном уровне в сравнении с центральным уровнем, что обуславливается возможностью субнациональных властей лучше учитывать региональные и местные предпочтения налогоплательщиков [Rodríguez-Pose A., Ezcurra R., 2011; Göcen S. et al., 2017]. В частности, как подытожено в работе [Amagoh F., Amin A. A., 2012]:

— фискальная децентрализация за счет учета различий территориальных предпочтений повышает эффективность потребления общественных благ, что ведет к экономическому росту (гипотеза диверсификации);

— фискальная децентрализация за счет внедрения инноваций в производство общественных благ позволяет сократить производственные издержки, что ведет к долгосрочному экономическому росту (гипотеза повышения производительности);

— фискальная децентрализация за счет стимулирования конкуренции между территориями за налогоплательщиков сдерживает разрастание государства (эффект Левиафана) и стимулирует повышение эффективности использования ресурсов (гипотеза ограничения Левиафана).

Однако фискальная децентрализация может осуществляться разными инструментами: в общем случае — за счет передачи налогов либо за счет передачи межбюджетных трансфертов. Так, в работе [Gong L., Zou H.-F., 2011] показано, что местный имущественный налог оказывает отрицательное влияние на уровень экономического роста, а местный налог на потребление, напротив, способствует экономическому росту. Влияние федеральных долевых трансфертов зависит от величины местных доходов: если местные доходы достаточны для финансирования местных расходов, то федеральные трансферты сокращают уровень экономического роста, а если недостаточны, то приращение федеральных трансфертов приводит к увеличению экономического роста, но в весьма умеренной степени.

В целом же в научной литературе предполагается, что налоговая децентрализация дает скорее стимулирующий эффект, а высокая зависимость от межбюджетных трансфертов искажает фискальное поведение субнациональных властей (особенно в сочетании с проблемой мягких бюджетных ограничений), лишает их стимулов к развитию налоговой базы и территориальной экономики, что негативно влияет на экономический рост. При этом капитальные долевые трансферты (капитальные субсидии) могут оказывать положительное влияние на экономический рост за счет точечных бюджетных инвестиций в региональную экономику.

Для России характерно значительное пространственное экономическое неравенство. Так, в 2018 г. разрыв между максимальным и минимальным значениями душевого ВРП составил 61,8 раза (с учетом корректировки на стоимость фиксированного набора товаров и услуг — 39,3 раза)[1]. Наиболее высокие значения душевого ВРП характерны для Москвы и северных регионов, специализирующихся на добывающих отраслях промышленности. Впрочем, высокие значения душевого ВРП северных и дальневосточных территорий объясняются также межрегиональной дифференциацией цен и стоимости жизни.

Экономическое неравенство связано в первую очередь с различиями между городскими и сельскими территориями, неравномерностью размещения природных ресурсов, наличием агломерационных эффектов и административно-политического капитала у столичных территорий [Blöchliger H., Durand-Lasserve O., 2018; Всемирный банк, 2018].

Различные темпы среднего экономического роста[2] российские регионы демонстрировали в 2005–2018 гг., в то время как совокупный реальный душевой ВРП регионов в указанный период в среднем рос на 3,1 % в год, минимальное значение экономического роста составило 0,3 %, а максимальное — 6,8 %.

---

[1] *Рассчитано по данным Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/10705.*

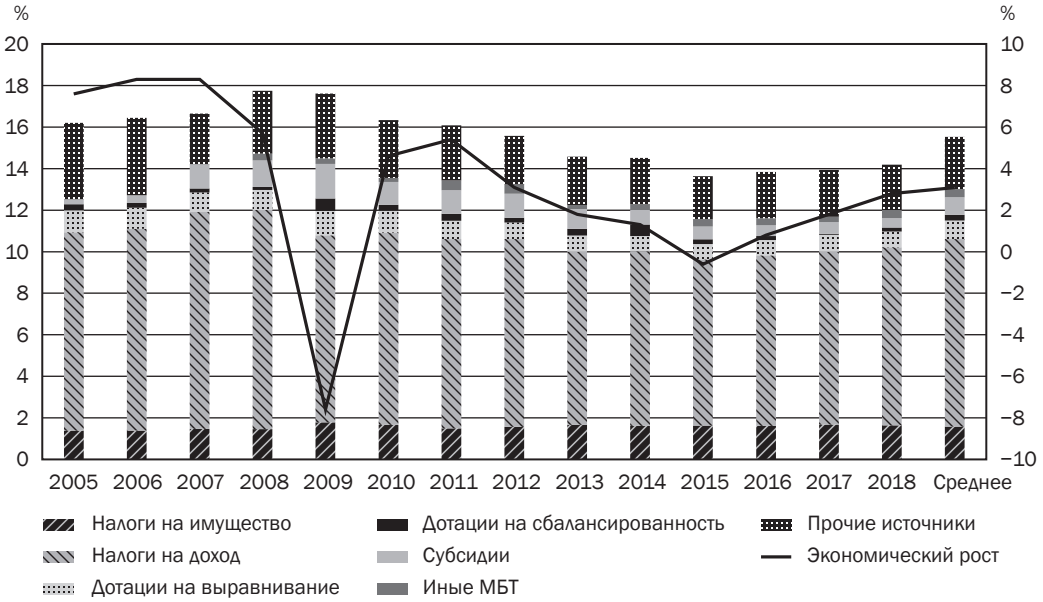
[2] *В качестве оценки регионального экономического роста использовался индекс физического объема валового регионального продукта.*

На рис. 1 видно, что в течение 2005–2018 гг. доля собственных доходов (то есть доходов за вычетом субвенций) консолидированных бюджетов регионов (КБР) росла до 2008 г., а затем сокращалась вплоть до 2015 г. Небольшой ее рост характерен для 2016–2018 гг. Следует отметить, что доля собственных доходов определяется не только экономической базой и изменением налоговой нагрузки на экономику, но и перераспределением расходных полномочий между уровнями власти, которое обычно влечет за собой и перераспределение доходных источников. Средний уровень налогов на имущество за период составил 1,6 % ВРП, налогов на доход — 9 %, дотаций на выравнивание — 0,9 %, дотаций на сбалансированность — 0,3 %, субсидий — 0,9 %, иных межбюджетных трансфертов — 0,4 %, прочих источников (в том числе налоговых) — 2,5 %.

На протяжении всего периода 2005–2018 гг. менялась структура собственных доходов (рис. 1). С течением времени произошло частичное замещение ряда налогов на доход (налог на прибыль, НДФЛ и налоги на совокупный доход по специальным налоговым режимам) межбюджетными трансфертами, однако поступления по обоим источникам сокращаются в долях ВРП. Кроме того, в кризисный 2009 г. объем трансфертов резко возрос, поскольку трансферты активно использовались как инструмент антикризисной межбюджетной политики. В 2012 г. меняется скорее структура трансфертов, нежели их объем. В 2016 г., по всей видимости, кризис почти не отразился на объеме и структуре трансфертов, поскольку федеральная политика предусматривала больший акцент на долговые меры.

Рисунок 1

Объем и структура собственных доходов консолидированных бюджетов регионов в 2005–2018 гг. / Volume and composition of consolidated regional own budget revenues in 2005–2018



Примечание: левая шкала — собственные доходы КБР, % ВРП, правая шкала — средний экономический рост / Note: consolidated regional own budget revenues, % GRP (left axis), average economic growth (right axis).
Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

НАЛОГОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Основную долю доходов КБР составляют налоговые доходы, которые на всем протяжении периода 2005–2018 гг. колебались от 10,5 до 12,9 % ВРП. Они были более

децентрализованы в начале периода, чем в середине и конце (даже с учетом влияния кризисных лет). Это может означать, что стимулы регионов к экономическому росту, наращиванию налогового потенциала постепенно сокращались. Резкое снижение налоговых доходов произошло в 2009 и 2013–2015 гг., в чем прослеживается влияние кризисов.

Интересно обратить внимание на то, что в течение 2005–2018 гг. происходит постепенное снижение степени внутрирегиональной налоговой децентрализации, то есть доли местных бюджетов в налоговых доходах КБР (рис. 2). Пики налоговой децентрализации приходятся на 2005 (переходный период реформы местного самоуправления), 2009 и 2013 гг. (влияние кризисов). В случае 2009 и 2013 гг. рост налоговой децентрализации вызван тем, что региональные налоговые доходы более волатильны и, соответственно, сократились больше, чем местные. Кроме того, в 2013 г. были увеличены или впервые установлены единые нормативы отчислений по специальным налоговым режимам в местные бюджеты.

Рисунок 2

Внутрирегиональная налоговая децентрализация / Interregional tax decentralization

Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Регионы могут способствовать налоговой децентрализации, передавая на местный уровень отчисления по региональным нормативам (то есть сверх требований Бюджетного кодекса Российской Федерации). По данным Минфина России[3], в 2018 г. доля местных налоговых доходов, сформированных за счет отчислений по региональным нормативам, составила 17,2 % всех местных налоговых доходов. При этом правом установления региональных нормативов отчислений (без учета городов федерального значения) в 2018 г. воспользовались 78 регионов, без учета нормативов по НДФЛ — 73 региона. Чаще всего регионы передают в местные бюджеты отчисления по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (47 в 2018 г.), далее — по налогу на добычу общераспространенных ископаемых (14) и налогу на имущество организаций (12).

Разграничение налоговых источников между уровнями власти нельзя назвать однозначно стабильным, поскольку в течение 2005–2018 гг. постоянно вносились изменения в отношении налоговых ставок, нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, возможности предоставления федеральных налоговых преференций по региональным и местным налогам.

---

[3] *Результаты мониторинга местных бюджетов / Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 01.09.2020).*

За регионами и муниципальными образованиями в качестве региональных и местных налогов закреплены имущественные налоги: налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, налог на имущество физических лиц и земельный налог. При этом федеральным законодательством ограничены региональные зоны, в которых может функционировать игорный бизнес.

Закрепление имущественных налогов в качестве региональных и местных соответствует общемировой практике. В то же время объем поступлений по этим налогам явно недостаточен для финансирования региональных и местных полномочий. При этом доля имущественных налогов в ВРП выросла в 2009 г. (за счет меньшего роста или сокращения ВРП при устойчивой динамике имущественных налогов), что подчеркивает их стабилизационную, а не стимулирующую функцию. Однако с переходом к кадастровой оценке налоговой базы это положение может измениться.

Наибольшую долю в доходах КБР занимают налоги на доход, к которым можно отнести налог на прибыль организаций, НДФЛ и специальные налоговые режимы. Специфика налогов на доход состоит в том, что все они представляют собой федеральные налоги, поступления от которых зачисляются в региональные и местные бюджеты по нормативам отчислений.

По налогу на прибыль организаций в общем случае действуют федеральная и региональная ставки, поступления по последней в полном объеме зачисляются в региональные бюджеты. Однако на протяжении 2005–2018 гг. федеральное законодательство изменяло величину региональной налоговой ставки. Так, в 2005–2008 гг. она составляла 17,5 % (федеральная — 6,5 %), а затем была увеличена до 18 % (федеральная сокращена до 2 %). В 2017 г. федеральный уровень оставил за регионами ставку 17 %, а за собой — 3 %. Централизованный 1 п. п. ставки федеральный уровень обязался направлять на увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (усиление выравнивающего эффекта) и дотаций за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (усиление стимулирующего эффекта).

Очевидно, что увеличение региональной ставки в 2009 г. с одновременным сокращением федеральной является мерой по стимулированию региональной экономики в кризисное время. Централизация 1 п. п. ставки в 2017 г. представляется выравнивающей мерой, которая, вероятнее всего, должна была оказать дестимулирующее влияние на региональный экономический рост. Установление региональных нормативов отчислений по налогу на прибыль является инструментом стимулирования муниципальных образований. В 2019 г. четыре региона (Калужская область, Камчатский, Красноярский, Краснодарский края) передавали нормативы отчислений по налогу на прибыль на муниципальный уровень.

Кроме того, с 2012 г. действует режим консолидированных групп налогоплательщиков (КГН), одной из целью введения которого было более справедливое распределение налога на прибыль между регионами: доходы по налогу на прибыль должны были поступать в те регионы, в которых фактически осуществлялось производство соответствующей продукции. Как указывает Счетная палата РФ[4], влияние режима КГН на экономический рост представляется неоднородным: в одних регионах рост должен был замедлиться, в других — ускориться по меньшей мере в первый год создания КГН.

В качестве специального налогового режима рассматривается взимание налога на прибыль при выполнении соглашений о разделе продукции. Этот инструмент затрагивает

---

[4] *Создание консолидированных групп налогоплательщиков привело к значительному снижению поступления налога на прибыль организаций / Сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/news/sozdanie-konsolidirovannyh-grupp-nalogoplatelshikov-privelo-k-znachitelnomu-snizheniyu-postupleniya-32238 (дата обращения: 26.05.2020).*

интересы сырьевых регионов, для которых устанавливаются иные пропорции зачисления налога на прибыль в региональные бюджеты в части поступлений в рамках реализации соглашений о разделе продукции. Так, до 2017 г. в региональные бюджеты зачислялось 80 % поступлений, а с 2017 г. — 75 % в общем случае. По проекту «Сахалин-2» с 2018 г. норматив зачисления составляет не 75, а 25 %. То есть с 2017 г. федеральная политика в отношении распределения налога на прибыль стала больше ориентироваться на выравнивающий эффект, чем на стимулирование региональной экономики. В то же время изъятие большего объема сырьевой ренты у экспортоориентированных регионов и его направление в форме федеральных бюджетных инвестиций на развитие других регионов могло оказать стимулирующий эффект.

Налог на доходы физических лиц занимает в структуре доходов КБР даже бóльшую долю (29,5 % в 2018 г.), чем налог на прибыль (25,1 % в 2018 г.). Этот налог связан с экономическим ростом (является стимулирующим), поскольку отражает рост доходов, но в отличие от налога на прибыль более равномерно распределен по территориям и поэтому используется не только как стимулирующий, но и как выравнивающий инструмент. Несмотря на то что НДФЛ является федеральным налогом, он полностью зачисляется в КБР. Однако пропорции его зачисления в региональные и местные бюджеты неоднократно менялись на протяжении 2005–2018 гг.:

— с 2005 по 2011 г. 70 % зачислялось в региональные бюджеты, а 30 % (с 2006 г.) — в местные. При этом НДФЛ с территорий поселений по нормативу 10 % поступал в бюджеты поселений, а по нормативу 20 % — в бюджеты муниципальных районов;

— в 2012 г. 10 п. п. норматива были переброшены из бюджетов муниципальных районов и городских округов в региональный бюджет;

— в 2014 г. по той же схеме были централизованы на региональном уровне еще 5 п. п. норматива;

— в 2015 г. изменились пропорции распределения НДФЛ между муниципальными районами и сельскими поселениями: за сельскими поселениями был закреплен норматив 2 %, а за муниципальными районами — 13 %.

Кроме того, менялся минимальный норматив, по которому регионы должны отчислять поступления по НДФЛ в местные бюджеты. Так, с 2006 по 2011 г. в форме единых и (или) дополнительных нормативов должно было передаваться не менее 10 % НДФЛ. С 2012 по 2013 г. — не менее 20 %, а начиная с 2014 г. — не менее 15 %. Можно отметить, что если в 2012 г. централизация 10 п. п. норматива сопровождалась их перераспределением в форме единых и (или) дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты, то в 2014 г. одновременно были централизованы 5 п. п. норматива и сокращены на 5 п. п. требования к установлению нормативов отчислений в местные бюджеты. То есть изменения 2012 г. не повлекли изменений фактических пропорций распределения НДФЛ между регионами и муниципальными образованиями в целом, а изменения 2014 г. можно рассматривать как достаточно жесткую меру по централизации налоговых доходов.

При этом установление единых и дополнительных нормативов отчислений теоретически оказывает различное влияние на экономический рост в муниципальных образованиях. Единые нормативы, закрепляемые на бессрочной основе, создают долгосрочные стимулы для муниципальных образований по наращиванию налоговой базы, а следовательно, и обеспечению экономического роста. Дополнительные нормативы носят среднесрочный характер и служат заменой дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (полностью или частично), поэтому их основная функция — выравнивающая. В то же время установление дополнительных нормативов требует согласия муниципального образования, что означает, что у согласившихся на замену дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ муниципальных образований усиливаются стимулы к экономическому росту: чтобы остаться в выигрыше, такие муниципальные образования

должны обеспечить поступления по дополнительным нормативам в объеме, превышающем расчетный объем дотации (части дотации). В этом смысле дополнительные нормативы отчислений могут создавать даже более сильные стимулы к экономическому росту, чем единые.

Налоги на совокупный доход (специальные налоговые режимы: УСН, ПСН, ЕСХН, ЕНВД) составили в 2018 г. 4,2 % доходов КБР. Эти налоги также связаны с экономическим ростом, поскольку предназначены в основном для субъектов МСП и хорошо реагируют на создание комфортных условий для ведения бизнеса. Кроме того, если налоговые полномочия регионов и муниципалитетов в отношении налога на прибыль и НДФЛ в основном ограничены предоставлением налоговых льгот, то в отношении специальных налоговых режимов их налоговые полномочия значительно шире, вплоть до определения видов деятельности, по которым возможно применение тех или иных режимов на территории региона или муниципального образования.

Отдельного внимания заслуживают поступления по акцизам, зачисляемые в региональные бюджеты. На протяжении всего периода нормативы зачисления неоднократно изменялись, равно как и группировка акцизов по видам продукции. Кроме того, для акцизов на алкогольную продукцию и акцизов на нефтепродукты были предусмотрены особые принципы их распределения между регионами, что усиливало выравнивающий эффект от разграничения налоговых доходов.

К фискальным инструментам стимулирования экономического роста относится также предоставление налоговых льгот и преференций. В этом смысле возможности российских регионов несколько ограничены, поскольку федеральное законодательство, во-первых, требует предоставления льгот группам организаций, а не отдельным юридическим лицам (впрочем, в отдельных случаях эти требования на практике могут обходиться), во-вторых, устанавливает пределы предоставления льгот, в-третьих, с недавнего времени требует проведения оценки эффективности региональных и местных налоговых расходов и стимулирует территории к их сокращению. Тем не менее региональные и местные налоговые льготы и преференции могут рассматриваться в качестве стимулирующего инструмента.

ТРАНСФЕРТЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Важную роль в обеспечении территорий достаточными для выполнения расходных полномочий доходами играют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (ДВБО). Основной целью таких дотаций является выравнивание регионов по доходам, то есть теоретически ДВБО должны мешать экономическому росту, однако фактически в методику распределения дотаций встроены механизмы, направленные на сглаживание дестимулирующего эффекта.

Так, в работе [Дерюгин А. Н., 2016] показано, что в 2006–2015 гг. для всех регионов сохранялись стимулы по развитию экономики и налогового потенциала: прирост налоговых доходов всегда выше, чем связанное с этим сокращение ДВБО. Однако стимулы различны для разных групп регионов: сильные стимулы сохраняются для регионов, получающих только вторую часть дотации на первом этапе выравнивания (это регионы, бюджетная обеспеченность которых находится в интервале от 60 до 100 % среднероссийского уровня); слабые стимулы сохраняются для прочих регионов [Дерюгин А. Н., 2016]. Таким образом, для менее развитых регионов предоставление ДВБО в меньшей степени сохраняет стимулы к экономическому развитию, чем для остальных регионов.

Выравнивание муниципальных образований основано на тех же принципах, то есть для них тоже характерна указанная закономерность. Поскольку источниками экономического роста, как правило, являются крупные городские округа и развитые муниципальные районы, не получающие ДВБО, то предоставление дотаций может не оказывать существенного влияния на экономический рост. Как было указано выше, ДВБО муниципальным

образованиям частично или полностью могут заменяться дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ, что может являться стимулирующим инструментом.

Кроме того, в регионально-муниципальных межбюджетных отношениях есть еще один инструмент, который не используется в федерально-региональных отношениях. Регионы могут (но не обязаны) взимать из местных бюджетов отрицательные трансферты в случае, если налоговые доходы муниципальных образований в душевом исчислении превышают определенную величину от среднего значения по всем муниципальным образованиям региона. Полученные регионом отрицательные трансферты направляются на финансирование предоставления ДВБО. Иными словами, отрицательный трансферт представляет собой инструмент перераспределения налоговых доходов от высокообеспеченных муниципальных образований к муниципальным образованиям — получателям ДВБО. Очевидно, что этот инструмент (если он применяется регионом) выполняет выравнивающую функцию и оказывает дестимулирующее воздействие на экономический рост в высокообеспеченных муниципальных образованиях. В то же время в сочетании с другими инструментами (например, регион при этом устанавливает высокие региональные нормативы отчислений в местные бюджеты) применение данного инструмента может давать совокупный стимулирующий эффект. По данным Минфина России[5], в 2018 г. только в 18 регионах предоставлялись отрицательные трансферты, при этом их объем был незначителен: 1,6 млрд руб., или 0,057 % собственных доходов местных бюджетов. Тем не менее влияние отрицательного трансферта на бюджет конкретного муниципального образования и, как следствие, на его возможности по стимулированию экономического роста может быть ощутимым.

Некоторую роль в стимулировании экономического роста играют дотации на обеспечение бюджетной сбалансированности: в кризисные периоды они должны поддерживать экономический рост в пострадавших регионах, в том числе защищая не только от общерегиональных экономических шоков, но и от индивидуальных. Это было особенно характерно для 2009 г., когда дотации на сбалансированность служили основным инструментом поддержки регионов.

Необходимо также уточнить, что состав дотаций на обеспечение бюджетной сбалансированности неоднократно менялся. Фактически это не только «антикризисные» дотации, распределяемые между регионами в течение финансового года, но и дотации отдельным регионам, как правило, на реализацию крупных инвестиционных проектов или финансирование иных нужд, а также дотации на повышение оплаты труда бюджетных работников и иные дотации. Так, начиная с 2017 г. из федерального бюджета предоставляются дотации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала. Впрочем, их объем невелик (0,023 % ВРП в 2018 г.), а общее число получателей за 2017–2019 гг. составило 71 регион из 85. Таким образом, указанные дотации вряд ли оказывают существенное влияние на региональный экономический рост. Регионы также выделяют подобные дотации (либо иные межбюджетные трансферты) муниципалитетам с учетом темпов роста налоговых доходов местных бюджетов.

Изначально стимулирующую роль должны играть субсидии и иные межбюджетные трансферты, поскольку за счет них финансируются программы регионального и муниципального развития, в том числе инвестиционные. При этом субсидии предоставляются с учетом уровня софинансирования, который с 2015 г. обязательно должен учитывать бюджетную обеспеченность регионов (а фактически и ранее это учитывал, хотя и в меньшей степени). Иными словами, субсидии обладают выравнивающим эффектом. Кроме того, иные межбюджетные трансферты отличаются от субсидий отсутствием требования

---

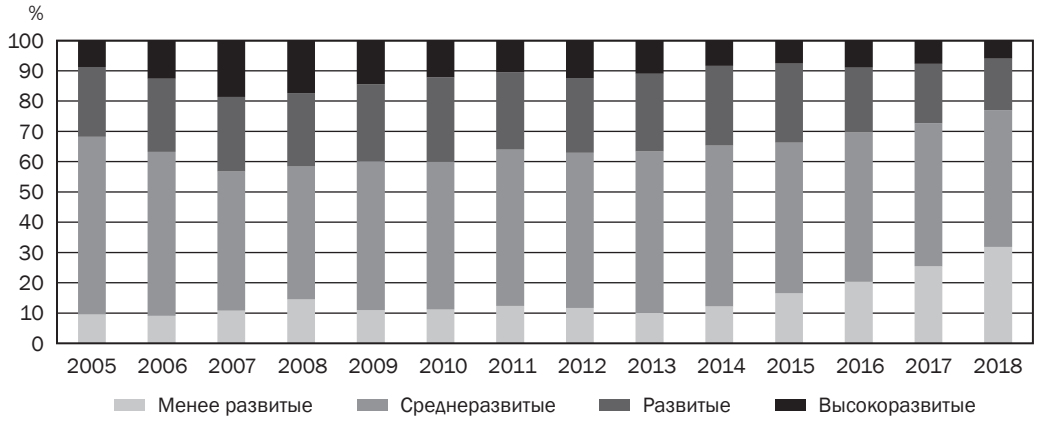
[5] *Результаты мониторинга местных бюджетов / Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 01.09.2020).*

о софинансировании расходных обязательств получателем трансферта, а также меньшей формализованностью порядка предоставления, распределения и использования. В связи с этим можно предположить, что с 2015 г. иные межбюджетные трансферты стали применяться федеральным правительством в качестве инструмента экономического стимулирования вместо субсидий.

Косвенное подтверждение этому можно найти, сравнив доли трансфертов, приходящихся на группы регионов в зависимости от уровня их ВРП на душу населения в 2018 г. (т. е. на конец периода 2005–2018 гг.): высокоразвитые регионы — регионы с уровнем ВРП на душу населения выше 120 % среднероссийского, развитые — от 80 до 120 %, среднеразвитые — от 40 до 80 %, менее развитые — менее 40 %. Так, на рис. 3 видно, что начиная с 2014–2015 гг. растет доля субсидий, приходящихся на менее развитые регионы, то есть усиливается выравнивающий эффект от их предоставления. Заметно сокращается доля субсидий, приходящихся на развитые и высокоразвитые регионы.

Рисунок 3

Распределение федеральных субсидий между регионами / Distribution of federal subsidies among regions



Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

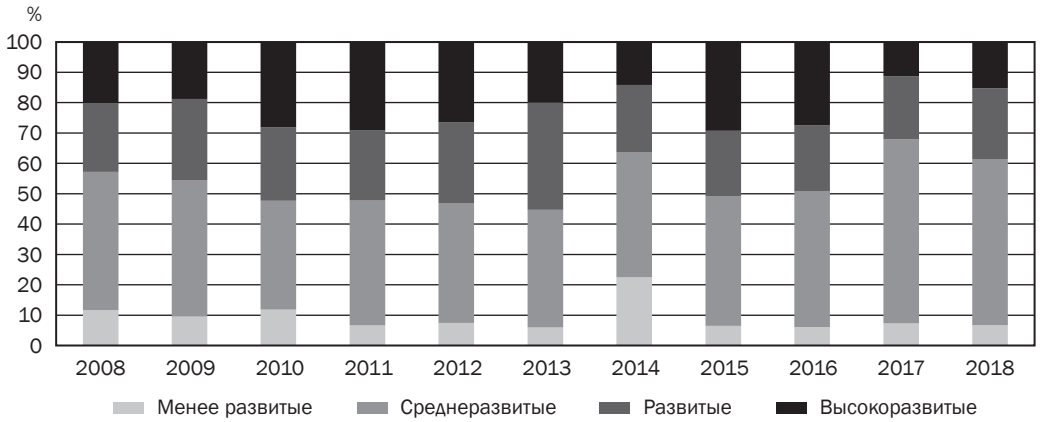
На рис. 4 видно, что какая-либо четкая приоритизация распределения иных межбюджетных трансфертов в зависимости от уровня ВРП регионов отсутствует: в 2015–2016 гг. большие объемы поддержки получают высокоразвитые регионы, в 2017–2018 гг. акцент сместился на поддержку среднеразвитых, что дает основания предполагать точечный характер осуществления поддержки в отрыве от выравнивающей функции.

Регионы также предоставляют местным бюджетам субсидии и иные межбюджетные трансферты. В отличие от федерального уровня регионы несколько ограничены в использовании инструмента иных межбюджетных трансфертов, поскольку в общем случае объем последних с учетом дотаций на сбалансированность (с рядом дополнительных корректировок и ограничений) не может превышать 10 % общего объема финансовой помощи из регионального бюджета местным бюджетам.

Среди дотаций и иных межбюджетных трансфертов также предусматриваются специализированные трансферты на поощрение регионов и (или) муниципалитетов за достижение высокого уровня социально-экономического развития. При распределении таких трансфертов часто учитываются показатели экономического характера, например объем инвестиций на душу населения, численность занятых в малом и среднем предпринимательстве и т. д. Таким образом, подобные трансферты через систему показателей стимулируют территории к экономическому росту.

Рисунок 4

Распределение федеральных иных межбюджетных трансфертов между регионами / Distribution of other federal intergovernmental transfers among regions



Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Наконец, следует упомянуть еще об одном инструменте стимулирования экономического роста в регионах. Это заключение соглашений между Федерацией и регионом в связи с предоставлением последнему федеральных межбюджетных трансфертов. Первоначально такие соглашения заключались с регионами, для которых был характерен высокий уровень межбюджетных трансфертов (без учета субвенций). Затем критерий был изменен, и соглашения стали заключаться с регионами, для которых был характерен высокий уровень дотационности бюджета. Соглашения предусматривали различные меры по оздоровлению региональных и муниципальных финансов, в том числе по обеспечению роста налоговых и неналоговых доходов регионов на определенном уровне. Поскольку рост налоговых доходов обеспечивается ростом экономики, такие соглашения должны были стимулировать экономический рост.

Начиная с 2017 г. соглашения заключаются со всеми регионами, получающими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета. Первоначально в соглашениях должны были использоваться экономические показатели (рост ВРП, уровень занятости и проч.), однако впоследствии федеральный уровень отказался от этой идеи и предпочел использовать фискальные показатели, аналогичные ранее применявшимся (прирост налоговых и неналоговых доходов и проч.). В случае невыполнения условий соглашений предусматриваются санкции в форме снижения объемов ДВБО. Аналогичная практика заключения соглашений предусмотрена и для региональномуниципальных межбюджетных отношений.

Потенциально инструментом стимулирования экономического роста могут стать горизонтальные трансферты между регионами и (или) муниципальными образованиями, разрешенные Бюджетным кодексом Российской Федерации в 2019 г. Такие трансферты могут использоваться для создания инфраструктуры и усиления агломерационных эффектов.

ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО РОССИИ

На данных российских регионов проводились эконометрические исследования влияния фискальных инструментов на региональный экономический рост. Основой для такого рода исследований служит ставшее классическим исследование [Davoodi H., Zou H.-F., 1998], в котором эндогенная модель экономического роста Барро была расширена

за счет выделения трех уровней государственных расходов (федерального, регионального и местного). В качестве независимых переменных в уравнении регрессии используются различные меры доходной (налоговой) децентрализации, а также объем предоставленных трансфертов.

Так, в работе [Freinkman L. et al., 2011] было показано, что в 1998–2006 гг. доходная, в том числе налоговая, децентрализация отрицательно влияла на экономический рост, а федеральные трансферты влияния не оказали. В работе [Луговой О. и др., 2007] на данных 1998–2006 гг., однако, продемонстрировано, что предоставление федеральной финансовой помощи повлияло на экономический рост значимо отрицательно.

В работе [Юшков А. О., 2016] был сделан вывод, что на экономический рост в 2005–2012 гг. значимо отрицательно повлияла внутрирегиональная расходная децентрализация, а зависимость от федеральных межбюджетных трансфертов — значимо положительно. При этом децентрализация налоговых и неналоговых доходов значимого влияния не оказала.

В работе [Дерюгин А. Н. и др., 2017] было проведено аналогичное исследование, однако показатели децентрализации были очищены от влияния субвенций, а показатель расходной децентрализации учитывался в уравнении регрессии одновременно с показателем зависимости от федеральных межбюджетных трансфертов. Так, в 2005–2014 гг. зависимость от федеральных трансфертов оказала на экономический рост значимое отрицательное влияние, а внутрирегиональная расходная децентрализация — значимое (в трех моделях из четырех) положительное.

В работе [Di Bella C. et al., 2018] рассматривалось влияние федеральных трансфертов на конвергенцию экономического роста в регионах («синхронизацию» в терминологии авторов). В качестве зависимой переменной выбран коэффициент корреляции уровней роста подушевого ВРП двух регионов, а в качестве независимой — коэффициент корреляции уровней роста подушевых федеральных трансфертов, полученных этими регионами. Как показали результаты исследования, ни федеральные межбюджетные трансферты в целом, ни дотации («гранты» в терминологии авторов), ни субсидии не оказали сильного или устойчивого влияния на синхронизацию регионального экономического роста. В отдельных спецификациях значимое положительное влияние на такую синхронизацию оказали федеральные субвенции. Авторы работы считают, что отсутствие влияния федеральных трансфертов необязательно нужно расценивать негативно, поскольку в целом фискальная политика в России в последние два десятилетия была проциклической. По всей видимости, авторы работы имеют в виду, что влияние трансфертов (если бы оно было) усиливало бы проблемы экономического роста в кризисные периоды.

В работе [Blöchliger H., Durand-Lasserve O., 2018] показано, что федеральные дотации имеют отрицательное влияние на экономический рост, поскольку, возможно, способствуют росту неэффективных региональных расходов. Федеральные субсидии оказывают слабое положительное влияние на экономический рост. Авторы делают вывод, что основным инструментом поддержки экономического роста в российских регионах должны выступать бюджетные инвестиции в физический и человеческий капитал, в том числе финансируемые за счет федеральных субсидий, а не выравнивающие трансферты.

В работе [Михайлова А. А., 2017] на данных за 2006–2014 гг. показано, что федеральные межбюджетные трансферты положительно значимо влияют на экономический рост, при этом наблюдается конвергенция экономического роста. Кроме того, отдельно было рассмотрено влияние различных типов трансфертов на экономический рост. Значимое положительное влияние на экономический рост оказали дотации и субсидии, но не субвенции. Следует отметить, что в работе практически не осуществляется контрольная оценка иных факторов влияния, поэтому к ее результатам следует относиться с осторожностью.

В работе [Ермаков В. В., 2017] в рамках динамической модели с пространственным авторегрессионным лагом оценивалось влияние подушевого объема федеральных межбюджетных трансфертов (с лагом в один год) на ряд социально-экономических показателей по 79 российским регионам в 1995–2013 гг. В соответствии с результатами исследования увеличение трансфертов приводит к росту среднедушевых денежных доходов и потребительских расходов и уменьшению уровня бедности, но также приводит к уменьшению душевого ВРП и душевых налоговых доходов КБР. Автор приходит к выводу, что федеральные межбюджетные трансферты усиливают региональное экономическое неравенство, то есть не способствуют конвергенции экономического роста.

В работе [Исаев А. Г., 2016] на данных российских регионов за 2005–2014 гг. показано, что происходит условная конвергенция роста ВРП. При этом зависимость от федеральных трансфертов (их доля в доходах КБР) значимо отрицательно связана с экономическим ростом, а доля налога на прибыль организаций в доходах КБР — значимо положительно. При оценке обобщенным методом моментов получено, что доля налогов на имущество в доходах КБР значимо отрицательно связана с экономическим ростом, однако при оценке методом наименьших квадратов в модели с фиксированными эффектами данная связь перестает быть значимой.

Таким образом, результаты исследований остаются противоречивыми, причиной чему служат различия в спецификациях моделей, а также разные периоды оценки: очевидно, что режимы межбюджетного регулирования до и после 2005 г. существенно различаются. По всей видимости, на современном этапе развития системы межбюджетных отношений налоговая децентрализация (по крайней мере в части налогов на доход) связана с экономическим ростом положительно, а федеральные трансферты в целом — отрицательно, однако субсидии могут оказывать положительное влияние.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Межбюджетные отношения в Российской Федерации развивались по пути постепенной централизации налоговых поступлений на федеральном уровне и упорядочения системы межбюджетных трансфертов. В федерально-региональных отношениях основными стимулирующими экономический рост инструментами выступают предоставление отчислений по налогам на доход и целевых межбюджетных трансфертов, при этом Федерация изымает часть сырьевой ренты у сверхобеспеченных регионов через соглашения о разделе продукции, а в настоящее время, как представляется, в большей степени применяет иные межбюджетные трансферты для стимулирования экономического роста, чем субсидии, поскольку порядок предоставления последних более формализован и включает требование об учете уровня расчетной бюджетной обеспеченности при распределении субсидий.

На регионально-муниципальном уровне межбюджетные отношения устроены схожим образом, однако имеются три значимых отличия: регионы более свободны в установлении единых и дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты по налоговым (и с недавнего времени по неналоговым) доходам; регионы могут изымать в форме отрицательного трансферта сверхвысокие доходы отдельных муниципальных образований и направлять их на цели фискального выравнивания; регионы в отличие от Федерации ограничены в объемах предоставления иных межбюджетных трансфертов (включая дотации на сбалансированность).

Основываясь на результатах эконометрических исследований, можно оценить воздействие различных инструментов на экономический рост следующим образом:

— децентрализация налогов на доход (в том числе через установление нормативов отчислений) оказывает положительное воздействие на экономический рост;

— децентрализация имущественных налогов не оказывает значимого воздействия на экономический рост, либо ее влияние слабо отрицательное;

— влияние выравнивающих трансфертов, скорее всего, отрицательно, но в методику их распределения включены элементы, сохраняющие стимулы для экономического роста, однако в большей степени для условно обеспеченных регионов, нежели для малообеспеченных;

— предоставление целевых трансфертов (субсидий и иных межбюджетных трансфертов), особенно капитальных, то есть связанных с бюджетными инвестициями, способствует экономическому росту.

Список источников

Дерюгин А. Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191. URL: https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-6-08.

Дерюгин А. Н., Алексеев М. В., Мамедов А. А. и др. Влияние основных характеристик межбюджетных отношений на показатели экономического развития субъектов Российской Федерации: препринт. М.: РАНХиГС, 2017.

Ермаков В. В. Применение обусловленных межбюджетных трансфертов для выравнивания уровня жизни населения // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 1. С. 151–162.

Исаев А. Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 61–74. URL: https://doi.org/10.14530/se.2016.4.061-074.

Луговой О., Дашкеев В., Мазаев И. и др. Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах / Консорциум по вопр. приклад. экон. исслед., Канадское агентство по международ. развитию и др. М.: ИЭПП, 2007.

Михайлова А. А. Межбюджетные трансферты как механизм стимулирования роста экономики регионов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 49–56.

Преодоление пространственного неравенства: как снова собрать советский «пазл» в условиях рыночной экономики. Доклад / Всемирный банк, 2018. URL: https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/rolling-back-russias-spatial-disparities.

Юшков А. О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 94–110. URL: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110.

Amagoh F., Amin A. A. An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth // International Journal of Business Administration. 2012. Vol. 3. No. 6. P. 72–81. URL: https://doi.org/10.5430/ijba.v3n6p72.

Blöchliger H., Durand-Lasserve O. The drivers of regional growth in Russia: A baseline model with applications / OECD Economics Department Working Papers No. 1523. OECD Publishing, 2018. URL: https://doi.org/10.1787/9279f6c3-en.

Brueckner J. Fiscal Federalism and Economic Growth // CESifo Working Paper Series. 2005. No. 1601.

Davoodi H., Zou H.-F. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study // Journal of Urban Economics. 1998. Vol. 43. Iss. 2. P. 244–257. URL: https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042.

Di Bella C., Dynnikova O., Grigoli F. Fiscal Federalism and Regional Performance // Russian Journal of Economics. 2018. Vol. 4. No. 2. P. 108–132. URL: https://doi.org/10.3897/j.ruje.4.27741.

Freinkman L., Kholodilin K., Thiessen U. Incentive Effects of Fiscal Equalization: Has Russian Style Improved? // Eastern European Economics. 2011. Vol. 49. Iss. 2. P. 5–29. URL: https://doi.org/10.2753/EEE0012-8775490201.

Göcen S., Bayhanay A., Göktaş N. Fiscal Decentralization and Economic Growth: Theory and Application / MPRA Paper No. 84523, University Library of Munich. Germany, 2017.

Gong L., Zou H.-F. Public Expenditures, Taxes, Federal Transfers, and Endogenous Growth // Journal of Public Economic Theory. 2011. Vol. 13. Iss. 6. P. 973–991. URL: https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2011.01529.x.

Martinez-Vazquez J., McNab R. Fiscal Decentralization and Economic Growth // World Development. 2003. Vol. 31. Iss. 9. P. 1597–1616. URL: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8.

Martinez-Vazquez J., McNab R. Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth // Hacienda Pública Española. 2006. Vol. 179. No. 4. P. 25–49.

Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries // Journal of Economic Geography. 2011. Vol. 11. Iss. 4. P. 619–643. URL: https://doi.org/10.1093/jeg/lbq025.

Поступила в редакцию 18 сентября 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Amagoh F., Amin A.A. (2012). An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth. *International Journal of Business Administration*,. vol. 3, no. 6, pp. 72–81. Available at: https://doi.org/10.5430/ijba.v3n6p72.

Blöchliger H., Durand-Lasserve O. (2018). The Drivers of Regional Growth in Russia: A Baseline Model with Applications. OECD Economics Department Working Papers No. 1523. OECD Publishing. Available at: https://doi.org/10.1787/9279f6c3-en.

Brueckner J. (2005). Fiscal Federalism and Economic Growth. *CESifo Working Paper Series*, no. 1601.

Davoodi H., Zou H.-F. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, vol. 43, iss. 2, pp. 244–257. Available at: https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042.

Deryugin A.N. (2016). Regional Equalization: Are there Incentives to Development? *Ekonomicheskaya Politika — Economic Policy*, vol. 11, no. 6, pp. 170–191 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-6-08.

Deryugin A.N., Alexeev M.V., Mamedov A.A. et al. (2017). Influence of the Main Characteristics of Interbudgetary Relations on the Indicators of Economic Development of the Subjects of the Russian Federation. Preprint. Moscow: RANEPA (In Russ.).

Di Bella C., Dynnikova O., Grigoli F. (2018). Fiscal Federalism and Regional Performance. *Russian Journal of Economics*, vol. 4, no. 2. pp. 108–132. Available at: https://doi.org/10.3897/j.ruje.4.27741.

Yermakov V.V. (2017). Using Conditional Inter-Budgetary Transfers to Equalize the Living Standards. *Economy. Taxes. Law*, vol. 10, no. 1, pp. 151–162 (In Russ.).

Freinkman L., Kholodilin K., Thiessen U. (2011). Incentive Effects of Fiscal Equalization: Has Russian Style Improved? *Eastern European Economics*, vol. 49. iss. 2, pp. 5–29. Available at: https://doi.org/10.2753/EEE0012-8775490201.

Göcen S., Bayhanay A., Göktaş N. (2017). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Theory and Application. MPRA Paper, University Library of Munich, Germany, no. 84523.

Gong L., Zou H.-F. (2011). Public Expenditures, Taxes, Federal Transfers, and Endogenous Growth. *Journal of Public Economic Theory*, vol. 13, iss. 6, pp. 973–991. Available at: https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2011.01529.x.

Isaev A.G. (2016). Distribution of Financial Resources Within the Budget System of the Russian Federation and Regions' Economic Growth. *Prostranstvennaya ekonomika — Spatial Economy*, no. 4, pp. 61–74 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.14530/se.2016.4.061-074.

Lugovoy O., Dashkeyev V., Mazayev I. et al. (2007). Analysis of Economic Growth in Regions: Geographical and Institutional Aspect. Moscow: Consortium for Economic Policy Research and Advice, The Gaidar Institute (In Russ.).

Martinez-Vazquez J., McNab R. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, vol. 31, iss. 9, pp. 1597–1616. Available at: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8.

Martinez-Vazquez J., McNab R. (2006). Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth. *Hacienda Pública Española — Review of Public Economics*, vol. 179. no. 4. pp. 25–49.

Mikhaylova A.A. (2017). Interbudgetary Transfers as a Stimulation Mechanism of Regional Growth. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 49–56 (In Russ.).

Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, vol. 11, iss. 4, pp. 619–643. Available at: 10.1093/jeg/lbq025.

World Bank (2018). Rolling Back Russia's Spatial Disparities: Re-assembling the Soviet Jigsaw Under a Market Economy. The World Bank Group. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29866/126805-WP-WBrollingback-PUBLIC.pdf?sequence=8.

Yushkov A. (2016). Fiscal Decentralization and Regional Economic Growth: Theory, Empirical Studies and Russian Experience. *Voprosy Ekonomiki*, no. 2, pp. 94–110 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110.

Received 18.09.2020
Accepted for publication 18.12.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-69-86

CC BY

Кредитоспособность регионов России: на что обращать внимание

***Анна Александровна Михайлова**, к. э. н., доцент, старший научный сотрудник Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва*
E-mail: aam@irof.ru, ORCID 0000-0003-0831-2554
***Евгений Николаевич Тимушев**, младший научный сотрудник лаборатории финансово-экономических проблем Института социально-экономических и энергетических проблем Севера, ФИЦ Коми научный центр Уральского отделения РАН, г. Сыктывкар*
E-mail: evgeny_timushev@mail.ru, ORCID 0000-0002-5220-3841

Аннотация
В данной работе определяются основные факторы, влияющие на кредитоспособность регионов России. Знание факторов кредитного рейтинга позволит более эффективно управлять долговой устойчивостью и проводить контрциклическую политику, разнообразить инструменты долгового финансирования и в целом укрепить устойчивость бюджетной системы России. В целях определения основных факторов анализируются кредитные рейтинги, присвоенные агентством АКРА субъектам РФ, на основе анализа текстов пресс-релизов агентства формируется набор влияющих на них показателей экономики и бюджетной сферы, вычисляются их предельные значения и анализируется взаимосвязь с действующими критериями оценки качества управления региональными финансами. Установлено, что бюджетные показатели играют основную роль при присвоении рейтинга, однако характер распределения полномочий (например, доля обязательных расходов региона) учитывается мало. Найдены основные факторы кредитного рейтинга — доля налоговых и неналоговых доходов в общих доходах, доля капитальных расходов в общих расходах и объем долга региона на единицу собственных доходов. Рассчитаны примерные значения собственных доходов и долга, при достижении которых наиболее вероятно изменение рейтинга региона. Выявлено, что критерии качества управления региональными финансами прямо взаимосвязаны с кредитным рейтингом и его факторами, что указывает на корректность их состава.

***Ключевые слова:** кредитный рейтинг, долговая устойчивость, критерии качества финансов, собственные доходы, капитальные бюджетные расходы, долг, метод наименьших квадратов, мультиномиальная логит-регрессия*

***JEL:** H74, H77*

***Благодарности:** Статья подготовлена в рамках исследования «Теоретические основы оценки бюджетной устойчивости региона и ее применение в системе государственного управления», проводимого в рамках реализации государственного задания РАНХиГС на 2020 г.*

***Для цитирования:** Михайлова А. А., Тимушев Е. Н. Кредитоспособность регионов России: на что обращать внимание // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 69–86. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-69-86.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-69-86

Creditworthiness of Russian Regions: What Needs to Be Considered

Anna A. Mikhaylova[1]
E-mail: aam@irof.ru, ORCID 0000-0003-0831-2554
Evgeny N. Timushev[2]
E-mail: evgeny_timushev@mail.ru, ORCID 0000-0002-5220-3841
[1] *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation*
[2] *Institute of Socio-Economic and Power Problems of the North, Federal Research Center "Komi Science Center", Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Syktyvkar, Komi Republic 167982, Russian Federation*

Abstract
The paper explores the main factors that affect the creditworthiness of Russian regions. Knowledge of credit rating factors can help manage debt sustainability more effectively, implement a countercyclical policy, diversify debt instruments, and strengthen the fiscal sustainability of the Russian budgetary system. To determine the main factors, the credit ratings assigned by ACRA credit rating agency are analyzed. A set of economic and fiscal indicators is formed based on the analysis of press releases, the critical values are calculated, and their relationship with the current criteria of assessing the quality of regional financial management is analyzed. We found that fiscal indicators play the primary role in rating, but the institutional setting (for example, the amount of mandatory expenditures) is much less considered. The main factors of a credit rating are the share of tax and non-tax revenues in total revenues, the share of capital expenditures in total expenditures, and the amount of the regional debt. The approximate values of revenues and debt that are most likely to change a region's rating are calculated. The current criteria of the quality of regional financial management are valid due to the signs of their direct correlation to the credit rating and its factors.

Keywords: *credit rating, debt sustainability, financial quality criteria, own revenues, capital expenditures, debt, ordinary least squares, multinomial logit regression*

JEL: *H74, H77*

Acknowledgements: *The article has been prepared within the framework of the study "Theoretical foundations for assessing regions' budgetary sustainability and its application in the public administration system", carried out as part of the implementation of the 2020 RANEPA state task.*

For citation: *Mikhaylova A.A., Timushev E.N. Creditworthiness of Russian Regions: What Needs to Be Considered. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 69–86 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-69-86.*

ВВЕДЕНИЕ

Продолжающийся общемировой экономический кризис, снижающий налоговые доходы бюджетов, заставляет принимать налогово-бюджетные меры по его преодолению. Подобные меры требуют большого объема расходов, что приводит к росту дефицита и долга, в том числе на региональном уровне. Долговая устойчивость — способность своевременного исполнения долговых обязательств, — будучи частью общей бюджетной устойчивости, также создает возможность проведения контрциклической бюджетной политики. Последняя особенно важна в периоды экономического спада. Отмеченные обстоятельства придают актуальность теме долговой устойчивости регионов России.

Внешней оценкой долговой устойчивости регионов является их кредитоспособность, количественно выражаемая в форме кредитных рейтингов. Кредитный рейтинг представляет собой субъективное мнение кредитного агентства о кредитном риске[1], то есть оценку вероятности дефолта заемщика [Tennant D., Tracey M., 2016, p. 16]. Формат рейтингов имеет множество ограничений и упрощений (например, они показывают вероятность дефолта не как таковую, а относительно других объектов оценки) [Bhatia A. V., 2002; IMF, 2010]. Их недостатки особенно остро проявляются в моменты экономического кризиса. Однако кредитные рейтинги по-прежнему признаются важным инструментом снижения неопределенности относительно развития событий на финансовом рынке.

В настоящее время органы власти регионов крайне заинтересованы в получении достойного кредитного рейтинга — положительной оценки кредитоспособности. Во-первых, в соответствии с действующим законодательством субъект Федерации обязан получить кредитный рейтинг не ниже BBB-(RU) (АКРА) или ruBBB- («Эксперт РА»)[2] перед выпуском региональных облигаций[3] и передать сведения о рейтинге в Минфин России[4]. Во-вторых, спрос на облигации сложно обеспечить без подтверждения платеже- и кредитоспособности (табл. 1).

Таблица 1

Финансовые операции, при проведении которых используются кредитные рейтинги / Financial transactions based on credit ratings

Операции	Требуемый рейтинг АКРА
Инвестирование средств ПФР, переданных в доверительное управление	BBB−(RU)
Инвестирование средств пенсионных накоплений	A−(RU)
Включение ценных бумаг в ломбардный список Банка России	A+(RU) (с 1 января 2020 г.)
Расчет собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг	BBB+(RU)
Формирование страховых резервов и собственных средств страховщика	BB(RU)
Инвестирование временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании	BBB−(RU)

Примечание: операции с облигациями не только субъектов РФ, но и муниципальных образований / Note: operations with bonds not only of Russian regions', but also of municipalities'.
Источник: составлено авторами по: Значение рейтингов. Использование в регулировании / АКРА (https://www.acra-ratings.ru/about-ratings/using-ratings) / Source: compiled by the authors based on: Credit Ratings: Meaning and Use / ACRA (https://www.acra-ratings.ru/about-ratings/using-ratings).

---

[1] *Understanding Ratings / S&P Global Ratings. URL: https://www.spglobal.com/ratings/en/about/understanding-ratings (дата обращения: 02.08.2020).*

[2] *Постановление Правительства РФ от 17.02.2020 № 162 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 20 января 2014 г. № 40».*

[3] *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ, п. 18 ст. 103 (ред. от 20.07.2020).*

[4] *Постановление Правительства РФ от 17.02.2020 № 163 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1238».*

И все же вопросы кредитного рейтингования не могут быть узко привязаны к рынку облигаций. Данный процесс сопровождает и другие важные элементы становления бюджетной системы государства. Так, Л. Лю и К. Тан в одной из наиболее фундаментальных из известных нам работ по региональным рейтингам [Liu L., Tan K. S., 2009] утверждают, что рейтингование на региональном и местном уровнях способствует становлению бюджетной децентрализации, так как стимулирует общую бюджетную устойчивость.

При анализе кредитоспособности субъектов Федерации в данной работе используются оценки кредитного рейтинга, вынесенные агентством АКРА[5]. На сегодняшний день доступны рейтинги для 29 из 85 регионов России (34 %) (табл. 2). В наиболее устойчивых регионах наблюдаются максимальные величины собственных (налоговых и неналоговых) доходов (*own.rev*) и капитальных бюджетных расходов (*exp.cap*) при минимальной долговой нагрузке (*debt*). В данной работе мы покажем, что связь между этими показателями далеко не случайна.

Таблица 2

Кредитный рейтинг АКРА и показатели величины собственных доходов, капитальных расходов и долга / ACRA credit rating and values of own revenues, capital expenditures and debt

№	Субъект	Рейтинг	own.rev	exp.cap	debt*
1	г. Москва	AAA	97	19	1
2	г. Санкт-Петербург	AAA	96	12	5
3	Республика Татарстан	AAA	84	16	40
4	Ханты-Мансийский АО	AAA	95	4	6
5	Ямало-Ненецкий АО	AAA	91	12	9
6	Тюменская область	AAA	96	25	2
7	Московская область	AA+	90	7	28
8	Липецкая область	AA	80	5	29
9	Самарская область	AA	89	8	38
10	Челябинская область	AA	83	9	12
11	Белгородская область	AA–	78	16	45
12	Новосибирская область	AA–	83	9	36
13	Курская область	A+	73	6	23
14	Краснодарский край	A+	84	2	67
15	Оренбургская область	A+	80	2	33
16	Свердловская область	A+	90	7	33
17	Алтайский край	A+	53	6	4
18	Красноярский край	A+	84	14	52
19	Рязанская область	A	71	7	61
20	Мурманская область	A	86	1	34
21	Кемеровская область	A	81	6	24
22	Республика Коми	A–	89	2	38
23	Тамбовская область	BBB+	54	7	72
24	Тверская область	BBB+	80	2	52
25	Пензенская область	BBB+	62	6	58
26	Новгородская область	BBB	71	2	71
27	Томская область	BBB	79	1	59
28	Магаданская область	BBB–	60	2	71
29	Костромская область	BBB–	59	1	115

Примечание: эти и другие показатели расшифрованы в табл. А Приложения / Note: indicators are transcribed in the table A.
** Высокий показатель означает низкую кредитоспособность / * A high value means low creditworthiness.*
Источники: АКРА, расчеты авторов / Source: ACRA, authors' calculations.

Цель данной работы — определить наиболее значимые факторы, влияющие на кредитный рейтинг субъекта РФ. Знание факторов полезно как органам власти регионов (в целях роста эффективности бюджетной политики), так и внешним экспертам, нуждающимся в «экспресс-анализе» долговой устойчивости (в том числе тех регионов, которые пока не имеют рейтинга). Иными словами, данная работа нацелена на обнаружение

[5] *Рейтинги / АКРА. URL: https://www.acra-ratings.ru/ratings/issuers (дата обращения: 02.08.2020); Определения рейтингов / АКРА. URL: https://www.acra-ratings.ru/about-ratings/definitions-of-ratings (дата обращения: 02.08.2020).*

индикаторов, на которые следует обращать приоритетное внимание при оценке кредитоспособности региона.

Перечислим **задачи**, которые нужно решить для достижения данной цели, соответствующие порядку изложения результатов.

1. Сформировать набор показателей, учитываемых агентством АКРА при вынесении кредитного рейтинга.

2. Определить предельные значения основных факторов рейтингов, при которых происходит переход региона из одного статуса в другой.

3. Оценить, насколько индикаторы, служащие критериями оценки качества управления региональными финансами (согласно приказу Минфина России № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», далее — Методика № 552)[6], корреспондируют с кредитными рейтингами.

МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ

Известно, что, несмотря на разнообразие учитываемых факторов, кредитный рейтинг может быть объяснен лишь небольшим числом основных показателей [Tennant D., Tracey M., 2016, p. 27]. В связи с этим теме поиска основных факторов, влияющих на кредитный рейтинг государств (например, [Poghosyan T., 2012]) или регионов [Hernández-Trillo F., Smith-Ramírez R., 2009; Beck R. et al., 2017], посвящено большое количество работ. Обычно строится модель зависимости рейтинга от показателей, представленных в методологии рейтингования, и оценивается их значимость, знак и «сила» влияния.

Мы пошли по иному пути, проанализировав тексты пресс-релизов[7] кредитного агентства АКРА, сопровождающих присвоение рейтингов субъектам РФ. На наш взгляд, это уменьшило риск недоучета значимых факторов, роль которых могла быть занижена в методологии рейтингования АКРА. Также это помогло определить факторы, которые вовсе остались вне пределов внимания методологии — например, долю бюджетных кредитов в структуре долга debt.cred.bud, долю доходов от налога на имущество tax.prop и долю расходов на социальное обеспечение (индикатор «обязательных» расходов) soc.exp.

При анализе пресс-релизов АКРА мы выделили основные аспекты развития экономики и бюджетной системы региона, на которые обратили внимание эксперты. Для перевода качественных характеристик в количественные нами была разработана шкала перевода (см. табл. 3), где качественным оценкам показателей — высокая, достаточная (значительная), умеренная, ограниченная (средняя), низкая (малая) — были присвоены количественные оценки от 5 до 1[8]. Затем мы объединили в одну таблицу наиболее часто используемые показатели для каждого региона, имеющего рейтинг, и присвоили числовые значения качественным характеристикам, выделенным агентством для соответствующего региона (табл. Б Приложения). Интересно отметить, что применяемый нами подход во многом схож с подходом самого АКРА при переводе качественных оценок в количественные (в рамках оценки финансового профиля), хотя мы не ставили задачи его воспроизвести. Все показатели, используемые в данной работе, перечислены в табл. А Приложения, включая критерии качества управления региональными финансами.

---

[6] *О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами. Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 (ред. от 28.07.2020).*

[7] *См.: Рейтинги регионов и муниципалитетов / АКРА, 2020. URL: https://www.acra-ratings.ru/ratings/issuers ?q=&subgroups%5B%5D=2#search (дата обращения: 07.08.2020).*

[8] *Для негативных характеристик количественная шкала принимает обратные значения, когда высокая оценка становится равной 1 баллу, достаточная (значительная) означает 2 балла и так далее. Таким образом, чем больше сумма баллов, тем выше кредитоспособность субъекта, рассчитанная через присвоение количественных значений качественным характеристикам субъектов, указанным в рейтинговых пресс-релизах.*

Таблица 3

Соответствие качественных и количественных оценок / Compliance of qualitative and quantitative estimates

Качественная характеристика показателей в пресс-релизе	Авторская количественная оценка, баллы	
	Если высокая оценка предполагает высокую кредитоспособность	Если высокая оценка предполагает низкую кредитоспособность
Высокая	5	1
Достаточная (значительная)	4	2
Умеренная	3	3
Ограниченная (средняя)	2	4
Низкая (малая)	1	5

Примечание: количественная оценка характеристик сделана авторами / Note: introduction of quantitative assessment is the authors' initiative.
Источники: составлено авторами на основе рейтинговых пресс-релизов АКРА по субъектам РФ. См.: Рейтинги / АКРА. 2020 (https://www.acra-ratings.ru/ratings/issuers?q=&subgroups%5B%5D=2#search, дата обращения: 24.07.2020) / Source: compiled by the authors based on ACRA rating press releases for Russian regions: Ratings. ACRA. 2020 (https://www.acra-ratings.ru/ratings/issuers?q=&subgroups%5B%5D=2#search, accessed: 24.07.2020).

Почему анализ текста методологии АКРА недостаточен для определения основных факторов рейтинга? Даже при открытой методологии (как у АКРА[9]) определение основных факторов рейтинга является непростой задачей. Выделим основные особенности методологии АКРА.

Открытый перечень. Кредитный рейтинг АКРА преимущественно зависит от показателей экономического и финансового профилей рейтингуемого лица (субъекта Российской Федерации). Экономические показатели аналогичны факторам, отраженным в литературе, — это объем и динамика ВРП [Afonso A. et al., 2011; Kunovac D., Ravnik R., 2017], уровень безработицы [Boumparis P. et al., 2017] и инфляции [Cantor R., Packer F., 1996], открытость [Canuto O. et al., 2012] и конкурентоспособность [Boumparis P. et al., 2017] экономики. Но состав показателей экономики АКРА де-факто открыт, а итоговый рейтинг учитывает результаты сопоставления субъекта РФ с субъектами, обладающими схожими характеристиками.

Модификация. АКРА использует модифицированные показатели, построенные на основе традиционных. Напротив, мы применяем традиционные показатели параметров бюджета — это облегчает понимание методики анализа кредитоспособности. Например, доходы бюджета определяются АКРА как текущие доходы, то есть они не учитывают доходы от продажи активов, доходы от размещения средств и трансферты капитального характера; мы используем непосредственно показатель общих доходов. Дефицит бюджета, согласно АКРА, кроме текущих доходов также учитывает и текущие расходы — общие расходы минус расходы капитального характера, в том числе капитальные трансферты; мы исходим из понимания дефицита как разницы между общими расходами и общими доходами. Размер капитальных расходов, в свою очередь, считается АКРА на единицу расходов без учета субвенций; мы вычисляем показатель exp.cap как долю капитальных расходов в общих расходах.

Обработка данных и неопределенность весов. АКРА использует не значения показателей как таковые, а присваиваемые на их основе баллы, причем доля (вес) экономических показателей в частном и общем рейтингах не определена, как и доля (вес)

[9] *Доступна зарегистрированным пользователям. URL: https://www.acra-ratings.ru/criteria (дата обращения: 17.10.2020).*

бюджетных показателей в общем рейтинге. Известны лишь веса для бюджетных показателей, формирующих финансовый профиль, но там также используется балльный подход расчета, который существенно снижает информативность раскрытых весов и затрудняет понимание относительной важности показателей.

Качественная оценка. Для каждого из трех блоков внутри финансового профиля используется качественная оценка, вес которой может достигать 60 % от балла соответствующего блока.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Задача 1. Факторы кредитоспособности

Кредитные рейтинги АКРА позволяют разделить регионы по признаку их кредитоспособности. Дифференциация средних по выделенным показателям в разрезе групп регионов, имеющих разный рейтинг, подтверждает ожидания: средние величины показателей у регионов с рейтингом ААА выше, чем средние у регионов с рейтингом АА, последние — выше, чем средние у регионов с рейтингом ВВВ (табл. 4). Это демонстрирует удобство применения рейтинга не только в аналитических целях, но, что даже более важно, на практике — так, исчезает необходимость делать расчеты по большой группе индикаторов: достаточно знать лишь рейтинг региона, чтобы получить представление о значениях его экономических и бюджетных показателей. С точки зрения нашего исследования представленные расчеты подтверждают корректность отобранных показателей.

Таблица 4

Средние значения основных показателей у субъектов с разным рейтингом, % / Average values of the main indicators for subjects with different ratings, %

Кредито-способность	liq	gdp	income	salary.liv	own.rev	def.cur.rev.cur	debt.cred.bud	exp.cap	exp.cap.exp.subv	gdp.mineral*	informal*	debt*	soc.exp*	tax.rev.state*
ААА	416.8	216.3	143.0	502.8	93.1	18.8	16.3	14.8	11.7	5.2	51.6	10.5	11.2	0.9
АА или А	166.0	92.0	106.0	379.0	83.4	9.7	37.1	6.6	4.2	13.5	72.5	34.6	16.6	3.4
ВВВ	124.8	65.1	77.5	344.2	66.6	3.3	45.7	2.7	1.7	11.2	104.2	72.8	16.6	5.8
Россия в целом	191.8	79.5	89.7	352.3	66.4	9.5	50.2	9.4	6.8	10.8	99.8	50.0	17.0	6.9

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.
** Показатели, высокое значение которых означает низкую кредитоспособность / * Indicators for which a high value means low creditworthiness.*

Выделим основные факторы, учитываемые в процессе присвоения рейтинга (табл. Б Приложения). С кредитоспособностью региона прямо взаимосвязаны:

1. Ликвидность баланса субъекта liq (соотношение активов и обязательств). Учитывается в 25 из 29 изученных пресс-релизов. В нашей работе мы рассчитываем ее как соотношение всех финансовых активов и обязательств региона (разделы 2 и 3 баланса соответственно).

2. Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов own.rev (21 случай из 29). Прямая взаимосвязь данного показателя означает, что дотационность субъекта — доля федеральных межбюджетных трансфертов — обратно взаимосвязана с кредитоспособностью (то есть дотационность снижает кредитоспособность).

3. Степень диверсификации экономики industry (14 случаев из 29). Оказывает довольно существенное влияние на рейтинг. В отличие от остальных прямых показателей это наиболее «экономический» индикатор. По сравнению с остальными показателями экономики, входящими в группы «экономического профиля», или по сравнению со среднестрановыми значениями он используется заметно чаще.

4. Величина капитальных бюджетных расходов exp.cap (13 из 29). Фактор, положительно связанный с кредитоспособностью, особенно в условиях низкой дотационности. Это объясняется тем, что капитальные расходы рассматриваются как потенциальный резерв в случае снижения доходов.

5. Операционная эффективность def.cur.rev.cur (9 из 29). Мера дефицита бюджета (обратная), часто встречающаяся в пресс-релизах АКРА. Она интересна тем, что рассчитывается как соотношение сальдо текущих доходов и расходов (не учитываются операции по продаже и созданию внеоборотных активов) на единицу текущих доходов.

6. Доля бюджетных кредитов в структуре регионального долга debt.cred.bud. Редко упоминается в пресс-релизах АКРА — по нашим оценкам, лишь в двух случаях из 29.

7. Доля доходов от налога на имущество в общих доходах tax.prop (1 случай из 29). Крайне редкий фактор при определении рейтинга субъекта РФ.

8. Блок экономических показателей субъекта — «*Экономический профиль*» (размер ВРП, заработной платы и структуры экономики), в том числе оцениваемый в общероссийском масштабе (по сравнению со среднероссийскими значениями), а также в аспекте зависимости региональной экономики от внешних факторов. Напрямую учитывается примерно в трети из всего объема пресс-релизов.

9. Иные бюджетные индикаторы, составляющие «*Бюджетный профиль*», в комментариях к рейтингам указываются нечасто. Это объяснимо их производным характером от основных показателей бюджетной сферы.

С кредитоспособностью региона обратно взаимосвязаны:

1. Величина долга региона debt (соотношение размеров долга и собственных доходов). В текстах пресс-релизов довольно часто (25 случаев из 29) упоминается не только текущая величина показателя, но и прогноз его динамики, что следует оценить положительно.

2. Доля обязательных расходов soc.exp (8 из 29). В текстах пресс-релизов применяется сравнительно редко. В нашей работе используется показатель доли расходов на социальное обеспечение в расходах, согласно отчету о финансовых результатах региона. К одной из причин редкого использования показателя можно отнести низкую вариацию, то есть субъекты РФ слабо отличаются друг от друга по данному признаку.

3. Дефицит на единицу собственных доходов def (3 из 29). Будучи одним из критериев долговой устойчивости согласно Бюджетному кодексу РФ[10], в методике АКРА он используется редко. Согласно методологии АКРА вместо «обычного» показателя дефицита применяется более сложный показатель — «Модифицированный бюджетный дефицит», учитывающий изменения на счетах бюджета.

Таким образом, основные факторы кредитного рейтинга субъекта РФ — это количественные параметры бюджетной системы: ликвидность, долг, дефицит, капитальные расходы, собственные доходы. В целом они повторяют показатели, известные в научной литературе. Показатели развития экономики играют скорее вспомогательную роль. Вместе с тем слабо учитывается (и комментируется) степень финансовой самостоятельности субъекта, которую, правда, весьма сложно оценить количественно. Индикаторами самостоятельности и в целом институционального строения бюджетной системы могли бы стать показатели размера обязательных бюджетных расходов soc.exp, структуры долга

[10] *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ, ст. 111 (ред. от 20.07.2020).*

debt.cred.bud и величины местных/региональных налогов tax.prop. Однако данные показатели весьма редко упоминаются в пресс-релизах АКРА. На наш взгляд, более широкое использование выделенных показателей могло бы повысить качество рейтингования.

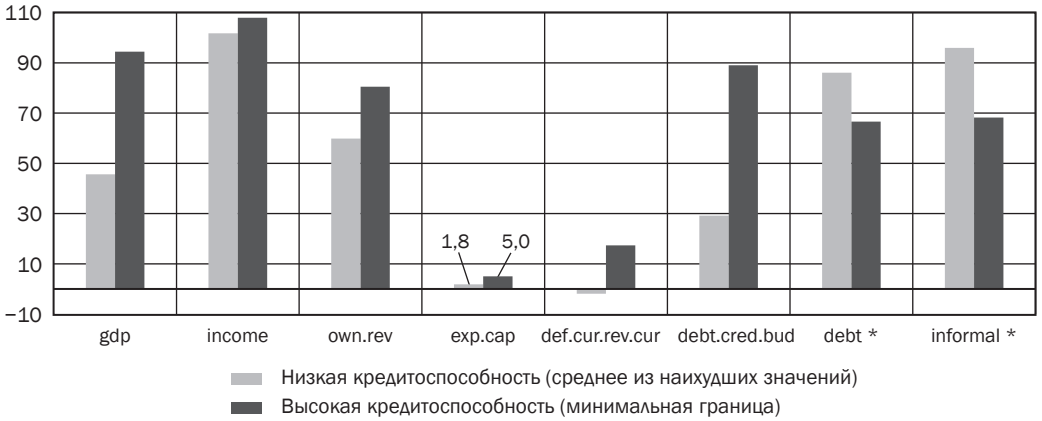
Задача 2. Предельные значения факторов

Искомые предельные значения факторов рейтингов, которые служат границей перехода региона из низшего в высший статус, определялись следующим образом. Для каждого фактора отбирались регионы с наихудшей и наилучшей оценками (табл. Б Приложения). Для «наихудших» рассчитывались средние, для наиболее успешных регионов — минимальные значения. Последние и считались предельными значениями каждого фактора, достижение которых регионом позволяет рассчитывать на повышение оценки кредитоспособности.

Минимальные значения *основных* индикаторов проиллюстрированы на рис. 1 (высокая кредитоспособность)[11]. По нашим расчетам, регионы с наибольшей долговой устойчивостью имеют ВРП на уровне чуть ниже среднего по России в целом (как минимум) и существенно превышающий средний уровень размер денежных доходов населения; долю теневого сектора (по отношению к средней величине по России) не более 70 %; долю собственных доходов — не менее 80 %, а капитальных расходов — не менее 5 %; размер долга — ниже 70 %[12].

Рисунок 1

Минимальные границы высокой кредитоспособности субъекта, % / Minimum limits of high creditworthiness, %



** Показатели, высокое значение которых означает низкую кредитоспособность. Для них показана максимально допустимая граница / * Indicators for which a high value means low creditworthiness. For them, the maximum allowed border is presented.*
Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Таким образом, для органов власти регионов важнейшими индикаторами роста кредитоспособности можно считать размер ВРП, частных доходов (среди экономических показателей), собственных доходов, капитальных расходов и долга (среди бюджетных

---

[11] *Количественные значения для всех найденных факторов доступны от авторов по запросу.*

[12] *Любопытно, что устойчивый регион должен иметь большую долю бюджетных кредитов в структуре долга, хотя данный результат может быть смещенным из-за редкого упоминания debt.cred.bud в пресс-релизах (величины на уровне 30 и 90 % получены на основе данных по Томской области и Республике Татарстан соответственно — регионов, радикально отличающихся друг от друга по данной характеристике).*

показателей). Помимо внешней оценки долговой устойчивости в улучшении соответствующих показателей региональные власти заинтересованы и в рамках современных административных и межбюджетных механизмов стимулирования. Так, выделенные индикаторы — рост инвестиций и доходов населения, снижение уровня бедности — корреспондируют с текущими критериями эффективности деятельности администраций регионов[13], целями общенационального плана действий в ответ на текущий коронакризис[14] и национальными целями развития России[15].

Для проверки значимости отобранных факторов мы построили простую модель формирования кредитного рейтинга (1). Количественный анализ был осуществлен двумя наиболее популярными в литературе способами[16]: 1) простым методом наименьших квадратов (МНК) (Р. Кантор и Ф. Пакер считают, что данный метод, несмотря на простоту, дает достоверные результаты [Cantor R., Packer F., 1996]) и 2) мультиномиальной логит-регрессией [Gaillard N., 2009]. При этом метод МНК используется в большом числе работ (например, [Canuto O. et al., 2012]).

$$CR_j = \alpha_0 + \sum_{m=1}^{n} \alpha_m * X_{mj} + \varepsilon, \quad (1)$$

где *CR* — кредитный рейтинг, равный 1 (BBB), 2 (A), 3 (AA) и 4 (AAA),
X — вектор наиболее вероятных факторов (мы проверяли только переменные, наиболее часто встречающиеся в пресс-релизах, см. табл. Б Приложения): liq, own.rev, industry, exp.cap, def.cur.rev.cur, debt, soc.exp.

В целях оценки коэффициентов рейтинговые шкалы были переведены в целые числовые значения по аналогии с [Карминский А. М., 2010; Волкова О., Львова И., 2016]. В цитируемых работах число «1» присваивается ситуации наивысшей кредитоспособности (AAA). В нашей работе мы считаем равным 1 рейтинг BBB (соответственно, 4 присваивается AAA), для того чтобы положительный знак при объясняющей переменной показывал положительное влияние фактора на кредитоспособность.

Регрессионный анализ показывает, что довольно большую долю вариации в рейтингах объясняют всего три показателя (табл. 5, в которой мы показываем только значимые факторы). Коэффициент детерминации сравнительно большой, и соблюдаются все основные предпосылки для регрессии. Все три найденных показателя имеют примерно равное воздействие на зависимую переменную. Так, доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в общих доходах own.rev и доля капитальных бюджетных расходов в общих расходах exp.cap увеличивают кредитоспособность региона, а размер долга на единицу собственных доходов debt — уменьшает. Расчеты в разрезе групп регионов по признаку величины рейтинга говорят о наибольшей предсказательной силе параметра debt с точки зрения межгрупповой вариации и о чуть меньшей — exp.cap. В частности, уровень долга значим для всех высших шкал рейтинга (AA и AAA, частный эффект debt снижает рейтинг), тогда как доля капитальных расходов значима только для

---

[13] *Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».*

[14] *Проект общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения / Правительство РФ. 31 мая 2020 г. URL: https://storage.consultant.ru/ondb/attachments/202006/07/National_plan_31052020_rZ4.pdf.*

[15] *Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».*

[16] *Расчеты для данной работы осуществлялись с использованием языка программирования R, версия 3.6.1.*

наиболее кредитоспособных субъектов (AAA, частный эффект exp.cap увеличивает рейтинг). Результаты в целом согласуются с первоначальными представлениями о характере взаимосвязи.

Таблица 5

Оценки коэффициентов регрессий / Estimates of regression coefficients

№	Переменные / Модель	CR.ols	CR.multinom.logit		
			Группа 2 (A)	Группа 3 (AA)	Группа 4 (AAA)
1	Свободный член	2.4***	−5.3	−14.6	−50.6
	стандартная ошибка	0.10	7.9	10.3	32.3
2	own.rev	0.40***	12.9	24.3*	61.1*
	стандартная ошибка	0.13	9.6	13.0	34.2
3	exp.cap	0.42***	14.7	42.5	103.5*
	стандартная ошибка	0.12	30.5	34.1	56.1
4	debt	−0.37***	−8.81	−16.2**	−27.2**
	стандартная ошибка	0.13	4.9	8.2	13.3
	R^2 adjusted	0.77	-	-	-
	R^2 Pseudo McFadden	-	0.69	0.69	0.69
	Jarque-Bera test (нормальность ошибок)	0.65	-	-	-
	Breusch-Pagan test (гомоскедастичность)	0.77	-	-	-
	Durbin-Watson test (корреляция ошибок)	0.68	-	-	-
	Кол-во наблюдений	29	10	6	6

Примечания: для CR.ols коэффициенты регрессии приведены с учетом стандартизованных (scaled) значений переменных. Мультиномиальный логит (CR.multinom.logit) показывает результаты отдельно по выделенным группам регионов в соответствии с их рейтингом, когда коэффициенты определяют характер влияния на зависимую переменную с точки зрения группы 1 (не приводится), выступающей как база для сравнения (benchmark). Для тестов на соблюдение предпосылок указаны p-value. Высокие значения указывают на соблюдение предпосылок / Note: For CR.ols regression coefficients are presented based on standardized (scaled) values of variables. The multinomial logit (CR.multinom.logit) shows results separately for the groups of regions according to their rating, when the coefficients show the nature of influence on the dependent variable from the point of view of the group 1 (not shown), which serves as a benchmark. For the tests, the p-values are presented. High values indicate that the prerequisites of regression analysis are met.

** Коэффициенты, значимые на уровне 10 % / * Significant coefficients at the level of 10 %.*

*** Коэффициенты, значимые на уровне 5 % / ** Significant coefficients at the level of 5 %.*

**** Коэффициенты, значимые на уровне 1 % / *** Significant coefficients at the level of 1 %.*

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Полученные результаты по модели CR.multinom.logit позволяют рассчитать вероятность попадания региона в каждую из групп по уровню кредитоспособности в зависимости от значения одного из значимых факторов. Приведенные ниже расчеты основаны на данных регионов, имеющих рейтинг. Но так как таких регионов довольно много (29 ед.), результаты вычислений могут быть распространены на все субъекты России. Подобные расчеты требуют закрепления на неизменном уровне остальных объясняющих переменных, и в качестве такового мы взяли медиану. Количественные значения медианы для каждого показателя показаны в примечаниях к табл. 6 и 7. Оба основных фактора — own.rev и debt — одинаково важны для рейтинга, поэтому при закреплении одного из них на медианном уровне вероятность получения регионом статуса AAA довольно низкая (табл. 6 и 7).

Ключевой уровень долга региона debt — примерно 33 % (40-й квантиль) (табл. 6). До этого уровня регион с наибольшей вероятностью получит рейтинг AA, при условии медианных значений own.rev и exp.cap. При уровне свыше 33 % наиболее вероятно снижение рейтинга до A. Дальнейшее понижение рейтинга возможно лишь при максимальных значениях долга.

Таблица 6

Вероятность присвоения рейтинга АКРА в зависимости от долга субъекта, % / Probability of assigning the ACRA rating depending on the subject's debt, %

	Долг (*debt*)	Группа 1 (BBB)	Группа 2 (A)	Группа 3 (AA)	Группа 4 (AAA)	Сумма
1	2.5 % (5-й квантиль)	0.0	14.9	76.2	8.9	100.0
2	5.1 % (10-й квантиль)	0.0	17.8	75.5	6.7	100.0
3	32.8 % (40-й квантиль)	2.1	63.2	34.5	0.1	100.0
4	71.6 % (95-й квантиль)	50.2	48.3	1.5	0.0	100.0

Примечание: на основе модели CR.multinom.logit (табл. 5) на базе известных данных о рейтингах для 29 субъектов. При условии медианных значений own.rev (82,6 %) и exp.cap (6,2 %) / Note: based on the CR.multinom.logit model (table 5) and on the known rating for 29 subjects. Subject to the median value of own.rev (82,6 %) and exp.cap (6,2 %).
Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Ключевые уровни доли собственных доходов региона own.rev — примерно 60 и 91 % (10-й и 85-й квантили соответственно) (табл. 7). До уровня 60 % региону с наибольшей вероятностью будет присвоен рейтинг BBB, при условии медианных значений exp.cap и debt. В диапазоне 60–91 % own.rev рейтинг, скорее всего, будет равен A. Для own.rev выше 91 % наиболее вероятна оценка кредитоспособности на уровне AA.

Таблица 7

Вероятность присвоения рейтинга АКРА в зависимости от доли налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта, % / Probability of assigning the ACRA rating depending on the share of tax and non-tax revenues, %

	Собственные доходы (*own.rev*)	Группа 1 (BBB)	Группа 2 (A)	Группа 3 (AA)	Группа 4 (AAA)	Сумма
1	55.8 % (5-й квантиль)	58.4	40.8	0.8	0.0	100.0
2	60.2 % (10-й квантиль)	44.2	54.0	1.8	0.0	100.0
3	90.6 % (85-й квантиль)	0.8	46.7	49.7	2.8	100.0
4	95.6 % (95-й квантиль)	0.2	28.2	52.9	18.6	100.0

Примечание: на основе модели CR.multinom.logit (табл. 5) на базе известных данных о рейтингах для 29 субъектов. При условии медианных значений exp.cap (6,2 %) и debt (36,1 %) / Note: based on the CR.multinom.logit model (table 5) and on the known rating for 29 subjects. Subject to the median value of exp.cap (6,2 %) and debt (36,1 %).
Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Полученные результаты можно пояснить на примере Республики Татарстан (см. табл. 2). Обладая наивысшим рейтингом (AAA), регион, хотя и имеющий большую долю капитальных расходов, одновременно показывает высокий уровень долга (примерно равный медиане) и довольно низкую величину собственных доходов (84 %). Согласно табл. 7, вероятность получения рейтинга AAA в таких условиях должна быть ниже 2,8 %. Однако учитывая высокое значение exp.cap, данная вероятность, скорее всего, располагается примерно на этом уровне и, возможно, немного его превышает. Если учесть, что выборка регионов с рейтингом состоит из 29 регионов, то событие получения рейтинга AAA в отмеченных условиях действительно составляет около 3 % (1 из 29). Таким образом, полученные оценки подтверждаются при индивидуальной проверке.

Задача 3. Связь с критериями качества управления региональными финансами

С позиции АКРА критерием эффективности является оценка бюджетного управления субъекта (входит в финансовый профиль). Минфин России (Методика № 552) использует

собственные критерии эффективности, среди которых мы выделили показатели 1) качества бюджетного планирования, 2) исполнения бюджета, 3) управления долгом и 4) межбюджетных отношений (см. табл. А Приложения).

Мы провели анализ взаимосвязи кредитных рейтингов и критериев качества управления региональными финансами. Для этого мы рассчитали средние значения показателей в группах регионов России, составленных по признаку кредитного рейтинга. Согласно расчетам следующие показатели Методики № 552 адекватно отражают эффективность управления[17] (табл. 8):

— доля расходов в рамках государственных программ prog,
— доля средств, зачисленных в резервный фонд reserve,
— доля просроченной кредиторской задолженности debt.overdue,
— размер процентных расходов interest,
— доля краткосрочных обязательств short.term.

Иными словами, регионы, получившие наивысшую оценку кредитоспособности, исполняют наибольшую долю расходов в форме госпрограмм (*prog*), откладывают большую часть расходов в резервный фонд (*reserve*), имеют минимальные уровни просроченной кредиторской задолженности (*debt.overdue*), процентных расходов (*interest*) и краткосрочных долговых обязательств (*short.term*).

Таблица 8

Показатели качества управления региональными финансами, % / Indicators of quality of regional finance management, %

Кредитоспособность	prog	reserve	debt.overdue*	interest*	short.term*
AAA	70.3	0.5	0.0	5.8	0.0
AA или A	68.3	0.2	0.3	8.7	4.9
BBB	65.0	0.2	0.9	9.5	9.0
Россия в целом	63.9	0.3	0.5	8.1	10.0

Примечание: средние простые величины в разрезе групп / Note: simple averages of groups.
** Показатели, высокое значение которых означает низкую кредитоспособность / * Indicators for which a high value means low creditworthiness.*
Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Следует также отметить, что все регионы, получившие рейтинг АКРА, включая регионы с рейтингом BBB, имеют лучшие результаты по показателям prog и short.term по сравнению со средними данными по России в целом.

Таким образом, Методику № 552 оценки качества региональных финансов можно признать адекватной заявленной цели: она корректно дифференцирует регионы в аспекте кредитоспособности, но при этом использует собственные критерии. Последнее вполне логично, так как Минфин России в отличие от АКРА преследует иную цель — определить эффективность управления финансами региона в целом, а не только его долговым аспектом. Однако в целях оптимизации процесса оценки мы можем рекомендовать специалистам федерального уровня при проведении анализа уделять более пристальное внимание именно выделенным показателям.

ВЫВОДЫ

Высокий кредитный рейтинг не просто отражает усилия органа власти региона по обеспечению долговой устойчивости и росту качества управления. Внешняя оценка, напрямую влияющая на разнообразие инструментов долгового финансирования, также помогает

[17] *Если брать в качестве критерия эффективности уровень кредитоспособности, присваиваемый АКРА.*

поддерживать долговую позицию в будущем, создает условия для успешной контрциклической политики и способствует устойчивости бюджетной системы России в целом.

По нашим оценкам, основные факторы кредитного рейтинга агентства АКРА — это 1) доля налоговых и неналоговых (собственных) доходов, 2) доля капитальных расходов и 3) объем долга региона на единицу собственных доходов. Именно на данные показатели следует обращать пристальное внимание при суждении об уровне кредитоспособности региона. Нам удалось найти предельные значения собственных доходов и долга, при которых изменение рейтинга региона является наиболее вероятным (при условии медианных значений остальных двух главных факторов): 60 и 90 % — для перехода от *BBB* к *A* и от *A* к *AA* (собственные доходы); 30 % — для перехода от *A* к *AA* (долг).

Выделенные показатели и их предельные уровни соответствуют текущей практике рейтингования. Однако, на наш взгляд, ни в тексте методологии, ни в пресс-релизах, сопровождающих присвоение кредитного рейтинга, не уделяется достаточного внимания показателям, которые могут отражать институциональный характер межбюджетных отношений, — 1) величине обязательных расходов, 2) величине региональных и местных налоговых доходов и 3) структуре долга.

С основными факторами кредитного рейтинга субъекта тесно связаны действующие критерии качества управления региональными финансами — это обосновывает адекватность состава последних. По аналогии с основными факторами рейтинга в процессе федеральной экспертизы мы можем рекомендовать обращать приоритетное внимание на выделенные выше критерии качества региональных финансов: 1) долю расходов в рамках госпрограмм, 2) долю средств, направленных в резервный фонд региона (в том числе резервный фонд региональной администрации), 3) размер просроченной кредиторской задолженности, а также на показатели долговой устойчивости — объем процентных расходов и краткосрочных обязательств.

Проведенный анализ показывает оптимальность состава показателей методики долговой устойчивости Минфина России[18]. Во-первых, она включает в себя ряд основных критериев качества управления региональными финансами — объемы процентных расходов и краткосрочных обязательств. Во-вторых, размер долга субъекта является одним из основных найденных (точнее, подтвержденных) факторов кредитоспособности.

Список источников

Волкова О., Львова И. Влияние финансовых показателей на международные рейтинги российских банков // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 1. С. 177–195. URL: https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-1-11.

Карминский А. М. Модели корпоративных кредитных рейтингов. Препринт WP/2010/086. М.: Российская экономическая школа, 2010.

Afonso A., Gomes P., Rother P. Short- and long-run determinants of sovereign debt credit ratings // International Journal of Finance and Economics. 2011. Vol. 16. Iss. 1. P. 1–15. URL: https://doi.org/10.1002/ijfe.416.

Beck R. et al. Determinants of sub-sovereign bond yield spreads — The role of fiscal fundamentals and federal bailout expectations // Journal of International Money and Finance, 2017. Vol. 79. P. 72–98. URL: https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2017.08.003.

Bhatia A. V. Sovereign Credit Ratings Methodology: An Evaluation / IMF Working Paper, 2002, WP/02/170.

Boumparis P., Milas C., Panagiotidis T. Economic policy uncertainty and sovereign credit rating decisions: Panel quantile evidence for the Eurozone // Journal of International Money and Finance. 2017. Vol. 79. P. 39–71. URL: https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2017.08.007.

Cantor R., Packer F. Determinants and Impact of Sovereign Credit Ratings // FRBNY Economic Policy Review. 1996. Vol. 2. No. 2. P. 37–54.

[18] *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 20.07.2020). Ст. 107.1.*

Canuto O., Dos Santos P. F. P., De Sá Porto P. C. Macroeconomics and Sovereign Risk Ratings // Journal of International Commerce, Economics and Policy. 2012. Vol. 03. No. 02. P. 1–25. URL: https://doi.org/10.1142/S1793993312500111.

Gaillard N. The Determinants of Moody's Sub-Sovereign Ratings // International Research Journal of Finance and Economics. 2009. Iss. 31. P. 194–209.

Hernández-Trillo F., Smith-Ramírez R. Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt // Economía. 2009. Vol. 10. No. 1. P. 45–79. URL: https://doi.org/10.1353/eco.0.0033.

Global Financial Stability Report: Sovereigns, Funding and Systemic Liquidity / IMF, 2010.

Kunovac D., Ravnik R. Are Sovereign Credit Ratings Overrated? // Comparative Economic Studies. 2017. No. 59 (2). P. 210–242. URL: https://doi.org/10.1057/s41294-017-0024-6.

Liu L., Tan K. S. Subnational Credit Ratings: A Comparative Review // World Bank Policy Research Working Papers. 2009. No. 5013. URL: https://doi.org/10.1596/1813-9450-5013.

Poghosyan T. Long-Run and Short-Run Determinants of Sovereign Bond Yields in Advanced Economies / IMF Working Papers. 2012. No. 12 (271). URL: https://doi.org/10.5089/9781475529142.001.

Tennant D., Tracey M. Sovereign Debt and Credit Rating Bias / Palgrave Macmillan, 2016.

Поступила в редакцию 11 августа 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Afonso A., Gomes P., Rother P. (2011). Short- and long-run determinants of sovereign debt credit ratings. *International Journal of Finance and Economics*, vol. 16, iss. 1, pp. 1–15. Available at: https://doi.org/10.1002/ijfe.416.

Beck R. et al. (2017). Determinants of sub-sovereign bond yield spreads — The role of fiscal fundamentals and federal bailout expectations. *Journal of International Money and Finance*, vol. 79, pp. 72–98. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2017.08.003.

Bhatia A.V. (2002). Sovereign Credit Ratings Methodology: An Evaluation. IMF Working Paper, WP/02/170.

Boumparis P., Milas C., Panagiotidis T. (2017). Economic policy uncertainty and sovereign credit rating decisions: Panel quantile evidence for the Eurozone. *Journal of International Money and Finance*, vol. 79, pp. 39–71. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2017.08.007.

Cantor R., Packer F. (1996). Determinants and Impact of Sovereign Credit Ratings. *FRBNY Economic Policy Review*, 2 (2), pp. 37–54.

Canuto O., Dos Santos P.F.P., De Sá Porto P.C. (2012). Macroeconomics and Sovereign Risk Ratings. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 03, no. 02, pp. 1–25. Available at: https://doi.org/10.1142/S1793993312500111.

Gaillard N. (2009). The Determinants of Moody's Sub-Sovereign Ratings. *International Research Journal of Finance and Economics*, iss. 31, pp. 194–209.

Hernández-Trillo F., Smith-Ramírez R. (2009). Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt. *Economía*, pp. 45–79. Available at: https://doi.org/10.1353/eco.0.0033.

IMF (2010). Global Financial Stability Report: Sovereigns, Funding and Systemic Liquidity.

Karminskij A.M. (2010). Models of Corporate Credit Ratings. Preprint WP/2010/086. Moscow: Rossijskaya ekonomicheskaya shkola (In Russ.).

Kunovac D., Ravnik R. (2017). Are Sovereign Credit Ratings Overrated? Comparative Economic Studies, no. 59 (2), pp. 210–242. Available at: https://doi.org/10.1057/s41294-017-0024-6.

Liu L., Tan K.S. (2009). Subnational Credit Ratings: A Comparative Review. World Bank Policy Research Working Papers, no. 5013. Available at: https://doi.org/10.1596/1813-9450-5013.

Poghosyan T. (2012). Long-Run and Short-Run Determinants of Sovereign Bond Yields in Advanced Economies. IMF Working Papers, 12 (271). Available at: https://doi.org/10.5089/9781475529142.001.

Tennant D., Tracey M. Sovereign Debt and Credit Rating Bias. Palgrave Macmillan, 2016.

Volkova O., Lvova I. (2016). How Russian Banks' Financial Performance Affects Their International Ratings. *Ekonomicheskaya politika — Economic Policy*, vol. 11, no. 1. pp. 177–195 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-1-11.

Received 11.08.2020
Accepted for publication 18.12.2020

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица А

Показатели / Indicators

№	Показатель	Расшифровка	Источник	Период
Позитивные характеристики				
1	liq	Ликвидность (соотношение финансовых активов и обязательств региона согласно балансу)	Федеральное Казначейство	2019
2	own.rev	Доля налоговых и неналоговых доходов в общих доходах	Казначейство	2018
3	exp.cap	Доля капитальных расходов в общих расходах	Казначейство	2018
4	def.cur.rev.cur	Операционная эффективность (сальдо текущих доходов[1] и текущих расходов[2] / Текущие доходы)	Казначейство	2018
5	debt.cred.bud	Доля бюджетных кредитов в структуре долга	Минфин России	2018
6	tax.prop	Доля доходов от налога на имущество	Казначейство	2018
Негативные характеристики				
7	industry	Доля самой большой отрасли в ВРП региона (антитезис диверсификации)	Росстат	2017
8	debt	Долг / Налоговые и неналоговые доходы	Минфин России Казначейство	2018
9	soc.exp	Доля расходов на социальное обеспечение в расходах (по отчету о финансовых результатах) (согласно пресс-релизам — доля обязательных расходов)	Казначейство	2019
10	def	Дефицит[3] / Налоговые и неналоговые доходы	Казначейство	2018
Оценка экономического профиля				
11	gdp	ВРП на душу населения по отношению к среднему показателю по России	Росстат	2017
12	salary.liv	Заработная плата по отношению к величине прожиточного минимума	Росстат	2018
13	tax.rev.state	Доля налоговых доходов от отраслей госсектора (госуправление, образование, здравоохранение)	ФНС	2018
Оценка бюджетного профиля				
14	own.rev.rev.subv	Налоговые и неналоговые доходы / Доходы минус субвенции	Казначейство	2018
15	exp.cap.exp.subv	Капитальные расходы бюджета / Расходы минус субвенции	Казначейство	2018
16	def.rev.cur	Дефицит[3] / Текущие доходы	Казначейство	2018
Показатели развития экономики (когда рейтинг ограничен показателями, не превышающими среднестрановые значения)				
17	income	Среднедушевые денежные доходы в регионе по отношению к средней величине по России	Росстат	2018
18	poverty	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума по отношению к средней величине по России	Росстат	2018
19	informal	Доля занятых в неформальном секторе по отношению к средней величине по России	Росстат	2018
20	gdp.mineral	Доля отрасли «добыча полезных ископаемых» в ВРП	Росстат	2017
Качество управления региональными финансами				
21	prog	Удельный вес расходов бюджета субъекта, исполняемых в рамках государственных программ, в общем объеме расходов бюджета в отчетном финансовом году (**качество бюджетного планирования**)	Минфин России	2009–2018
22	plan	Отклонение утвержденного объема расходов бюджета субъекта на очередной финансовый год от объема расходов соответствующего года при его утверждении на первый год планового периода в году, предшествующему отчетному финансовому году	Минфин России	2013–2018
23	reserve	Удельный вес зарезервированных средств бюджета субъекта в объеме расходов (**качество исполнения бюджета**)	Минфин России	2009–2017
24	debt.overdue	Отношение объема просроченной кредиторской задолженности субъекта и бюджетных и автономных учреждений к расходам	Минфин России	2009–2018

№	Показатель	Расшифровка	Источник	Период
25	exp.const	Отклонение объема расходов бюджета в IV квартале от среднего объема расходов за I–III кварталы, без учета расходов, произведенных за счет целевых средств, поступивших из федерального бюджета	Минфин России	2009–2018
26	interest	Отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта (за исключением расходов на обслуживание бюджетных кредитов) к среднему объему долга (**качество управления долговыми обязательствами**)	Минфин России	2012–2018
27	short.term	Доля краткосрочных обязательств в общем объеме долга субъекта	Минфин России	2014–2018
28	gen.earmarked	Соотношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и объема субсидий (**финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями**)	Минфин России	2009–2016
29	equal	Эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований	Минфин России	2009–2018

Примечание: все показатели измеряются в процентах, кроме gen.earmarked и equal (ед., раз) / Note: all indicators are measured in percentage, except gen. earmarked and equal (both — units, times).

[1] *Общие доходы за исключением доходов от продажи активов и доходов от размещения средств бюджета / Total income except for income from sale of assets and allocation of budget funds.*

[2] *Только расходы некапитального характера / Only non-capital expenditures.*

[3] *«+» означает наличие дефицита, «–» — профицита / «+» indicates a deficit, «–» — indicates a surplus.*

Источник: составлено авторами / Source: authors' calculations.

Таблица Б

Характеристики субъектов России с кредитным рейтингом АКРА / Characteristics of Russian regions with ACRA credit rating

№	Субъект	Позитивные							Нега-тивные			Экономический профиль	Бюджетный профиль	Показатели не превышают среднероссийские значения*	Зависимость от волатильного сектора*	Сумма баллов	Справочно: рейтинг
		liq	own.rev	industry†	exp.cap	def.cur.rev.cur	debt.cred.bud	tax.prop	debt*	soc.exp*	def*						
1	г. Москва	5	-	-	-	5	-	-	5	-	-	5	5	-	-	25	AAA
2	г. Санкт-Петербург	5	5	-	-	-	-	-	5	-	5	5	-	-	-	25	AAA
3	Республика Татарстан	5	5	-	5	-	5	-	-	-	-	5	-	-	-	29	AAA
4	Ханты-Мансийский АО	5	5	-	-	-	-	-	5	-	-	5	-	-	-	20	AAA
5	Ямало-Ненецкий АО	5	5	-	-	-	-	5	5	-	-	5	-	-	-	25	AAA
6	Тюменская область	5	5	-	5	-	-	-	5	-	5	-	-	-	-	25	AAA
7	Московская область	5	5	5	5	-	-	-	-	3	-	5	-	-	-	28	AA+
8	Липецкая область	5	5	-	5	-	-	-	5	5	-	-	-	Да	Да	25	AA
9	Самарская область	5	5	5	-	-	-	-	3	-	-	-	-	Да	-	18	AA
10	Челябинская область	5	5	-	-	-	-	-	5	1	-	-	-	Да	Да	16	AA
11	Белгородская область	5	-	-	5	5	-	-	5	3	-	-	-	Да	Да	23	AA–
12	Новосибирская область	-	5	5	-	-	-	-	5	1	-	-	-	Да	-	16	AA–

№	Субъект	Позитивные							Нега-тивные			Экономический профиль	Бюджетный профиль	Показатели не превышают среднероссийские значения*	Зависимость от волатильного сектора*	Сумма баллов	Справочно: рейтинг
		liq	own.rev	industry†	exp.cap	def.cur.rev.cur	debt.cred.bud	tax.prop	debt*	soc.exp*	def*						
13	Курская область	-	-	4	-	3	-	-	3	-	5	-	-	Да	-	15	A+
14	Краснодарский край	5	5	4	3	-	-	-	5	-	-	-	-	Да	-	22	A+
15	Оренбургская область	5	-	-	-	3	-	-	5	-	-	-	5	Да	Да	18	A+
16	Свердловская область	1	5	-	-	-	-	-	5	-	-	5	5	Да	-	21	A+
17	Алтайский край	5	-	5	-	3	-	-	5	-	-	1	-	-	-	19	A+
18	Красноярский край	4	5	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	Да	14	A+
19	Рязанская область	4	4	4	3	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	18	A
20	Мурманская область	3	5	1	-	-	-	-	3	1	-	-	-	-	Да	13	A
21	Кемеровская область	5	-	-	3	3	-	-	5	-	-	-	-	Да	Да	16	A
22	Республика Коми	1	5	-	3	3	-	-	3	-	-	-	-	-	Да	17	A–
23	Тамбовская область	-	2	5	3	-	-	-	1	-	-	-	-	Да	-	11	BBB+
24	Тверская область	5	4	5	-	-	-	-	4	1	-	-	-	Да	-	19	BBB+
25	Пензенская область	2	-	5	-	3	-	-	-	-	-	-	-	Да	-	10	BBB+
26	Новгородская область	4	2	5	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	15	BBB
27	Томская область	2	-	-	-	-	1	-	3	-	-	-	3	-	Да	14	BBB
28	Магаданская область	-	1	1	1	1	-	-	1	1	-	-	-	-	Да	6	BBB–
29	Костромская область	3	1	5	2	-	-	-	1	-	-	-	-	Да	-	12	BBB–
	Число применений характеристики	25	21	14	13	9	2	1	25	8	3	9	3	13	10	-	-

Примечание: использованы все доступные рейтинги АКРА для 29 субъектов России / Note: authors used all available ACRA ratings for 29 Russian regions.

** Показатели, высокое значение которых означает низкую кредитоспособность / * Indicators for which a high value means low creditworthiness.*

† В целях данной таблицы обозначает степень диверсификации экономики региона (позитивное влияние) / † For the purposes of this table, indicates the degree of economic diversification (positive impact).

Источники: составлено по рейтинговым пресс-релизам АКРА для каждого субъекта (https://www.acra-ratings.ru/ratings/issuers?q=&subgroups%5B%5D=2#search, дата обращения: 24.07.2020) / Source: compiled by rating press releases for each subject.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-87-99

CC BY

Финансовое участие публичных партнеров в государственно-частном партнерстве

***Макар Игоревич Куделич**, к. ю. н., ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики НИФИ Минфина России, г. Москва*
E-mail: kudelich@nifi.ru, ORCID 0000-0002-3139-8619

Аннотация
В настоящей статье предпринята попытка выявить и проанализировать проблемы форм финансового участия публичных партнеров в соглашениях о ГЧП, которые требуют своего решения, в том числе путем совершенствования законодательства.
В статье представлен сравнительный анализ российской и международной практики и законодательства в области видов и порядка выбора форм финансового участия государства в проектах ГЧП.
Сделаны выводы об отсутствии формальных критериев для выбора формы финансового участия публичного партнера в соглашении о ГЧП и правил определения их объема, о неопределенности и недостатках законодательного регулирования понятия «финансовое обеспечение» применительно к публичному партнеру, об отказе от использования в качестве форм финансового участия государства предоставления заемного финансирования и осуществления бюджетных инвестиций в уставный капитал проектных компаний, об установлении бюджетным законодательством высоких обеспечительных требований по регрессным правам государства в отношении принципала, которые делают невостребованным в российской практике проектов ГЧП использование государственных (муниципальных) гарантий.

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, публичный партнер, бюджет, финансовое участие государства, финансовое обеспечение, субсидии, государственные и муниципальные гарантии*

***JEL:** L32*

***Для цитирования:** Куделич М. И. Финансовое участие публичных партнеров в государственно-частном партнерстве // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 87–99. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-87-99.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-87-99

Financial Participation of Public Partners in Public-Private Partnership

Makar I. Kudelich
E-mail: kudelich@nifi.ru, ORCID 0000-0002-3139-8619
Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract
This article attempts to identify and analyze the problems of forms of financial participation of public partners in PPP agreements, which may be solved by legislation improvement.
The article presents a comparative analysis of Russian and international practice and legislation in the field of types and procedures for choosing forms of state financial participation in PPP projects.

Conclusions are made about the absence of formal criteria for choosing the form of financial participation of a public partner in the PPP agreement and the rules for determining their volume, about the uncertainty and shortcomings of legislative regulation of "financial provision" in relation to a public partner, about the refusal from using the provision of debt financing and budget investments in share capital of project companies, on the establishment of high security budgetary requirements for regressive rights of the state in relation to the principal, which make the use of state (municipal) guarantees unclaimed in Russian practice of PPP projects.

Keywords: *Public-Private Partnership, Public Partner, Budget, State Financial Participation, Financial Support, Subsidies, State and Municipal Guarantees*

JEL: *L32*

For citation: *Kudelich M.I. Financial Participation of Public Partners in Public-Private Partnership. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 87–99 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-87-99.*

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством имеет место недостаточность правового регулирования порядка и условий финансового участия публичных партнеров в соглашениях о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве (ГЧП)[1].

Так, требования законодательства о ГЧП в этой части сводятся лишь к необходимости указания в соглашении о ГЧП размеров (объема) финансового обеспечения и срока, на который оно предоставляется. Кроме того, в случае если соглашением о ГЧП предусматривается частичное финансовое обеспечение проекта публичным партнером, в критерии конкурса в обязательном порядке должен включаться максимально прогнозируемый объем указанного финансового обеспечения, порядок определения которого не установлен.

Таким образом, вне рамок правового регулирования остаются вопросы выбора оптимальной формы финансового участия публичной стороны в проектах ГЧП, порядка определения и обоснования размера предоставляемого финансового обеспечения, определения условий, при которых должны осуществляться соответствующие выплаты, и т. д.

Принятие публичным партнером обязательств нести часть расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание, осуществлять иные выплаты и предоставлять государственные и муниципальные гарантии в рамках инвестиционного проекта происходит в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, которое также не содержит каких-либо требований к порядку сопоставления возможных форм финансового участия публичного партнера в проекте, порядку расчета объема принимаемых государством обязательств по финансовому обеспечению проекта, порядку определения условий, при которых публичной стороной должны осуществляться соответствующие выплаты по соглашению.

Кроме того, в настоящее время отсутствуют правила проведения предварительной оценки финансовых последствий заключения публично-правовыми образованиями

[1] *В настоящей статье понятие ГЧП используется в значении, установленном ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — далее Закон о ГЧП.*

соглашений, в том числе в части возможной реализации условных обязательств, объем, срок и сам факт возникновения которых может зависеть от наступления или ненаступления определенного события в будущем. Такая ситуация порождает существенные бюджетные риски, которые должны учитываться при анализе влияния реализации проектов ГЧП на показатели долгосрочной устойчивости бюджетной системы. Так, по данным МВФ, потери бюджета в 80 проанализированных им странах по условным обязательствам в проектах ГЧП за период 1990–2014 гг. составили от 1,2 до 2 % ВВП [Bova E. et al., 2016].

ФИНАНСОВОЕ УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В ГЧП В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

На сегодняшний день в действующем законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации используются различные формы участия публичных партнеров и частных партнеров в инвестиционных соглашениях[2].

В настоящее время в Российской Федерации используются лишь две формы финансового участия публичной стороны в соглашении ГЧП как денежные обязательства, которые представляют собой обязанность по уплате определенной денежной суммы другой стороне соглашения (или третьему лицу) по условиям таких соглашений и (или) иному предусмотренному законодательством основанию. Первая — принятие публичным партнером на себя части расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание, которая представляет собой прямое (и в ряде случаев условное) расходное обязательство соответствующего бюджета бюджетной системы по соглашению о ГЧП, вторая — предоставление государственных или муниципальных гарантий, которые являются условными обязательствами государства по проекту.

Любопытно, что в странах СНГ, в которых приняты соответствующие законы о государственно-частном партнерстве, перечень форм финансового участия публичных партнеров в проектах ГЧП, как правило, шире, хотя в отдельных случаях одна и та же форма финансового участия (чаще всего субсидия) рассматривается законодательством как различные формы в зависимости от целей их предоставления. В связи с этим следует отметить, что отдельные страны СНГ помимо субсидирования и предоставления государственных гарантий допускают возможность использования в проектах ГЧП тех или иных предусмотренных национальным бюджетным законодательством возмездных и возвратных способов финансового участия публичного партнера в проекте.

Так, например, Закон Республики Узбекистан от 10.05.2019 № ЗРУ-537 «О государственно-частном партнерстве» в качестве одной из форм участия публичного партнера в проекте предусматривает предоставление бюджетных ссуд, займов, кредитных линий и других видов возвратного финансирования. Закон Республики Армения «О государственно-частном партнерстве» от 16.07.2019 № ЗР-113-Ъ предусматривает возможность предоставления публичной стороной частному партнеру кредитов и других видов

---

[2] *В частности, предоставление земельного участка, лесного участка, водного объекта, части водного объекта, участка недр в аренду без проведения торгов, предоставление прав владения и пользования имуществом для осуществления указанной в соглашении деятельности и обеспечение возникновения права собственности частного партнера на объект соглашения, принятие мер, обеспечивающих окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки, компенсация части расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание (субсидии), предоставление государственных или муниципальных гарантий, предоставление публичным партнером во владение и в пользование частного партнера имущества, образующего единое целое с объектом соглашения и (или) предназначенного для использования в целях осуществления частным партнером деятельности, предусмотренной соглашением, установление долгосрочных параметров регулирования деятельности частного партнера, а также цен (тарифов) и надбавок к ценам (тарифам) на производимые и реализуемые частным партнером товары, выполняемые работы, оказываемые услуги (п. 6 ст. 10, п. 1, 3, 5 ст. 12, п. 5 ст. 15, ст. 33 Закона о ГЧП).*

финансирования или инвестиций. Несмотря на то что бюджетным законодательством России (ст. 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, далее — БК РФ) предусмотрена возможность предоставления юридическим лицам бюджетных кредитов, законодательство о ГЧП не рассматривает данный инструмент как возможную форму финансового участия публичного партнера в проекте. Отчасти это может быть связано с ограничительным характером российского бюджетного законодательства о бюджетном кредите, согласно которому такие кредиты могут предоставляться юридическим лицам только за счет средств целевых иностранных кредитов, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненной к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, для целей закупки и доставки топлива, муки и других товаров (п. 1 ст. 93.2 БК РФ), а также с тем, что необходимое обеспечение исполнения обязательств по такому бюджетному кредиту, включая уплату процентов по нему, которое должно быть предоставлено потенциальным заемщиком (п. 3 ст. 93.2 БК РФ), сопоставимо или превышает требования, которые предъявляются к получению коммерческих займов на финансовом рынке.

Вместе с тем, учитывая международную практику, отказ государства от использования в качестве форм финансового участия в проектах ГЧП предусмотренных бюджетным законодательством способов предоставления частному партнеру возмездного и возвратного финансирования видится необоснованным.

Также необходимо отметить, что в международной практике формы финансового участия публичных партнеров базируются не только на договорной, но и на корпоративной основе, когда стороны соглашения о ГЧП создают совместное предприятие (SPV — *Special Purpose Vehicle*), и финансовые вложения государства в проект осуществляются как через вклады в его уставный капитал, так и через выпуск таким предприятием облигаций, которые могут быть подкреплены государственными гарантиями, получить которые компании с государственным участием значительно проще, чем созданной одним частным партнером SPV.

Так, например, в Казахстане Законом Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве» предусмотрен специальный механизм реализации проектов ГЧП через так называемые компании государственно-частного партнерства, под которыми понимаются «юридические лица, исключительной целью которых является реализация проекта государственно-частного партнерства, учреждаемые совместно государственным партнером и частным партнером, либо действующие юридические лица, единственными участниками которых являются государственный партнер и (или) частный партнер»[3]. Соответственно, формой финансового участия публичной стороны в такой компании выступают взносы публичного партнера в уставный капитал, осуществляемые в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан.

К сожалению, в российском законодательстве ввиду отсутствия правовой базы для корпоративного ГЧП такие формы финансового участия публичного партнера в проектах ГЧП, как бюджетные инвестиции, в порядке ст. 80 БК РФ не используются.

Вместо этого принятие публичным партнером на себя части расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации посредством предоставления субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 5 ст. 6 Закона о ГЧП). Данные субсидии предоставляются по правилам ст. 78 БК РФ юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям),

---

[3] *Ст. 1 Закона Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве».*

индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг — на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за рядом исключений), выполнением работ, оказанием услуг.

При этом в силу длительного характера отношений в сфере государственно-частного партнерства (не менее чем три года и без ограничения предельного срока) такие субсидии могут предоставляться в рамках соглашений о ГЧП, заключаемых на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств (п. 9 ст. 78 БК РФ), т. е. за пределами финансового года.

Посредством предоставления субсидий по правилам ст. 78 БК РФ публичный партнер не только принимает на себя часть расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание, но и обеспечивает окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки (дохода от реализации производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением). Такая потребность возникает в случае, если в течение срока действия соглашения о ГЧП в законодательство Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты были внесены и вступили в силу изменения, приводящие к увеличению совокупной налоговой нагрузки на частного партнера или ухудшению положения частного партнера, в том числе устанавливающие режим запретов и ограничений в отношении частного партнера, ухудшающих его положение по сравнению с положением до вступления в силу указанных изменений таким образом, что он лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения (п. 5 ст. 15 Закона о ГЧП). Таким образом, в ряде случаев данная субсидия помимо прямого расходного обязательства соответствующего бюджета бюджетной системы может иметь характер условного, то есть такого «платежного обязательства, у которого объем, срок, и сам факт возникновения зависят от свершения некоторого события в будущем» [Андряков А. Д., 2018].

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ: О ЧЕМ РЕЧЬ?

Обращаясь к вопросу форм финансового участия публичных партнеров в соглашениях о ГЧП, следует также остановиться на проблематике их законодательного регулирования в целом. Для этих целей Закон о ГЧП использует термин «финансовое обеспечение», причем в различных значениях для частного и публичного партнеров. Если для частного партнера термин «финансовое обеспечение» используется в значении способа обеспечения исполнения им обязательств по соглашению (подп. 9 п. 2 ст. 12 Закона о ГЧП) и в этом смысле оно не вызывает недопонимания, то в отношении публичного партнера оно имеет совершенно иную коннотацию. Так, согласно п. 5 ст. 12 Закона о ГЧП финансовое обеспечение обязательств публичного партнера не рассматривается как предоставление какого-либо обеспечения исполнения им своих обязательств, хотя в зарубежной практике существуют примеры, когда создаются специальные фонды, задачи которых состоят в обеспечении обязательств государства по проектам ГЧП, например Гарантийный фонд поддержки ГЧП в Бразилии [Queiroz C. et al., 2014].

Несмотря на это, возможность финансового обеспечения обязательств публичных партнеров местного уровня власти является весьма актуальной для проектов ГЧП в России. Как отмечают специалисты, «одним из главных рисков, которые сдерживают отечественных инвесторов при принятии решения о реализации проектов в регионах (особенно в малых городах и сельских поселениях), является недостаточный уровень стабильности местных бюджетов. Именно поэтому многие инвесторы не готовы реализовывать

долгосрочные проекты ГЧП, в которых публичной стороной выступает муниципалитет, опасаясь, что в силу различных событий в долгосрочной перспективе местный бюджет будет не в состоянии выполнить свои обязательства перед инвестором по софинансированию выпадающего дохода, части затрат по созданию объекта или по так называемой плате за доступность [Ткаченко М. В., Иванов О. В., 2018]. В этом смысле возможность предоставить соответствующее обеспечение исполнения обязательств одним уровнем публичной власти в отношении другого (например, федеральный — региональный и региональный — местный) могло бы существенным образом расширить сферу применения проектов ГЧП на региональном и местном уровнях в Российской Федерации.

Однако в настоящее время применительно к публичному партнеру понятие «финансовое обеспечение» используется Законом о ГЧП в различных формулировках. Так, п. 5 ст. 12 и п. 5 ст. 15 Закона о ГЧП говорят о «финансовом обеспечении обязательств публичного партнера», а п. 18 ст. 19 — о «финансовом обеспечении проекта публичным партнером», что позволяет сделать вывод о неопределенности данного понятия. Исходя из того, что согласно п. 18 ст. 19 Закона о ГЧП «в случае, если соглашением предусматривается частичное финансовое обеспечение проекта публичным партнером, в критерии конкурса в обязательном порядке включается максимально прогнозируемый объем указанного финансового обеспечения», можно было бы предположить, что под финансовым обеспечением применительно к публичному партнеру законодатель имеет в виду обобщенное понятие финансового участия публичной стороны в проекте ГЧП, которое объединяет в себе понятие государственных гарантий и осуществления расходов на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание (субсидий). Такой вывод мог бы быть справедливым, если бы не нормы п. 5 ст. 15 Закона о ГЧП, которые предусматривают, что для обеспечения окупаемости инвестиций и получения частным партнером согласованного объема валовой выручки «публичный партнер вправе увеличить размер финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срок действия соглашения с согласия частного партнера, сумму принимаемых на себя публичным партнером расходов на создание, и (или) техническое обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, а также предоставить частному партнеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии» (далее также — восстановление первоначального положения частного партнера). Таким образом, «финансовое обеспечение обязательств публичного партнера» перечисляется законом наряду с иными формами его финансового участия в проектах ГЧП — субсидиями и государственными (муниципальными) гарантиями, а не включает их в себя.

Кроме того, вопреки возможному выводу об обобщающем характере понятия финансового участия публичной стороны в проекте ГЧП, п. 4 ст. 6 Закона о ГЧП использует иное понятие, которое вне всяких сомнений объединяет в себе все возможные формы финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и, следовательно, рассматривается законодателем как обобщающее любые формы финансового участия. Так, согласно данной норме в случае, если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и рыночная стоимость движимого и (или) недвижимого имущества, передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению, либо рыночная стоимость передаваемых прав на такое имущество в совокупности превышают объем финансирования создания таких объектов частным партнером, обязательным элементом соглашения о ГЧП является обязательство частного партнера по передаче объекта ГЧП в собственность публичного партнера. Таким образом, обобщающим понятием в отношении всех форм финансового участия публичного партнера в ГЧП следует признать понятие «объема финансирования создания объекта соглашения публичным партнером», а не «финансовое обеспечение проекта публичным партнером» или «финансовое обеспечение обязательств публичного партнера».

В таких условиях вопрос о том, является ли «финансовое обеспечение обязательств публичного партнера» («финансовое обеспечение проекта публичным партнером») какой-то отдельной, самостоятельной формой финансового участия публичного партнера в проектах ГЧП или это всего лишь несовершенство и ошибки законодательного регулирования, остается открытым.

Нельзя не отметить, что до принятия Федерального закона от 03.12.2012 № 244-ФЗ одним из самостоятельных механизмов финансирования проектов ГЧП в России был Инвестиционный фонд Российской Федерации, использование средств которого могло соответствовать понятию «финансового обеспечение проекта публичным партнером», поскольку юридически бюджетные ассигнования фонда не относятся ни к субсидиям, ни к государственным (муниципальным) гарантиям.

Однако если признать, что «финансовое обеспечение проекта публичным партнером» — это отдельная, самостоятельная форма финансового участия публичного партнера в проекте ГЧП, то она может быть использована для внедрения в российскую практику новых инструментов прямого и условного финансирования публичной стороной проектов ГЧП за счет средств фондов различных видов, которые известны мировой практике (см., напр. [Roesly S., 2015]). Такие фонды создаются полностью или частично за счет бюджетных средств, могут иметь различный статус, но в любом случае являются более эффективными способами финансирования проектов ГЧП и (или) гарантирования обязательств со стороны публичного партнера по сравнению с традиционными бюджетными механизмами субсидий и государственных (муниципальных) гарантий [Ткаченко М. В., Иванов О. В., 2018].

ФИНАНСОВОЕ УЧАСТИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПАРТНЕРОВ В ГЧП: ПРОБЛЕМЫ ВЫБОРА

Следует отметить, что использование субсидии для восстановления первоначального положения частного партнера является одной из возможных мер, которые может принять публичный партнер в случае вступления в силу негативных для частного партнера изменений в законодательстве. Как было показано выше, наряду с субсидией может использоваться имеющее неопределенную правовую и финансовую природу «увеличение размера финансового обеспечения обязательств публичного партнера», увеличение срока действия соглашения о ГЧП с согласия частного партнера, а также предоставление частному партнеру дополнительных государственных или муниципальных гарантий. При этом действующим законодательством никак не регламентируется порядок выбора публичным партнером того или иного способа восстановления первоначального положения частного партнера, если законодательство изменится в неблагоприятную для него сторону. Это обстоятельство (отсутствие правил и критериев для выбора) следует признать основной проблемой существующей в Российской Федерации системы финансового участия публичного партнера в проектах ГЧП, причем как применительно к первичному выбору формы финансового участия в соглашении о ГЧП (субсидия и/или государственная/муниципальная гарантия), так и к последующему выбору формы финансового участия для восстановления первоначального положения частного партнера (увеличение размера финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срока действия соглашения, суммы принимаемых на себя публичным партнером расходов на создание, и (или) техническое обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, предоставление дополнительных государственных или муниципальных гарантий).

Так, первичный выбор происходит в рамках утверждения публичным партнером решения о реализации проекта ГЧП, предусмотренного ст. 10 Закона о ГЧП, которое включает в себя существенные условия соглашения о ГЧП. Согласно требованию подп. 1 п. 2 ст. 12 Закона о ГЧП в составе таких существенных условий должны быть определены в том числе элементы соглашения о ГЧП, определяющие форму ГЧП, а также обязательства

сторон соглашения, вытекающие из этих элементов. Именно в рамках определения элементов соглашения о ГЧП должен решаться вопрос о том, принимает ли на себя публичный партнер часть расходов на строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения о ГЧП, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание и в каком объеме, будут ли в рамках проекта предоставляться государственные (муниципальные) гарантии и в каком объеме, а также какой из способов для восстановления первоначального положения частного партнера будет использоваться при вступлении в силу негативных изменений в законодательство и в каком объеме.

Главным элементом в процессе подготовки решения о реализации проекта ГЧП и одновременно необходимым условием для его заключения выступает проведение уполномоченным органом (на федеральном уровне — Минэкономразвития) оценки эффективности проекта ГЧП и определения его сравнительного преимущества, как этого требуют нормы ст. 9 Закона о ГЧП. В настоящее время для этого используется методика, утвержденная приказом Минэкономразвития от 30.11.2015 № 894 (далее — Методика).

Содержание данной Методики часто подвергается справедливой критике. В частности, специалисты отмечают, что в ней не используется критерий «невозможности реализации проекта без государственной поддержки», что приводит к «привлечению бюджетных средств в ту сферу, где они не нужны», а также проведение оценки социально-экономического эффекта от реализации проекта ГЧП только с позиции выполнения целевых показателей государственных, муниципальных программ, а не «проявления социальных (внешних) эффектов» [Кузякин Ю. П., Реунова Е. С., 2019]. Действительно, в зарубежной практике, в отличие от российской, при принятии решения об участии публично-правовых образований в проектах ГЧП в обязательном порядке учитываются так называемые внешние эффекты от их реализации, которые подлежат денежной оценке [European Commission, 2008; Johnson C. L., 1995].

Помимо этого к числу недостатков определения сравнительного преимущества по российской Методике следует отнести то, что «результативность не является критерием сравнения двух моделей взаимодействия бизнеса и власти» [Троценко О. С., 2018]. Так, согласно п. 21 Методики при определении сравнительного преимущества в качестве критериев и показателей не учитывается «результативность проекта, включая сравнение показателей качества услуг населению», то есть результативность проекта ГЧП и результативность государственного контракта действительно не подлежат оценке в рамках определения сравнительного преимущества, так же как и «расходы и риски, не связанные с расходами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

При определении сравнительного преимущества Методика исходит из сравнения только рисков, связанных с расходами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также стоимости государственного контракта и объема расходов государства по проекту ГЧП. Таким образом, сравниваются лишь риски (в ограниченном объеме), но не эффективность, содержание которой сведено Методикой до понятия «чистого дисконтированного расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при ГЧП и государственном контракте» (п. 5).

Наконец, необходимо отметить проблему, связанную с тем, что согласно Методике (п. 6) расчет объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при ГЧП и государственном контракте осуществляется на основании финансовой модели и «документов, необходимых для их оценки в случае возникновения рисков». При этом ни состава таких документов, ни каких-либо требований к ним Методика не содержит. Принимая во внимание, что предусмотренные Методикой допустимые значения вероятных отклонений объема указанных рисков могут достигать от 5 до 40 % (Приложение № 7 к Методике), а их расчет осуществляется на основании неопределенных «документов», определение размера таких рисков, которое в большинстве случаев

позволяет признать сравнительное преимущество за проектом ГЧП, а не за государственным контрактом, едва ли можно назвать экономически точным и сколько-нибудь обоснованным.

Вместе с тем указанные недостатки Методики лишь частично относятся к проблематике форм финансового участия публичных партнеров в проектах ГЧП, которые являются предметом настоящей статьи.

В этом отношении следует выделить следующие обстоятельства.

Во-первых, несмотря на то что согласно Закону о ГЧП, как было показано ранее, финансовое участие публичного партнера в проекте ГЧП может осуществляться не только в форме субсидий, но и в форме предоставления государственных и муниципальных гарантий, требования к финансовой модели, закрепленные в Методике (раздел II), на основе которой должен происходить выбор формы участия государства в проекте, даже не рассматривают государственные гарантии как одну из возможных форм финансового обеспечения проекта. Иными словами, Методика построена таким образом, что она не только не предполагает выбора между субсидиями и гарантиями, она даже не предполагает возможности включения государственных (муниципальных) гарантий в финансовую модель, и отчасти поэтому в практике реализации проектов ГЧП в России они не получили никакого распространения. Однако основной причиной, по которой в российской практике государственные (муниципальные) гарантии не используются в проектах ГЧП как форма финансового участия публичных партнеров в проектах, являются требования бюджетного законодательства Российской Федерации о применяемом по умолчанию праве регрессного требования гаранта к принципалу. Такое требование возникает в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части предоставленной гарантии и связанным с этим обязательным предоставлением принципалом соответствующего способа обеспечения исполнения его обязательств по удовлетворению регрессного требования гаранта к принципалу (ст. 115.3 БК РФ). Согласно п. 7 ст. 115 БК РФ право регрессного требования по гарантии может не предоставляться только «по обязательствам хозяйственного общества, 100 процентов акций (долей) которого принадлежит соответствующему публично-правовому образованию, предоставляющему государственную (муниципальную) гарантию, государственного (муниципального) унитарного предприятия, имущество которого находится в собственности соответствующего публично-правового образования, предоставляющего государственную (муниципальную) гарантию, государственной корпорации или государственной компании, учрежденных (созданных) Российской Федерацией». Во всех остальных случаях от принципала требуется предоставление в качестве обеспечения регрессного требования банковской гарантии и поручительства юридических лиц, государственных (муниципальных) гарантий, залога имущества, которые должны иметь высокую степень надежности (ликвидности), а также соответствовать требованиям, которые установлены для выдачи бюджетных кредитов (ст. 93.2 БК РФ).

В таких условиях, как справедливо отмечают специалисты, «при наличии у принципала требуемого для получения государственной гарантии обеспечения у него не возникает необходимости в ее получении, поскольку такое обеспечение во многих случаях само по себе является достаточным для кредитора, финансирующего проект» [Макаревич К. А., 2011]. Иными словами, обеспечительные требования по регрессным государственным гарантиям таковы, что их выполнение превышает или как минимум соответствует требованиям, которые предъявляются рынком для предоставления заемного финансирования. В таких условиях получение государственной гарантии не позволяет удешевить стоимость заемного финансирования и потому не является востребованным в практике проектов ГЧП в России. В связи с тем, что такая проблема не уникальна для России, для ее преодоления в международной практике были выработаны специальные механизмы, которые используются для опосредованного предоставления государством гарантий частным

партнерам, получение которых по сравнению с государственными (муниципальными) гарантиями упрощено. Так, например в Южной Корее действует Корейский фонд инфраструктурных кредитных гарантий (*Korea Credit Guarantee Fund*), принципами деятельности которого являются:

— самоокупаемость и отсутствие цели по извлечению прибыли;

— большое количество разновидностей предоставляемых частному партнеру гарантий, которые, например, диверсифицированы по этапам проекта ГЧП (проектная, операционная), по видам кредита (первичный или для рефинансирования имеющегося);

— недопустимость предоставления гарантии на всю сумму займа частного партнера в связи с необходимостью распределения рисков[4].

Во-вторых, сама Методика не предполагает какого-либо выбора формы финансового участия публичного партнера в проекте ГЧП и полностью полагается в этом вопросе на финансовую модель, подготовку которой, как правило, осуществляет потенциальный частный партнер. Иными словами, следует признать, что государство по существу самоустранилось от первичного выбора формы своего финансового участия в проекте, равно как и от определения ее объема, полагаясь в этих вопросах на финансовую модель, разрабатываемую прежде всего в коммерческих интересах частного партнера.

Вместе с тем в зарубежной практике уделяется существенное внимание как выбору формы участия публичного партнера в проекте ГЧП, так и определению ее необходимого и достаточного объема. Так, например, в документе Европейской комиссии «Руководство по успешному государственно-частному партнерству» (*Guidelines for Successful Public — Private Partnerships*) отмечается, что при выборе формы финансового участия в проекте публичного партнера необходимо, во-первых, оценить реальную потребность в государственных грантах с точки зрения того, что они оказывают как положительное, так и негативное влияние на проект ГЧП и бюджетную систему, и, во-вторых, определять их размер исходя из сопоставления этих факторов[5].

К числу преимуществ грантов относится возможность финансировать проекты ГЧП, которые не могут быть полностью профинансированы за счет частных источников. Иными словами, сильной стороной государственных грантов выступает повышение финансовой «жизнеспособности» (*financial viability*) для коммерческого финансирования, то есть они способствуют увеличению доступности частных инвестиций и выявлению заинтересованных в участии в проекте частных инвесторов. К числу иных преимуществ государственных грантов относят снижение рисков и, следовательно, общей стоимости проекта, а также создание у частного сектора уверенности в отношении серьезности проекта и перспектив его реализации.

Однако грантовое финансирование также имеет ряд недостатков, которые должны учитываться как при выборе формы участия публичного партнера в проекте ГЧП, так и при определении ее размера. Так, чем выше размер гранта, тем меньше у частного партнера стимулов для повышения эффективности, а наличие «свободных» государственных денежных средств в проекте ГЧП автоматически вытесняет из него потенциальных частных инвесторов. Кроме того, к недостаткам грантов относят длительные бюрократические процедуры, связанные с их предоставлением и использованием, поскольку их выделение и отчетность по ним подчинены нормам бюджетного законодательства.

Доступный для государства арсенал форм финансового участия в проекте ГЧП в практике Европейского союза включает в себя предоставление гарантий и субсидий, направляемых на различные цели (эксплуатационные расходы на начальной стадии проекта,

---

[4] *Korea Credit Guarantee Fund / Credit Guarantee Services. URL: www.kodit.co.kr.*

[5] *Guidelines for Successful Public — Private Partnerships. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.*

когда объемы выручки еще недостаточны для покрытия всех затрат, включая заемный капитал, компенсация части процентной ставки по кредитам, субсидирование налоговых платежей, покрытие курсовых потерь, компенсация выпадающих доходов и т. д.).

К сожалению, необходимо признать, что на сегодняшний день в Российской Федерации правила выбора формы финансового участия публичного партнера в соглашении ГЧП на этапе подготовки решения о реализации проекта ГЧП отсутствуют, несмотря на то что, как было показано выше, именно в решении о реализации проекта ГЧП должны определяться формы и предельные размеры принимаемой на себя публичным партнером части расходов на строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения о ГЧП, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание.

Однако проблематика выбора формы и определения объема финансового участия публичного партнера в проекте ГЧП не ограничивается рамками принятия решения о реализации проекта ГЧП. Помимо этого такой выбор и определение объема, как уже отмечалось, может происходить в рамках реализации условий так называемой стабилизационной, или «дедушкиной», оговорки, содержание которой закреплено в п. 5 ст. 15 Закона о ГЧП.

Согласно данной норме, в случае, если в течение срока действия соглашения в законодательство будут внесены изменения, увеличивающие совокупную налоговую нагрузку на частного партнера или ухудшающие его положение по сравнению с положением до вступления в силу указанных изменений таким образом, что он лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении соглашения, публичный партнер обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций частного партнера и получение им валовой выручки (дохода от реализации производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) в объеме не менее объема, изначально определенного соглашением.

В качестве таких мер публичный партнер вправе в том числе увеличить сумму принимаемых на себя расходов на создание и (или) техническое обслуживание и (или) эксплуатацию объекта соглашения, а также предоставить частному партнеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии. Принятие таких мер осуществляется по решению Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, главы муниципального образования в порядке, установленном соглашением, однако для целей принятия такого решения никаких правил или специальной методики не предусмотрено, и в данной ситуации правила выбора формы финансового участия публичного партнера для восстановления первоначального положения частного партнера вновь остаются за рамками каких-либо формализованных рамок оценки эффективности, рисков или взаимного сравнения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, к числу проблем, относящихся к формам финансового участия публичных партнеров в соглашениях о ГЧП, которые требуют своего решения, в том числе путем совершенствования законодательства в сфере ГЧП, следует отнести:

1. Отсутствие каких-либо критериев для выбора формы финансового участия публичного партнера в соглашении о ГЧП и правил определения их объема применительно как к их первичному выбору публичным партнером при принятии решения о реализации проекта ГЧП (субсидия и (или) государственная/муниципальная гарантия), так и к последующему выбору для восстановления первоначального положения частного партнера по условиям стабилизационной («дедушкиной») оговорки (увеличение размера финансового обеспечения обязательств публичного партнера, срока действия соглашения, суммы принимаемых на себя публичным партнером расходов на создание, и (или) техническое

обслуживание, и (или) эксплуатацию объекта соглашения, предоставление дополнительных государственных или муниципальных гарантий).

2. Несовершенство Методики в части отсутствия требований к сопоставлению предусмотренных Законом о ГЧП форм финансового участия публичного партнера (субсидия и (или) государственная/муниципальная гарантия) при проведении оценки эффективности и определении сравнительного преимущества проектов ГЧП.

3. Неопределенность и недостатки законодательного регулирования понятия «финансового обеспечения» применительно к публичному партнеру, которые препятствуют использованию в российской практике распространенных за рубежом способов обеспечения исполнения обязательств публичными образованиями и финансирования проектов ГЧП посредством целевых инфраструктурных и гарантийных фондов.

4. Отказ государства от использования в качестве форм финансового участия в проектах ГЧП предусмотренных бюджетным законодательством способов предоставления частному партнеру заемного финансирования.

5. Отсутствие правовой базы для корпоративного (институционального) ГЧП и, как следствие, невозможность использования такой формы финансового участия публичного партнера в проектах ГЧП, как бюджетные инвестиции, по правилам ст. 80 БК Российской Федерации.

6. Установленные бюджетным законодательством высокие обеспечительные требования по регрессным правам государства в отношении принципала, которые делают невостребованным в российской практике проектов ГЧП использование государственных (муниципальных) гарантий, а также отсутствие альтернативных, используемых в иностранных юрисдикциях механизмов квазигосударственного гарантирования обязательств частных партнеров.

Список источников

Андряков А. Д. Условные бюджетные обязательства проектов ГЧП — международный опыт и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 6. С. 59–70.

Кузякин Ю. П., Реунова Е. С. Сравнительный анализ оценки проектов государственно-частного, муниципально-частного партнерства в России и за рубежом // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 74–77.

Макаревич К. А. Государственная поддержка проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства: финансово-правовые аспекты // Вопросы экономики и права. 2011. № 3. Р. 257–261.

Ткаченко М. В., Иванов О. В. О некоторых инструментах финансовой поддержки ГЧП-проектов в мировой практике: рекомендации для России // Инвестиционный, финансовый и управленческий анализ. 2018. Т. 1. № 5. С. 74–84.

Троценко О. С. Оценка эффективности проектов ГЧП в сравнении с иными формами реализации инфраструктурных проектов: российский и зарубежный опыт // Бизнес, менеджмент и право. 2018. № 4.

Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F. et al. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. / IMF Working Paper 16/14/2016.

Johnson C. L. Managing Financial Resources to Meet Environmental Infrastructure Needs: The Case of State Revolving Funds // Public Productivity & Management Review. 1995. Vol. 18. No. 3. P. 263–275.

Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession / European Commission, 2008.

Roesly S. Facilitating Access to Finance for Infrastructure Projects: Establishing Dedicated Institutions / United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, 2015.

Queiroz C., Astesiano G., Serebrisky T. An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint / Inter-American Development Bank. Technical Note No. IDB-TN-64, 2014.

Поступила в редакцию 29 октября 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Andryakov A.D. (2018). Contingent Budgetary Commitments of PPP Projects: International Experience and Russian Practice. *Finansovyj Zhurnal — Financial Journal*, no. 6, pp. 59–70 (In Russ.).

Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F. et al. (2016). The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. IMF Working Paper 16/14.

European Commission (2008). Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession.

Johnson C.L. (1995). Managing Financial Resources to Meet Environmental Infrastructure Needs: The Case of State Revolving Funds. *Public Productivity & Management Review*, vol. 18, no. 3, pp. 263–275.

Kuzyakin Yu.P., Reunova E.S. (2019). Comparative Analysis of the Evaluation of Projects of Public Private, Municipal-Private Partnership in Russia and Abroad. *Administrativnoe Pravo i Process — Administrative Law and Process*, no. 2, pp. 74–77 (In Russ.).

Makarevich K.A. (2011). State Support for Projects Implemented on the Principles of Public-Private Partnership: Financial and Legal Aspects. *Voprosy Ekonomiki i Prava — Economic and Legal Issues*, no. 3, pp. 257–261.

Queiroz C., Astesiano G., Serebrisky T. (2014). An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint. Inter- American Development Bank. Infrastructure and Environment Sector. Technical Note. No. IDB-TN-64.

Roesly S. (2015). Facilitating Access to Finance for Infrastructure Projects: Establishing Dedicated Institutions. United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific.

Tkachenko M.V., Ivanov O.V. (2018). On Some Tools of Financial Support of PPP Projects in World Practice: Recommendations for Russia. *Investicionnyj, Finansovyj i Upravlencheskij Analiz — Investment, Financial and Management Analysis*, no. 5, vol. 1, pp. 74–84 (In Russ.).

Trotsenko O.S. (2018). Efficiency Assessment of PPP Projects in Comparison with the other Forms of Infrastructure Projects Implementation: Russian and Foreign Experience. *Biznes, Menedzhment i Pravo — Business, Management and Law*, no 4, pp. 60–63 (In Russ.).

Received 29.10.2020
Accepted for publication 18.12.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-100-112

CC BY

Потенциал применения цифровых финансовых активов

Виктор Николаевич Агеев, *Cryptonomica Ltd, Лондон*
E-mail: ageyev@cryptonomica.net, ORCID 0000-0002-5674-6130
Андрей Васильевич Власов, *ООО «ДеМонтроял», г. Пенза; Технический комитет по стандартизации № 159 (Росстандарт), г. Москва*
E-mail: study@demontroyal.com, ORCID 0000-0001-9227-1892

Аннотация
В Российской Федерации с 1 января 2021 г. вступает в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». Данный закон изменяет существующий правовой режим использования (оборота) цифровых финансовых активов, криптовалюты (цифровой валюты), применение технологий распределенных реестров и блокчейна в России.
Цель статьи: Проанализировать будущее состояние социально-экономических отношений с использованием цифровых активов после принятия Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте...» в РФ.
Результаты: Выделены основные направления применения цифровых финансовых активов в форме акций/долей на блокчейн и цифровых векселей. Авторы приходят к выводу, что новый закон вводит существенные ограничения, но в то же время открывает определенные возможности для развития бизнеса, осуществляющего деятельность с цифровыми финансовыми активами. По мнению авторов, терминология, применяемая в законе, не всегда соответствует устоявшимся в международной практике и обычаях делового оборота понятиям и стандартам.
Практическая значимость: Рекомендации, сделанные в данной статье, будут полезны на практике для оператора обмена цифровых финансовых активов, оператора информационной системы, других субъектов инновационной инфраструктуры при планировании деятельности в сфере регулирования данного закона и непосредственно в работе с цифровыми финансовыми активами. Для гармонизации деятельности с цифровыми финансовыми активами законодатель и регулятор в лице Банка России могут также использовать практико-ориентированные подходы, описанные авторами.

Ключевые слова: *цифровые финансовые активы, цифровая валюта, цифровые права, информационная система, распределенный реестр, блокчейн, криптовалюта, оператор обмена ЦФА, цифровые векселя*

JEL: *E59, F31, G23, K19, K22, K33*

Благодарности: *Статья подготовлена в рамках проекта «Оператор обмена цифровыми активами». Авторы декларируют равноценный вклад при подготовке данной публикации.*
Авторы выражают благодарность экспертам Технического комитета № 159 «Технологии распределенных реестров и блокчейн» и участникам вебинара «Новый закон РФ о цифровых финансовых активах и цифровой валюте» за комментарии и обсуждение положений, изложенных в настоящей статье.

Для цитирования: *Агеев В. Н., Власов А. В. Потенциал применения цифровых финансовых активов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 100–112. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-100-112.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-100-112

Potential Applications of Digital Financial Assets

Viktor N. Ageyev[1]
E-mail: ageyev@cryptonomica.net, ORCID 0000-0002-5674-6130
Andrey V. Vlasov[2, 3]
E-mail: study@demontroyal.com, ORCID 0000-0001-9227-1892
[1] *Cryptonomica Ltd, London WC1E 6HA, Great Britain*
[2] *DeMontroyal LLC, Penza 440015, Russian Federation*
[3] *Technical Committee for Standardization No. 159 (Rosstandart), Moscow 123112, Russian Federation*

Abstract
The purpose of the article is to analyze the future state of legal issues connected to the use of digital assets after the adoption of the Federal Law "On digital financial assets, digital currency..." in the Russian Federation.
Results: The main areas of application are highlighted for digital financial assets in the form of shares on blockchain and digital bills of exchange. The authors conclude that the new Law introduces significant restrictions, but at the same time opens up certain opportunities for business development in operations with digital financial assets. It is seen that the terminology used in the Law does not always correspond to the concepts and standards established in international legal and business practice.
Practical significance: Recommendations made in this article may be useful in practice for the exchange operator of digital financial assets, the operator of the information system, and other subjects working in the innovative infrastructure when planning activities in the field of regulation of the Law and in dealing directly with digital financial assets. To harmonize activities with digital financial assets, the legislator and the regulator, represented by the Bank of Russia, can also use the practice-oriented approaches described by the authors.

Keywords: *digital financial assets, digital currency, digital rights, information system, distributed ledger, blockchain, cryptocurrency, digital financial assets exchange operator, digital bills of exchange*

JEL: *E59, F31, G23, K19, K22, K33*

Acknowledgements: *The authors thank the experts of Technical Committee № 159 "Hardware and software of distributed ledger and blockchain technologies" and the participants of the webinar "New law of the Russian Federation on digital financial assets and digital currency" for their comments and discussion of the provisions set out in this article.*

For citation: *Ageyev V.N., Vlasov A.V. Potential Applications of Digital Financial Asets. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 100–112 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-100-112.*

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации с 1 января 2021 г. вступает в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон, Закон «О цифровых финансовых активах»). Этот Закон изменяет существующий правовой режим использования (оборота) цифровых финансовых активов и криптовалюты, применение технологий распределенных реестров и блокчейна в РФ [Ageyev V., 2017].

Целью настоящей публикации является рассмотрение основных понятий криптоэкономики и положений, вводимых данным Законом, разработка возможных направлений их использования на практике. Авторы использовали сравнительный и критический анализ

положений Закона, соотносили его положения с имеющейся практикой в данной сфере, прогнозировали применение норм Закона № 259-ФЗ в ближайшее время (2021–2022 гг.). Так как ранее данный Закон не подвергался подробному прогностическому анализу в юридических и экономических публикациях, авторы поставили задачу — заложить основы для дальнейшего анализа, экспертного публичного обсуждения и направлений применения норм Закона в сфере права и экономики.

Согласно новому Закону «О цифровых финансовых активах...» вводится национальное регулирование социально-экономических отношений, возникающих при выпуске, учете и обращении цифровых финансовых активов (далее — ЦФА), определяются особенности деятельности оператора информационной системы (ИС), в которой выпускаются ЦФА, оператора обмена ЦФА, а также отношений, возникающих при обороте цифровой валюты (ЦВ) в Российской Федерации.

К ЦФА относятся четыре вида цифровых прав:

— денежные требования;
— возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам;
— права участия в капитале непубличного акционерного общества;
— право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг.

К ЦФА не относятся:

— права участия в капитале публичного акционерного общества;
— права участия в обществе с ограниченной ответственностью;
— права участия в других хозяйственных обществах.

В данной публикации рассмотрены основные понятия и положения, даны комментарии по новому Закону и описаны перспективные направления применения ЦФА.

Перед тем как перейти непосредственно к разбору основных положений Закона, необходимо обозначить связь между токеном, цифровым активом и криптоактивом.

Токен (или цифровой токен) — единица учета и (или) единица измерения в интерфейсе программного обеспечения или ИС.

Цифровой актив (*digital asset*) — актив, который представлен и обращается только в цифровой форме или является цифровым (электронным) представлением другого актива (например, физического актива).

Криптоактив (*crypto asset*) — цифровой актив, выпущенный с использованием криптографии.

Токен может может быть выпущен как криптоактив и как цифровой актив. Не всегда токен является криптовалютой и не всегда обозначает имущественные права. Если токен выпущен, например, на блокчейн-платформе Ethereum, то он является криптоактивом, цифровым активом, но не является при этом криптовалютой. В случае если токен выпущен в информационной системе, которая не имеет собственного блокчейна (распределенного реестра), то токен неправильно считать криптоактивом, при этом токен можно считать цифровым активом.

Далее перейдем к рассмотрению основных понятий, вводимых Законом «О цифровых финансовых активах».

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ВВОДИМЫЕ ЗАКОНОМ

Понятие «Распределенный реестр»

Согласно п. 7 ст. 1 Закона под распределенным реестром (РР) понимается совокупность баз данных, тождественность содержащейся информации в которых обеспечивается на основе установленных алгоритмов (алгоритма).

Данное определение никоим образом не является определением РР в традиционном понимании, формально под него подпадает любая совокупность баз данных, в которых

осуществляется репликация и (или) периодически выполняется бэкап (*backup*). Следует учитывать, что любые базы данных, как и вообще программное обеспечение (ПО), работают на основе установленных алгоритмов. То есть формально любая система, в которой несколько баз данных синхронизируют данные, с точки зрения Закона является РР. Любая банковская информационная система формально с 01.01.2021 будет считаться РР. Конечно, правильное определение РР является совсем другим. Так, стандарт ISO 22739:2020 (en)[1] дает следующее определение РР и блокчейна:

«**РР (*distributed legder*)** — это реестр (записей), который распределен в наборе распределенных нод (или узлов сети, серверов) и синхронизирован между ними с использованием механизма консенсуса. РР спроектирован таким образом, чтобы: не допускать изменения записей (в реестре), обеспечивать возможность добавления, но не изменения записей, содержать проверенные и подтвержденные транзакции».

«**Блокчейн (*blockchain*)** — это РР с подтвержденными блоками, организованными в последовательно добавляемую цепочку с использованием криптографических ссылок, где криптографическая ссылка (*cryptographic link*) — это ссылка, построенная с использованием метода криптографической хэш-функции и указывающая на данные. Она используется в заголовке блока для ссылки на предыдущий блок, чтобы создать последовательную цепочку блоков в блокчейне»[2].

Блокчейны организованы таким образом, чтобы не допускать изменения записей, находящихся в реестре, и представлять законченные определенные неизменные записи в реестре.

Представляется, что в данном Законе ошибочное определение РР дано не случайно, а намеренно, о чем свидетельствуют изложенные в Законе требования к тому, что обозначено как «информационная система», в которую также включаются «информационные системы на основе распределенного реестра». Эти требования таковы, что в данном случае речь явно не идет о РР в общепринятом значении этого термина.

Понятие «Цифровые финансовые активы»

Согласно п. 2 ст. 1 нового Закона цифровыми финансовыми активами признаются цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске ЦФА, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра, а также в иные информационные системы.

Определение «цифрового права» (ЦП) содержится в ст. 141.1 ГК РФ: ЦП признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение ЦП другими способами или ограничение распоряжения ЦП возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу[3].

Если иное не предусмотрено Законом «О цифровых финансовых активах», обладателем ЦП признается лицо, которое в соответствии с правилами информационной системы имеет

---

[1] *ISO 22739:2020 (en) Blockchain and distributed ledger technologies — Vocabulary. URL: https://www.iso.org/obp/ui/ru/#iso:std:iso:22739:ed-1:v1:en:e (дата обращения: 01.08.2020).*

[2] *Там же.*

[3] *Гражданский Кодекс РФ (редакция от 31.07.2020).*

возможность распоряжаться этим правом. В случаях и по основаниям, которые предусмотрены Законом, обладателем ЦП признается иное лицо. Переход ЦП на основании сделки не требует согласия лица, обязанного по такому ЦП. Поскольку ЦФА названы в Законе в качестве ЦП, следует предположить, что на них распространяются положения ст. 141.1 ГК РФ[4].

Однако цифровыми финансовыми активами согласно Закону являются не все цифровые права. Например «утилитарные цифровые права», определенные в ст. 8 Федерального закона от 02.08.2019 № 259-ФЗ[5], к ЦФА не относятся. Как уже говорилось выше, к ЦФА относятся только денежные требования, права по эмиссионным ценным бумагам, право участия в капитале непубличного АО и право по передаче эмиссионных ценных бумаг.

Денежные требования — это требования передачи денег, то есть рублей РФ или иностранной валюты. Кстати, криптовалюты, такие как биткойн (BTC) и эфир (ETH), законодательством РФ деньгами не признаются.

Эмиссионные ценные бумаги согласно ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» — это любые ценные бумаги, которые характеризуются одновременно следующими признаками:

— закрепляют совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением установленных настоящим Федеральным законом формы и порядка;

— размещаются выпусками или дополнительными выпусками;

— имеют равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска независимо от времени приобретения ценных бумаг[6].

Российское законодательство к числу эмиссионных ценных бумаг относит акции, облигации, опционы эмитента и российские депозитарные расписки.

Следует отметить, что к ЦФА в России относятся только права участия в капитале непубличного акционерного общества, но не права участия в других хозяйственных обществах, в частности, к ним не относятся права участия в обществе с ограниченной ответственностью, зарегистрированного в РФ. Тут необходимо принять во внимание то, что корпорации или компании, зарегистрированные в других юрисдикциях, могут не соответствовать в точности определениям хозяйственных обществ, установленных законодательством РФ.

Понятие «Цифровая валюта»

Согласно п. 3 ст. 1 Закона «О цифровых финансовых активах» цифровой валютой (далее — ЦВ) признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в ИС, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей РФ, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций, в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов ИС, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую ИС ее правилам.

---

[4] *Гражданский кодекс РФ.*

[5] *Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 20.07.2020).*

[6] *Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 31.07.2020).*

Не совсем понятно, что понимается под «международной денежной или расчетной единицей». Если подойти формально, то таковыми могут считаться ripple[7], эфир или биткойн[8], и, таким образом, на них не будут распространяться ограничения, предусмотренные законодательством РФ о ЦВ. Предположительно на практике в России ripple, эфир или биткойн будут рассматриваться именно как ЦВ.

Оговорка «в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных» дает основание предположить, что речь идет о классических криптовалютах, таких как биткойн (BTC) или эфир (ETH), которые создаются децентрализованно и не означают обязательств какого-либо ответственного лица.

Если же такое средство платежа означает денежное обязательство какого-либо лица, что имеет место в некоторых стейблкойнах, то оборот таких инструментов в РФ будет незаконным вне одобренных Банком России информационных систем или не через зарегистрированных операторов обмена, в силу того что такие инструменты подпадают под определение ЦФА. **Стейблкойн (*stablecoin*)**, или цифровой актив с фиксированной стоимостью реального актива, например цифровой (электронный) рубль, цифровое золото, цифровой доллар, цифровой юань и т. д., — цифровое представление национальной валюты, или валютного индекса, или другого актива, или суммы нескольких активов в соотношении 1:1 к их стоимости.

Согласно Закону № 259-ФЗ резиденты РФ получают право иметь, покупать и продавать ЦВ, брать и давать ее в долг, дарить, передавать по наследству, но не получают права использовать ее для расчетов за товары, работы и услуги (п. 5 ст. 14 Закона): «Юридические лица, личным законом которых является российское право, филиалы, представительства и иные обособленные подразделения международных организаций и иностранных юридических лиц, компаний и других корпоративных образований, обладающих гражданской правоспособностью, созданные на территории Российской Федерации, физические лица, фактически находящиеся в РФ не менее 183 дней в течение 12 следующих подряд месяцев, не вправе принимать ЦВ в качестве встречного предоставления за передаваемые ими (им) товары, выполняемые ими (им) работы, оказываемые ими (им) услуги или иного способа, позволяющего предполагать оплату ЦВ товаров (работ, услуг)».

То есть резидент РФ может купить ЦВ, например, за доллары у нерезидента, может продать ее за рубли резиденту. При этом используемая информационная система, в которой происходит купля-продажа, может не отвечать требованиям, изложенным в Законе к ИС, в которой выпускаются ЦФА, согласно данному Закону. Но резидент РФ не может принимать ЦВ в оплату или рассчитаться ЦВ за товары и услуги.

Это похоже на режим использования иностранной валюты в РФ. Следует подчеркнуть, что ЦВ не является иностранной валютой и нормы законов об иностранной валюте напрямую к ЦВ неприменимы. Резиденты РФ также имеют право хранить, покупать и продавать иностранную валюту, но использовать доллары США для расчетов не разрешено.

Закон «О цифровых финансовых активах» прямо не говорит о возможности внесения ЦВ в уставный капитал российского хозяйственного общества. Такой пример существует в РФ, когда в уставный капитал компании «Артель» был внесен биткойн, это было оформлено передачей доступа к электронному кошельку (см. [Salinger K., 2019]). Поскольку внесение в уставный капитал не является операцией продажи работ или услуг, предполагается, что данный Закон не запрещает такие операции в будущем.

Как было упомянуто ранее, до вступления в силу нового Закона в России отсутствовали какие-либо ограничения на операции с криптовалютой [Ageyev V. 2017], в том числе на обмен ее на товары и услуги. Таким образом, ЦВ, полученная резидентом РФ при

---

[7] *Ripple. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Ripple (дата обращения: 01.08.2020).*

[8] *Bitcoin. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Bitcoin (дата обращения: 01.08.2020).*

продаже своих товаров и услуг в обмен на ЦВ до вступления в силу Закона, после его вступления в силу должна считаться правомерно приобретенным имуществом.

Судебная защита владельцев ЦВ

Важно обозначить положения, касающиеся судебной защиты владельцев ЦВ. В п. 6 ст. 14 нового Закона содержится следующее положение: «Требования лиц, указанных в части 5 настоящей статьи (т. е. резидентов РФ. — *Прим. авт.*), связанные с обладанием ЦВ, подлежат судебной защите только при условии информирования ими о фактах обладания ЦВ и совершения гражданско-правовых сделок и (или) операций с ЦВ в порядке, установленном законодательством РФ о налогах и сборах».

Таким образом, Закон устанавливает, что для резидентов РФ права, связанные с обладанием ЦВ, подлежат судебной защите только при условии предоставления информации в налоговую службу (ФНС России), а для нерезидентов такого ограничения нет. То есть если человек проживает на территории РФ менее 183 дней в течение 12 следующих подряд месяцев и он предоставил заем в ЦВ другому лицу, то он может взыскать в российском суде сумму займа независимо от того, информировал ли он налоговую службу о сделке или нет, а вот если это резидент РФ, то в принятии или удовлетворении иска о возврате займа по смыслу данной статьи ему должны отказать, если будет установлено, что о сделке займа истец не проинформировал налоговую службу.

Это, конечно, неконституционная норма, и она не должна применяться судами на практике. Часть 1 ст. 19 Конституции РФ устанавливает, что все равны перед законом и судом и у нерезидентов не должно быть больше судебной защиты, чем у резидентов. Но даже и если бы такое ограничение ввели для нерезидентов, это все равно было бы неконституционно, т. к. ч. 1 ст. 46 Конституции РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав. Также следует принять во внимание, что ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека[9], которая действует в РФ, гарантирует каждому право на судебное разбирательство в случае спора о гражданских правах (*civil rights*) и обязанностях.

Понятия «информационная система» и «оператор информационной системы»

Пункт 9 ст. 1 нового Закона гласит: «Понятия “информационная система” и “оператор информационной системы” используются в настоящем Федеральном законе в значениях, определенных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”». Этот закон содержит следующее определение информационной системы (п. 3 ст. 2): это «совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств» и оператора информационной системы (п. 12 ст. 3): это «гражданин или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по эксплуатации информационной системы, в том числе по обработке информации, содержащейся в ее базах данных»[10].

Закон «О цифровых финансовых активах» устанавливает ряд требований к информационной системе, в которой могут осуществляться записи по учету ЦФА. Эти требования таковы, что технически такая информационная система никаким образом не может быть РР или блокчейном в общепринятом понимании этих терминов (см. определения выше). В частности, речь идет о том, что у такой ИС должен быть «оператор ИС». Решение

---

[9] *Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» от 30.03.1998 № 54-ФЗ.*

[10] *Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ (последняя редакция).*

о выпуске ЦФА в РФ может быть размещено только на веб-сайте оператора информационной системы. Иными словами, если оператор отказывается разместить у себя на сайте такое решение, то выпуск ЦФА по Закону произвести нельзя.

Оператором ИС может быть только российское юридическое лицо и только после включения его Банком России в «реестр операторов ИС» (п. 1 ст. 5 Закона). При исключении оператора из реестра операции с ЦФА в ИС приостанавливаются (п. 10 ст. 7 Закона). Оператор ИС, в которой осуществляется выпуск ЦФА, обязан обеспечить возможность восстановления доступа обладателя ЦФА к записям информационной системы по требованию обладателя ЦФА, если такой доступ был им утрачен (пп. 1 п. 1 ст. 6 Закона). В Законе не уточняется, что имеется в виду под «доступом» — доступ на чтение или доступ на запись, однако из смысла п. 2 ст. 6 можно предположить, что у оператора все же должен быть полный контроль над правами пользователя. Так, оператор ИС, в которой осуществляется выпуск ЦФА, обязан обеспечить внесение (изменение) записей о ЦФА на основании вступившего в законную силу судебного акта, исполнительного документа, в том числе постановления судебного пристава-исполнителя, актов других органов и должностных лиц при осуществлении ими своих функций, предусмотренных законодательством РФ, либо выданного в порядке, предусмотренном законом, свидетельства о праве на наследство, предусматривающего переход ЦФА определенного вида в порядке универсального правопреемства, не позднее рабочего дня, следующего за днем получения соответствующего требования таким оператором ИС.

В соответствии с п. 7 ст. 6 Закона: «Последствием приобретения цифровых финансовых активов, соответствующих признакам, определенным Банком России в соответствии с частью 9 статьи 4 настоящего Федерального закона, лицом, которое не является квалифицированным инвестором, в том числе при неправомерном признании указанного лица квалифицированным инвестором, является возложение на оператора информационной системы, в которой осуществляется выпуск таких цифровых финансовых активов, обязанности по требованию указанного лица, которое приобрело цифровые финансовые активы, приобрести у него эти цифровые финансовые активы за свой счет и возместить ему все понесенные им при этом расходы».

На практике это означает, что по сделкам с ЦФА, приобретение которых может осуществляться только лицом, являющимся квалифицированным инвестором, переход ЦФА будет осуществляться только с одобрения оператора ИС.

Сфера применения законодательства РФ о ЦФА

Согласно п. 5 ст. 1 Закона «О цифровых финансовых активах» «К правоотношениям, возникающим при выпуске, учете и обращении ЦФА в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе с участием иностранных лиц, применяется российское право».

Если подойти к данной формулировке чисто формально, то российское право применяется только к тем ЦФА, выпуск, учет и обращение которых происходят именно в таком порядке, как описано в Законе. Если же они происходят не так, то к ним вообще не применяется российское право. Даже если все участники сделки — резиденты РФ, все серверы — в РФ, предмет сделки — акции или денежные обязательства российской компании, но ИС работает не так, как описано в Законе, то она вне действия российского права[11]. Вывод абсолютно логичный, но странный.

Возможно применение другой трактовки: российское право применяется к любым ЦФА, описанным в Законе, даже для иностранных лиц. Иными словами, если предмет сделки подпадает под определение ЦФА в Законе, даже если стороны сделки — иностранные

[11] *Прим.: возможно, авторы закона хотели сказать что-то другое, но сформулировали так, как сформулировали.*

лица, то к сделке должно применяться российское право. При такой трактовке российское право распространяется на деятельность всех фондовых бирж в мире, торгующих облигациями и другими инструментами, подпадающими под определение ЦФА по российскому праву. Мы полагаем, что такая трактовка неправомерна, так как нельзя предположить, что этот Закон может регулировать деятельность, например, Токийской или Лондонской фондовой биржи, если там осуществляются сделки с электронными облигациями и другими цифровыми активами (цифровыми правами), подпадающими под понятие ЦФА.

В будущем можно ожидать попытки реализовать запрет на доступ резидентов РФ к любым информационным системам, не одобренным Банком России, в том числе к зарубежным биржам и информационным системам, основанным на технологиях РР и блокчейна, за исключением доступа через «российского оператора обмена ЦФА» (см. п. 1 ст. 10 Закона).

Понятие «оператор обмена ЦФА»

Согласно ч. 1 ст. 10 нового Закона, сделки купли-продажи ЦФА, иные сделки, связанные с ЦФА, включая обмен ЦФА одного вида на ЦФА другого вида либо на ЦП, предусмотренные законом, в том числе сделки с ЦФА, выпущенными в информационных системах, организованных в соответствии с иностранным правом, а также сделки с ЦП, включающими одновременно ЦФА и иные ЦП, совершаются через **оператора обмена ЦФА**, который обеспечивает заключение сделок с ЦФА путем сбора и сопоставления разнонаправленных заявок на совершение таких сделок либо путем участия за свой счет в сделке с ЦФА в качестве стороны такой сделки в интересах третьих лиц.

Как мы уже установили выше, согласно Закону выпускать ЦФА в России, используя блокчейн, нельзя (также технически невозможно реализовать функционал, описанный в Законе, с помощью блокчейн-технологий); согласно Закону, любые информационные системы, в том числе РР, должны быть жестко централизованы.

Однако эта статья Закона дает право резидентам РФ совершать сделки с ЦФА, выпущенными в информационных системах, организованных в соответствии с иностранным правом (то есть в информационных системах, которые уже не должны соответствовать требованиям российского права), если такие сделки будут обеспечены оператором обмена ЦФА.

Оператор обмена ЦФА может обеспечивать заключение таких сделок двумя способами, указанными в Законе:

1) путем сбора и сопоставления разнонаправленных заявок[12] на совершение таких сделок;

2) путем участия за свой счет в сделке с ЦФА в качестве стороны такой сделки в интересах третьих лиц.

В Законе на это прямо не указано, однако представляется, что оператор обмена ЦФА может продавать и покупать ЦВ за деньги (в сделках с резидентами РФ — за рубли, с нерезидентами — за иностранную валюту). Одно и то же лицо может быть оператором обмена ЦФА и оператором ИС, в которой осуществляется выпуск и обращение ЦФА.

Оператор обмена ЦФА по данному закону является аналогом криптобиржи (см. далее). Банк России будет вести «реестр операторов обмена ЦФА», и осуществлять такую деятельность смогут только хозяйствующие субъекты, внесенные им в реестр. (**Криптобиржа (*cryptoexchange*)** — организация и (или) цифровая торговая площадка, которая осуществляет торговлю (куплю-продажу) криптоактивов и цифровых активов.)

---

[12] *Прим.: [в законе] «разнонаправленные заявки», очевидно, означают заявки на приобретение и на отчуждение ЦФА.*

Оператор обмена ЦФА в РФ может, таким образом, выступать шлюзом между «иностранными», децентрализованными системами (в этом отношении особенно интересна блокчейн-платформа Ethereum) и субъектами финансовой системы РФ. Так же, как и на криптобиржах, на счетах пользователей в операторе обмена ЦФА могут отражаться права на ЦФА, выпущенные в децентрализованных системах, и они даже могут передаваться с аккаунта одного пользователя на аккаунт другого пользователя, а также покупаться и продаваться за деньги. Напрямую покупать ЦФА за ЦВ в РФ нельзя, но оператор обмена ЦФА может предоставлять возможность продать ЦВ за деньги, покупать ЦФА за деньги.

Иными словами, в централизованной информационной системе могут осуществляться операции с ЦФА, выпущенных в децентрализованных «иностранных» информационных системах, в частности может осуществляться их получение от иностранных контрагентов из децентрализованных систем или отчуждение иностранным контрагентам с выводом в децентрализованную систему.

Например, оператор обмена ЦФА может предоставлять резидентам РФ услуги по приобретению определенного вида ЦФА, выпущенного на блокчейн-платформе Ethereum. Приобретенный цифровой актив в системе Ethereum находится на блокчейн-адресе оператора обмена ЦФА (из положений Закона вытекает, что оператор обмена ЦФА может это делать), а в информационной системе, оператором которой выступает оператор обмена ЦФА, этот актив будет отражаться на счету резидента РФ. Это даже упрощает для резидента РФ работу с подобными ЦФА, если для него более привычной является работа с централизованными информационными системами, доступ к которым осуществляется с помощью логина и пароля (к аккаунту), чем с децентрализованными системами, где используются криптографические ключи, потеря которых, например, не предполагает возможности восстановления доступа (к аккаунту).

Резидент РФ, у которого есть ЦФА на счету у оператора обмена ЦФА, может эти ЦФА с помощью оператора обмена ЦФА продать или обменять, причем другой стороной сделки может выступить как резидент, имеющий аккаунт у того же оператора обмена ЦФА, так и нерезидент, пользующийся децентрализованной «иностранной» информационной системой (закон не запрещает открытие таких аккаунтов у оператора обмена ЦФА нерезидентами).

НАПРАВЛЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ

Акции/доли компании на блокчейне

Первой в мире корпорацией, акции которой легально были выражены в токенах на блокчейне Ethereum, была зарегистрированная в 2016 г. в Республике Маршалловы Острова CoinOffering Ltd.[13] В уставе корпорации были установлены следующие положения:

«Акции корпорации представлены цифровыми токенами (в данном случае токен — это единица учета, см. определение выше. — *Прим. авт.*), выпущенными в электронном виде в смарт-контракте, задеплоенном на адресе 0x684282178b1d61164FEbCf9609cA 195BeF9A33B5[14] на блокчейн-платформе Ethereum. Передача акций корпорации может осуществляться только в форме передачи представляющих акции токенов в указанном смарт-контракте. Никакая другая форма передачи акций не считается действительной».

В случае CoinOffering Ltd. такие правила устанавливались уставом самой корпорации, используя либеральную юрисдикцию (подробнее см. [Ageyev V., 2016]).

---

[13] *Устав CoinOffering Ltd. URL: https://github.com/CoinOffering/Bylaws/blob/master/scan-registered-bylaws-public.pdf (дата обращения: 01.08.2020).*

[14] *Смарт-контракт для управления акциями корпорации CoinOffering Ltd. URL: https://github.com/CoinOffering/smartcontract/blob/master/Corporation.sol.*

В настоящее время существуют юрисдикции, в которых закон прямо предусматривает возможность ведения реестра акций/акционеров на блокчейне, в частности это американские штаты: Делавэр (см. [Lucking D., 2017]) и Вайоминг [Long C., 2019]. Сейчас появляются проекты, разрабатывающие платформы для выпуска электронных акций на блокчейне, которые используют законодательство указанных штатов, например проект cryptoshares.app.

Новый Закон открывает возможности для создания аналогичных конструкций в РФ. Это могут быть также гибридные конструкции в виде иностранной компании, например в США, у которой выпущены токенизированные акции на децентрализованном блокчейне и у которой есть дочерняя компания в России, причем эти токенизированные акции могут приобретаться (и продаваться) резидентами РФ через российского оператора обмена ЦФА в соответствии с Законом № 259-ФЗ.

Направления применения цифровых финансовых активов. Цифровые векселя

Первый вид ЦФА, о котором говорит новый Закон, — это «денежные требования». Наиболее удобным и универсальным видом денежных требований, которые могут передаваться от одного лица к другому, является вексель. Вексель по своей природе очень удобный и продуманный инструмент расчетов, к тому же древний, по нему наработана огромная правоприменительная практика. Реализовать обращение векселей с использованием блокчейн-технологий очень перспективно, тем более что понятие ЦФА в Законе на это намекает.

Однако ст. 4 Федерального закона «О переводном и простом векселе»[15] устанавливает, что «переводной и простой вексель должен быть составлен только на бумаге (бумажном носителе)». Возможно ли при этом реализовать на практике «ЦП, включающие денежные требования», о которых говорит п. 2 ст. 1 Закона, в виде цифровых токенов на блокчейне?

Предполагается, что это возможно, исходя из следующих оснований: в РФ действует Женевская конвенция 1930 г., имеющая целью разрешение некоторых коллизий законов о переводных и простых векселях. Ст. 3 данной Конвенции устанавливает: «Форма, в которой приняты обязательства по переводному или простому векселю, определяется законом той страны, на территории которой эти обязательства были подписаны»[16]. То есть ст. 4 Федерального закона «О переводном и простом векселе» должна применяться с учетом положений ст. 3 Женевской конвенции 1930 г., имеющей целью разрешение некоторых коллизий законов о переводных и простых векселях.

Если обязательства по векселю были подписаны на территории РФ, то такое подписание должно быть исполнено только на бумаге, если же обязательства по векселю были подписаны в месте, где векселя в электронном виде не запрещены, то такой вексель в силу положений Женевской конвенции 1930 г., даже оказавшись на территории РФ и (или) во владении резидента РФ, будет действительным. Для соблюдения требований Закона опять же возможна гибридная конструкция, при которой вексель, выпущенный в соответствии с иностранным правом, может рассматриваться в РФ как ЦФА (в форме «денежного требования»), и он может приобретаться/отчуждаться через оператора обмена ЦФА резидентами РФ, формально не считаясь векселем по российскому праву (с учетом положений ст. 4 Федерального закона от 11 марта 1997 г. № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе»).

Выпуск таких цифровых векселей в соответствии с нормами английского права возможен в электронном (цифровом) виде (например, такую возможность предоставляет

---

[15] *Федеральный закон от 11 марта 1997 г. № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе» (последняя редакция).*

[16] *«Конвенция о Единообразном Законе о переводном и простом векселе» (заключена в Женеве 07.06.1930).*

платформа Cryptonomica[17]). Место выпуска векселя и платежа по векселю при этом может быть в Великобритании, однако такие ЦФА могут приобретаться и отчуждаться российскими резидентами через оператора обмена ЦФА; организовать их обращение возможно в централизованной ИС, оператором которой является резидент РФ в соответствии с положениями Закона. Мы видим потенциал того, что подобные цифровые векселя могут заменить классические стейблкойны, т. е. цифровые активы, выпущенные на блокчейне, цена которых тем или иным образом привязана к цене определенной национальной валюты (фиатной валюты) или иностранных валют. Преимуществом использования векселей (в данном случае предлагается комбинированный подход к толкованию природы «цифровых векселей») является наличие разработанной и понятной нормативно-правовой базы для их оборота и обмена на территории нескольких стран.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С одной стороны, принятый Закон «О цифровых финансовых активах» вводит существенные ограничения на использование ЦФА по сравнению с существующим положением в России; с другой стороны, он открывает перспективы для деятельности с ЦФА, которая будет зависеть от исполнения соответствующих требований со стороны операторов ИС и операторов обмена ЦФА, зарегистрированных в реестре Банка России.

Напомним, что:

— **цифровые права (*digital civil right*)** — в соответствии с законодательством РФ это обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, в которой они выпущены;

— **цифровые финансовые активы (*digital financial assets*)** — в соответствии с законодательством РФ это цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением об их выпуске.

Определив таким образом основное понятие ЦФА, стоит помнить о технологиях распределенного реестра и блокчейн, лежащих в основе криптоактивов.

На практике оператору обмена ЦФА, оператору ИС, другим субъектам инновационной инфраструктуры при планировании своей деятельности с ЦФА особое внимание стоит уделить гармонизации положений законодательства и практико-ориентированных подходов, описанных авторами с целью позитивного развития рынка цифровых активов.

Оговорка. *Текст данной статьи не является юридической или финансовой консультацией, не устанавливает взаимоотношений «адвокат — клиент». Текст также не является рекомендацией для покупки ЦФА, ЦВ, ЦП и других цифровых активов, ценных бумаг, векселей. Мнение авторов может не совпадать с мнением аффилированных организаций.*

[17] *Cryptonomica: bill of exchange. URL: https://cryptonomica.net/bills-of-exchange/#!/ (дата обращения: 01.08.2020).*

Список источников

Ageyev V. Выпуск, управление и торговля акциями на блокчейне, как это было сделано у CoinOffering / Facebook, 2016. URL: https://www.facebook.com/viktor.ageyev/posts/10211164313607468.

Ageyev V. Юридические аспекты операций с криптовалютами для резидентов РФ / Хабр, 2017. URL: https://habr.com/ru/post/344894/.

Salinger K. Биткоин впервые внесли в уставный капитал российской компании / Forklog, 2019. URL: https://forklog.com/bitkoin-vpervye-vnesli-v-ustavnyj-kapital-rossijskoj-kompanii/.

Long C. What Do Wyoming's 13 New Blockchain Laws Mean / Forbes, 2019. URL: https://www.forbes.com/sites/caitlinlong/2019/03/04/what-do-wyomings-new-blockchain-laws-mean/#6660179f5fde.

Lucking D. Delaware Passes Law Permitting Companies to Use Blockchain Technology to Issue and Track Shares / Allen & Overy, 2017. URL: https://www.allenovery.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/delaware-passes-law-permitting-companies-to-use-blockchain-technology-to-issue-and-track-shares.

Поступила в редакцию 17 августа 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Ageyev V. (2016). Issuing, Managing and Trading Shares on the Blockchain as Done by CoinOffering. Facebook (In Russ.). Available at: https://www.facebook.com/viktor.ageyev/posts/10211164313607468.

Ageyev V. (2017). Legal Aspects of Operations With Cryptocurrencies for Residents of the Russian Federation. Habr (In Russ.). Available at: https://habr.com/ru/post/344894/.

Long C. (2019). What Do Wyoming's 13 New Blockchain Laws Mean. Forbes. Available at: https://www.forbes.com/sites/caitlinlong/2019/03/04/what-do-wyomings-new-blockchain-laws-mean/#6660179f5fde.

Lucking D. (2017). Delaware Passes Law Permitting Companies to Use Blockchain Technology to Issue and Track Shares. Allen & Overy. Available at: https://www.allenovery.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/delaware-passes-law-permitting-companies-to-use-blockchain-technology-to-issue-and-track-shares.

Salinger K. (2019). Bitcoin was First Added to the Authorized Capital of a Russian Company. Forklog (In Russ.). Available at: https://forklog.com/bitkoin-vpervye-vnesli-v-ustavnyj-kapital-rossijskoj-kompanii/.

Received 17.08.2020
Accepted for publication 18.12.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-113-125

CC BY

Нарушение баланса в структуре оплаты труда работников федеральных учреждений

***Ольга Викторовна Богачева**, к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России; ведущий научный сотрудник ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, г. Москва*
E-mail: bogacheva@nifi.ru, ORCID 0000-0002-2821-0988
***Олег Владиславович Смородинов**, к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России, г. Москва*
E-mail: osmorodinov@nifi.ru, ORCID 0000-0003-3195-1637

Аннотация
Одним из результатов введения новых условий оплаты труда в российских федеральных учреждениях (2008 г.) стал быстрый рост переменной части заработной платы. В начале 2010-х гг. во многих учреждениях этот показатель превысил 50 % и до сих пор продолжает оставаться на необоснованно высоком уровне. Из практики трудовых отношений известно, что нарушение баланса между фиксированной (оклад) и переменной частями заработной платы приводит к снижению мотивации работников и, как следствие, к ухудшению показателей производительности и качества труда. В странах ОЭСР на законодательном уровне разграничены понятия базового и полного оклада наемного работника, оптимизировано количество и размеры стимулирующих и компенсационных выплат. Регулярно пересматриваются размеры ставок базовой оплаты труда с учетом изменений уровней потребительских цен и стоимости жизни. Такая практика позволяет поддерживать разумный баланс между фиксированной и переменной частями в оплате труда. На уровне учреждений государственного сектора ОЭСР разрабатываются стандарты компетенций, обеспечивающие оптимальную дифференциацию в размерах постоянной части оплаты труда и минимизирующие возможность осуществления стимулирующих выплат работникам фактически за выполнение ими должностных обязанностей. Целью статьи является разработка предложений по решению проблемы дисбаланса в структуре заработной платы работников российских федеральных учреждений с учетом современного зарубежного опыта в данной области.

***Ключевые слова:** новые системы оплаты труда, фиксированная и переменная части заработной платы, базовый оклад, стимулирующие выплаты, стандарты профессиональных компетенций*

***JEL:** J30, J31, J38*

***Для цитирования:** Богачева О. В., Смородинов О. В. Нарушение баланса в структуре оплаты труда работников федеральных учреждений // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 113–125. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-113-125.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-113-125

Disbalance in Pay Structure of Employees in Federal Budgetary Institutions

Olga V. Bogacheva[1, 2]
E-mail: bogacheva@nifi.ru, ORCID 0000-0002-2821-0988
Oleg V. Smorodinov[1]
E-mail: osmorodinov@nifi.ru, ORCID 0000-0003-3195-1637
[1] *Financial Research Institute, Moscow, 127006, Russian Federation*
[2] *Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), Moscow 117997, Russian Federation*

Abstract
Among other things, the introduction of new pay systems in Russian federal institutions (2008) resulted in rapid growth of the variable part of wages. In the early 2010s, in numerous institutions this figure exceeded 50 %, and it still remains at an unreasonably high level. It is known, from the history of labor relations, that violation of balance between fixed (salary) and variable parts of wages leads to a reduction in motivation levels of employees and, as a consequence, to deterioration in productivity indicators and labor quality. In OECD countries, at the legislative level, the concepts of base and full rates of pay are introduced, and the number and size of incentive and compensation payments are optimized. The rates of base pay are regularly reviewed, taking into account changes in consumer prices and the cost of living. This practice allows a reasonable balance to be maintained between fixed and variable parts of wages. At the level of institutions, competency standards are being developed that ensure optimal differentiation in the size of the fixed part of wages and minimize the possibility of making incentive payments to employees simply for the performance of their job duties. The purpose of the article is to develop proposals for solving the problem of imbalance in the structure of wages of employees at Russian federal institutions, based on modern foreign practice in this area.

Keywords: *new pay systems, fixed and variable pay, base pay, incentive rewards, standards of professional competencies*

JEL: *J30, J31, J38*

For citation: *Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. Disbalance in Pay Structure of Employees in Federal Budgetary Institutions. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 113–125 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-113-125.*

ВВЕДЕНИЕ

Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг. не решила проблему неэффективной организации оплаты труда в бюджетной сфере. В последние годы заметно обострилась проблема необоснованных различий в размерах и условиях оплаты труда, в том числе по одинаковым должностям, в разных организациях в пределах одного субъекта Российской Федерации, а также в разных субъектах Российской Федерации. Негативное влияние на мотивацию работников продолжает оказывать дисбаланс в структуре оплаты труда, проявляющийся в падении доли гарантированной части заработной платы.

Необходимость решения этих проблем привела к принятию в ноябре 2020 г. Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (№ 362-ФЗ от 09.11.2020), согласно которому правительство получает право устанавливать требования к отраслевым системам оплаты труда, в том числе регулировать

дифференциацию должностных окладов, ставок заработной платы, применяемых перечней выплат компенсационного и стимулирующего характера и условий их назначения. В то же время разработка новых требований к системам оплаты труда предполагает проведение глубокого анализа причин негативных тенденций и принятие действенных мер по их устранению. В настоящей статье анализируются основные причины дисбалансов в структуре заработной платы работников бюджетной сферы и предлагаются меры по решению этих проблем.

Из практики трудовых отношений известно, что неоправданно высокая доля переменной части оплаты (надбавок и премий) в ущерб должностному окладу (тарифной ставке) отрицательно влияет на производительность и качество труда. Работники объективно заинтересованы в надежном денежном доходе и опасаются субъективных решений руководителей при определении размеров стимулирующих выплат. Такие решения вызывают тем большую обеспокоенность, чем менее формализованы оценки результатов труда в учреждениях [Ракоти В. Д., 2019; Лапин А. Е., Ломовцева Н. Н., 2010; Forni L., Novta N., 2014]. Специалисты отмечают, что необоснованное завышение доли переменной оплаты труда приводит к повышению уровня рисков для наемных работников, которые теряют возможность нормального планирования семейного бюджета и вынуждены принимать невыгодные (неоптимальные) финансовые решения [OECD, 1993; OECD, 2005a; Corral Alza A. et al., 2016].

В настоящее время в отраслях бюджетной сферы экономики России действуют новые системы оплаты труда (НСОТ), установленные в 2008 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2008 № 583[1].

В соответствии с НСОТ заработная плата устанавливается на основе квалификации работника, сложности его работы, уровня образования, стажа, а также качества и результата труда. Заработная плата состоит из трех частей — должностного оклада, выплат компенсационного и стимулирующего характера. При этом размер должностного оклада определяется в зависимости от уровня образования и квалификации работника, а стимулирующие выплаты зависят от качества и результата труда [Гурвич Е. Т., Вакуленко Е. С., 2016].

Реформа оплаты труда в федеральных учреждениях была направлена на повышение гибкости в организации оплаты труда, расширение самостоятельности учреждений в решении вопросов оплаты работников, а также обеспечение непосредственной связи заработной платы с результатами и качеством труда [Еремеев М., 2008; Макаревич М. И., 2008]. Основным фактором роста размеров оплаты труда стали выплаты стимулирующего характера, доля которых к 2012 г. в федеральных бюджетных учреждениях достигала 50 % заработной платы[2]. В последующие годы доля гарантированного постоянного заработка продолжала снижаться и иногда составляла всего 10–20 % размера заработной платы работника [Лебедев В. М. и др., 2018]. Стимулирующие выплаты активно использовались в управлении кадрами, обеспечивая дополнительные возможности для дифференциации оплаты труда. За счет варьирования уровней стимулирующих выплат руководители учреждений, с одной стороны, стремились привлекать и удерживать наиболее квалифицированных специалистов, а с другой стороны, — избавляться от неперспективных работников.

---

[1] *Постановление Правительства РФ от 05.08.2008 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений».*

[2] *См.: Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 21 ноября 2012 г. № 2190-р).*

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ ДО ПЕРЕХОДА НА НОВЫЕ УСЛОВИЯ ОПЛАТЫ ТРУДА

Попытки решения вопросов, связанных с общим низким уровнем оплаты труда работников бюджетной сферы, а также неоптимальным соотношением постоянной и переменной частей заработной платы, неоднократно предпринимались Правительством Российской Федерации и ранее.

В 1992–2008 гг. оплата труда работников государственных (муниципальных) учреждений определялась на основе единой тарифной сетки (далее — ЕТС), насчитывавшей 18 разрядов и тарифных коэффициентов. ЕТС обеспечила внедрение межотраслевого принципа организации заработной платы, основанного на равном подходе к оценке квалификации (сложности выполняемых работ) всех работников независимо от отрасли бюджетной сферы.

Тарификация по рабочим профессиям проводилась по первым восьми разрядам (с 1-го по 8-й) ЕТС, что соответствовало Единому тарифно-квалификационному справочнику работ и профессий рабочих (ЕТКС)[3]. Служащие, в том числе специалисты и руководители, тарифицировались с 2-го по 18-й разряды. Общий диапазон 18-разрядной сетки первоначально составил 1:10,07, т. е. ставка 18-го разряда в 10,07 раза превышала ставку 1-го разряда. Для расчета величины тарифной ставки по каждому разряду месячная тарифная ставка первого разряда, установленная Правительством РФ, умножалась на соответствующий тарифный коэффициент.

Каждой должности служащих присваивался разряд и определялась тарифная ставка. Тарификация должностей служащих проводилась на основе утвержденных перечней общеотраслевых должностей и основных должностей отраслей бюджетной сферы с интервальными разрядами оплаты труда ЕТС[4].

Согласно Методическим рекомендациям по совершенствованию организации заработной платы работников учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании, на основе применения единой тарифной сетки оплаты труда[5] разряды оплаты ЕТС отражали, как правило, только сложность выполняемых работ (функций).

Для осуществления на практике тарификации служащих бюджетной сферы министерства (ведомства) утвердили квалификационные требования в разрезе должностей как по общеотраслевым, так и по отраслевым перечням должностей с разрядами оплаты труда, предусмотренными ЕТС. Квалификационные требования по разрядам оплаты специалистов, как правило, состояли из двух компонентов — образования (от общего до высшего образования соответствующего профиля) и стажа работы, необходимого для занятия соответствующей должности. Применительно к должностям специалистов, большинство из которых являются категорируемыми, стаж работы использовался в качестве регулятора квалификационных требований по категориям, которые в свою очередь учитывались при установлении разряда оплаты.

Ставки заработной платы, устанавливаемые по должностям, образовывали фиксированную часть оплаты труда работника. При переходе на ЕТС сохранились формы доплат и надбавок, составлявшие переменную часть оплаты труда. К ним относились выплаты за интенсивность труда (например, доплата за классное руководство), за вредные, тяжелые и опасные условия труда и др. Что касается выплат стимулирующего характера, то с введением ЕТС учреждения получили право в пределах выделенных бюджетных ассигнований

---

[3] *Введение ЕТС для рабочих не требовало перетарификации, так как ЕТКС остался в основном без изменений. Им просто устанавливался новый размер оплаты согласно уже присвоенному разряду.*

[4] *См.: Приложения 2 и 3 к Постановлению Правительства РФ от 14 октября 1992 г. № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки».*

[5] *Утверждены постановлением Минтруда России от 11 ноября 1992 г. № 32.*

самостоятельно устанавливать эти надбавки и доплаты. Министерство труда РФ при этом рекомендовало устанавливать надбавки за степень повышения нормируемого объема работ, успешное выполнение наиболее сложных работ (заданий), высокое качество выполняемой работы, систематическое досрочное выполнение работы с проявлением разумного риска и инициативы.

В целом фиксированная часть оплаты труда в конце 1990-х — начале 2000-х гг. составляла 60–70 % оплаты труда работников бюджетной сферы, а переменная часть — не более 40 %[6]. ЕТС, особенно в первые годы применения, способствовала повышению уровня жизни и материальной заинтересованности работников. Однако по мере выравнивания тарифных коэффициентов стимулирующая роль оплаты труда на основе ЕТС снижалась. В 2006 г. соотношение тарифных коэффициентов составило всего 1:4,5[7], что привело практически к уравнительной системе, отсутствию связи оплаты труда с результатами и в конечном счете — к принятию решения об отказе от применения ЕТС.

ПЕРЕХОД НА НОВЫЕ УСЛОВИЯ ОПЛАТЫ ТРУДА (2008 г.): УВЕЛИЧЕНИЕ ПЕРЕМЕННОЙ ЧАСТИ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ ЗА СЧЕТ СТИМУЛИРУЮЩИХ ВЫПЛАТ

НСОТ во многом сохранили признаки тарифной системы. Тарифные разряды по профессиям рабочих и должностям служащих были заменены на профессионально-квалификационные группы (ПКГ) по видам экономической деятельности, в рамках которых профессии рабочих и должности служащих структурированы по уровням сложности выполняемых работ. Так же как и тарифные разряды ЕТС, ПКГ содержат требования к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности. При введении НСОТ учреждениям рекомендовалось устанавливать ставки заработной платы и должностные оклады по профессионально-квалификационным группам (уровням) должностей работников не ниже соответствующих тарифных ставок, установленных на основе ЕТС.

С введением НСОТ расчеты оплаты труда в бюджетной сфере стали более сложными, менее понятными работникам, а граница между тарифной (фиксированной) и переменной частью заработной платы постепенно становилась все более неопределенной. Это было связано прежде всего с введением так называемых минимальных ставок заработной платы (минимальных должностных окладов) и повышающих коэффициентов к ним, которые не были закреплены законодательно и не были предусмотрены Постановлением Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583. Эти понятия появились в Рекомендациях по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений[8].

Минимальные размеры ставок заработной платы работников стали рассматриваться в качестве фиксированной части оплаты труда (при этом в локальных нормативных актах учреждений по оплате труда ГРБС[9] рекомендовали применительно к термину «ставка заработной платы» не использовать слово «минимальная») и применяться в качестве базы расчета различных доплат стимулирующего и компенсационного характера.

---

[6] *По данным Статистического бюллетеня Росстата «Сведения о заработной плате работников организаций по категориям персонала и профессиональным группам работников» за 2005 и 2007 гг.*

[7] *См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 256 «О размере тарифной ставки (оклада) первого разряда и о межразрядных тарифных коэффициентах Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений».*

[8] *Утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 14 августа 2008 г. № 425н.*

[9] *В соответствии с рекомендациями Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.*

В методических рекомендациях ГРБС для бюджетных учреждений Минздравсоцразвития России рекомендовало использовать два типа повышающих коэффициентов — повышающие коэффициенты к минимальным окладам по должностям и персональные повышающие коэффициенты, а в методических рекомендациях федеральным органам власти для занятых в них работников — три типа повышающих коэффициентов: повышающий коэффициент к окладу по занимаемой должности, персональный повышающий коэффициент к окладу, повышающий коэффициент к окладу за выслугу лет[10].

По рекомендациям Минздравсоцразвития России повышающие коэффициенты к окладу носят стимулирующий характер, должны устанавливаться на определенный срок и, следовательно, не образуют нового оклада и включаются в переменную часть оплаты труда. В то же время эти коэффициенты отражают выполнение должностных обязанностей, в том числе уровень квалификации, сложность, важность и ответственность работы, уровень самостоятельности. Они не связаны с результатами труда, как иные выплаты стимулирующего характера, которые утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818. Иными словами, по содержанию доплаты на основе повышающих коэффициентов должны быть частью оклада и дополнять фиксированную оплату труда. Отнесение же таких доплат к переменной части оплаты труда приводит не только к занижению доли ставки заработной платы (оклада), но и к умалению значимости для работника профессиональной подготовки и получения квалификации, определяющих размер тарифной ставки (оклада).

Предоставление самостоятельности государственным учреждениям в области оплаты труда привело, в частности, к широкому распространению разнообразных повышающих коэффициентов (например, повышающий коэффициент к окладам всем работникам, персональные повышающие коэффициенты по решению руководителя, повышающий коэффициент за качество, важность, сложность выполняемых работ, за ученую степень, за расположение в определенной местности), что не только усложнило расчеты, но и открыло дополнительные возможности для руководителей учреждений влиять на размеры оплаты труда работников. В условиях, когда не были установлены четкие критерии и показатели, такая ситуация неизбежно приводила к субъективным оценкам результатов труда, что снижало мотивацию и препятствовало росту квалификации работников.

Кроме повышающих коэффициентов в разных отраслях бюджетной сферы получили распространение многочисленные «микроскопические» стимулирующие выплаты, не связанные непосредственно с результатами труда (например, учителям за проверку домашних заданий или классное руководство). Эти выплаты отражают выполнение трудовых функций, но не относятся к фиксированной части заработной платы, и получение их работником требует решения руководителя учреждения.

Наконец, стиранию границы между окладом как основной частью заработной платы и стимулирующими выплатами способствовало прекращение (с 2014 г.) выделения в бюджетных ассигнованиях части, предназначенной для выплат стимулирующего характера, а также разрешение использовать на эти цели доходы от внебюджетной деятельности государственных учреждений[11]. Все эти меры привели к еще большему дисбалансу между фиксированной и переменной частями оплаты труда работников.

---

[10] *Методические рекомендации по разработке федеральными государственными органами условий оплаты труда для работающих в них и в их территориальных органах работников (утверждены приказом Минздравсоцразвития России от 27 августа 2008 г. № 450н).*

[11] *В связи с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.01.2014 г. № 20 прекратилось выделение в государственной субсидии на выполнение государственного задания бюджетных учреждений части в размере до 5 % нормативных затрат на оплату труда на выплаты стимулирующего характера персонала, непосредственно участвующего в оказании государственной услуги. Казенным учреждениям перестали в бюджетных ассигнованиях на оплату труда выделять 30 % средств на выплаты стимулирующего характера.*

ОПЫТ СТРАН ОЭСР ПО ОПТИМИЗАЦИИ СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ФИКСИРОВАННОЙ И ПЕРЕМЕННОЙ ЧАСТЯМИ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Обеспечение рационального соотношения между фиксированной и переменной частями заработной платы работников государственных организаций в большинстве стран ОЭСР рассматривается как гарантия социальной стабильности и социального партнерства [Eurofound, 2001].

Оптимизация этих пропорций достигается путем четкого разграничения в законодательстве о труде фиксированной (постоянной) и переменной частей оплаты труда, обеспечения дифференциации фиксированной части заработной платы в соответствии с выполняемыми должностными функциями и применения стимулирующих выплат на основе формализованной оценки результатов деятельности.

В ряде стран (Великобритания, Франция, Бельгия, Швеция и др.) в оплате труда законодательно выделяется базовая ставка заработной платы и иные выплаты [OECD, 2005a; Kagan J., 2017]. Базовая ставка заработной платы устанавливается за полный рабочий день и выплачивается за выполнение должностных обязанностей, которые определяются на основе стандартов компетенции, применения формализованных факторов, характеризующих трудовую деятельность (сложность, важность, ответственность работы, уровень квалификации, стаж и др.). Выплаты, связанные с факторами, характеризующими должностные обязанности, не могут переноситься в переменную часть оплаты труда. В то же время стимулирующие выплаты не включаются в базовую заработную плату и детально конкретизируются законом.

Трудовое законодательство США (*Federal Employees Pay Compatibility Act of 1990*)[12] содержит исчерпывающий перечень видов базовых ставок заработной платы различных категорий федеральных работников. Размеры этих базовых ставок пересматриваются ежегодно на основе данных об изменении потребительских цен и стоимости жизни.

Наиболее полно вопросы организации оплаты труда работников государственного сектора регламентируются в законодательстве Австралии. Начиная с 2014 г. в этой стране используется единая система классификации должностей, основанная на компетенциях. Закон о труде в Австралии[13] отделяет базовую от полной ставки оплаты труда, конкретизирует выплаты, не включаемые в базовую ставку, что позволяет четко проводить границу между фиксированной (базовой) и нефиксированной (переменной частью) оплаты труда.

В этом документе содержатся следующие определения:

1) базовая ставка оплаты труда наемного работника — ставка, которая устанавливается наемному работнику за работу полный рабочий день, но которая не включает:

a) выплаты стимулирующего характера и бонусы;

b) дополнительные выплаты к ежегодному отпуску;

c) денежные пособия;

d) выплаты компенсационного характера (за работу в сверхурочное время и в праздники);

e) иные выплаты, устанавливаемые отдельно;

2) полная ставка оплаты труда наемного работника — ставка, которая включает все перечисленные выше выплаты[14].

---

[12] *H.R. 3979 — Federal Employees Pay Compatibility Act of 1990. URL: https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/3979/text.*

[13] *Australian Government. Fair Work Act 2009. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00512.*

[14] *Fair Work Act 2009, p. 51–52, 54–56.*

Базовые ставки заработной платы работников Австралийской государственной службы[15] устанавливаются в разрезе должностей, которые классифицируются в соответствии с Правилами классификации должностей государственной службы, принятыми Комиссией по государственной службе Австралии. Классификации основаны на дифференциации компетенций, требуемых для выполнения должностных функций. Действуют единые стандарты компетенции, которые описывают общие требования к выполняемой работе — ключевые обязанности и ответственность при выполнении работы, требуемые знания и умения, содержание и характеристики эффективного выполнения работы.

Стандарт компетенции включает характеристики работы и выполняемые функции (см. табл. 1).

Таблица 1

Основные элементы стандарта компетенции — характеристики деятельности и функции, выполняемые на соответствующем уровне классификации / Key elements of the competency standard — characteristics of activity and functions performed at the appropriate level of classification

Характеристики деятельности	Описание	Функции	Описание
Лидерство и ответственность	Проявляются в глубине знаний и практическом применении в работе; оказывают влияние на результаты деятельности ведомства	Оказание услуг	Участие в оказании услуг (результатов деятельности организации) и разработке ответных мер на изменение запросов потребителей государственных услуг
Содержание работы и среда	Проявляются в сложности, динамичности и изменчивости деятельности	Управление проектами (программами)	Участие в управлении ресурсами, во внутреннем и межведомственном взаимодействии
Самостоятельность в решении задач	Степень самостоятельного принятия решений, одобрения деятельности, проявления суждений определяется должностными обязанностями	Формулирование политики в сфере деятельности государственных организаций	Участие в разработке, трактовке политики, консультировании в сфере деятельности государственной организации
Взаимодействие со стейкхолдерами	Характер и степень взаимодействия с заинтересованными лицами (потребителями)	Регуляторная деятельность	Проведение контрольно-надзорных и иных функций регуляторного воздействия
Разнообразие и масштабы управленческих задач	Проявляются в сложности и ответственности задач по управлению деятельностью	Профессиональная/ техническая деятельность	Осуществление профессиональной, технической, экспертной и консалтинговой деятельности

Источник: Australian Public Service Work Level Standards [APS, 2014].

Принятые Комиссией государственной службы стандарты компетенции не являются детальным описанием всех возможных характеристик и функций, выполняемых на каждом классификационном уровне. В центре внимания находятся ключевые компетенции, которые описываются определенными характеристиками и функциями выполняемой работы. Правилами применения классификации работ установлено, что государственные организации могут конкретизировать стандарты компетенции работ для рядовых сотрудников и работников среднего звена управления с учетом отраслевых особенностей (например, детализировать обязанности путем введения подфункций). Более того, они могут вносить изменения в классификацию работ (должностей) и принимать собственные стандарты компетенции, руководствуясь общими принципами формирования классификации

[15] *Australian Government. Public Service Classification Rules 2000. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/F2006C00682. Австралийская государственная служба охватывает всех работников федерального государственного сектора.*

и стандартов, за исключением стандартов классификации должностей для высшего звена управления, установленных централизованно[16].

Принятые отраслевыми ведомствами собственные классификации работ (должностей) тарифицируются, то есть по видам работ (должностей) устанавливаются разряды (грейды), диапазонные ставки и порядок повышения окладов в рамках диапазонов. Таким образом, базовая ставка работника полностью определяется выполняемыми им функциями, а переход работника на следующий уровень с более высокой базовой ставкой производится на основе аттестации при достижении установленных минимальных показателей результативности. Это позволяет руководителям государственных организаций сохранять разумный баланс между основным заработком работника и стимулирующими выплатами в зависимости от должности и характера трудовой деятельности.

Во многих странах ОЭСР размеры базовых ставок в разных отраслях государственного сектора ежегодно устанавливаются в процессе переговоров с профсоюзами о заключении коллективных договоров [Fric K., 2017].

Что касается конкретизации соотношения фиксированной и переменной частей оплаты труда, то из зарубежной практики известно, что в настоящее время в учреждениях государственного сектора это соотношение может быть различным для разных категорий работников. У некоторых категорий работников, чья деятельность напрямую не связана с результатами работы организации в целом (например, вспомогательные, инженерные, хозяйственные и информационно-коммуникационные службы), это соотношение может быть на уровне 80:20 или даже 90:10 в пользу постоянной части. У специалистов и менеджеров низшего звена доля переменной части может быть несколько выше, при этом в переменную часть входит премия за результаты работы подразделения или организации в целом. Чем выше уровень менеджеров, тем более высокой является доля переменной части оплаты и тем большая часть стимулирующих выплат зависит от коллективных результатов [OECD, 2005b; CBO, 2007]. Подобная практика оправдала себя в компаниях частного сектора. При этом следует иметь в виду, что увеличение переменной доли оплаты труда приносит пользу организации только в тех случаях, когда имеются ясные критерии и показатели оценки результатов труда и четкая зависимость результатов работы организации от результатов труда отдельных работников (как рядовых, так и руководителей) [OECD, 2005a; Cardona F., 2007].

Во многих странах ОЭСР вопрос об оптимальном соотношении фиксированной и переменной частей заработной платы работников государственного сектора стал активно обсуждаться в научных и специализированных изданиях после того, как все более популярными становились системы оплаты труда, ориентированные на результат (*performance related pay, PRP*). В рамках таких систем часть заработной платы работников зависит от достижения определенных результатов, выраженных количественными показателями и стандартами качества. Опросы, которые регулярно проводятся в странах ОЭСР по практике применения PRP в организациях государственного сектора, показывают, что в разных странах на долю премий, выплачиваемых в рамках PRP, приходится от 5 до 35 % базовых окладов работников[17]. При этом общие закономерности, связанные с соотношением постоянной и переменной части оплаты у разных категорий работников, соблюдаются и в рамках систем PRP. В частности, у менеджеров доля премиальных выплат за достижение результатов в заработной плате в среднем выше, чем у рядовых работников.

---

[16] *Australian Government. Australian Public Service Commission. Work level Standards. URL: https://www.apsc.gov.au/work-level-standards-aps-level-and-executive-level-classifications.*

[17] *Так, в соответствии с исследованием, проведенным Бюджетным управлением Конгресса США в 2005–2006 гг., некоторым работникам Службы высших государственных служащих по итогам 2005 г. была выплачена разовая премия за достижение результатов в размере 35 % годового базового оклада [CBO, p. 14].*

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СБАЛАНСИРОВАНИЮ ФИКСИРОВАННОЙ И ПЕРЕМЕННОЙ ЧАСТЕЙ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИИ

Проблема неоптимального соотношения между постоянной (фиксированной) и переменной частями заработной платы работников бюджетной сферы Российской Федерации связана прежде всего с особенностями применения должностных окладов как минимальных расчетных баз для определения размеров компенсационных и стимулирующих выплат. При этом заинтересованность в сохранении минимальных должностных окладов может объясняться несовершенством дифференциации должностей по сложности и иным характеристикам работ.

Поэтому одной из основных задач по оптимизации структуры заработной платы и ликвидации неоправданной дифференциации в оплате труда является обеспечение четкой связи должностных окладов (ставок заработной платы) с компетенцией, необходимой для выполнения конкретной работы с учетом специфики учреждения. Иными словами, дифференциация должностей (и должностных окладов) должна соответствовать различиям в компетенции, которая определяется сложностью, качеством, ответственностью и иными характеристиками трудовых обязанностей. Это приведет к существенному повышению гарантированной части заработной платы и созданию условий для упразднения многочисленных стимулирующих выплат, не связанных с результатами труда.

На наш взгляд, достижению баланса между фиксированной и переменной частями заработной платы работников федеральных учреждений могло бы способствовать применение диапазонов окладов («вилок») на каждом уровне ПКГ. Конкретные размеры таких диапазонов устанавливаются самими учреждениями. При этом минимальные значения диапазонов могли бы образовывать величины должностных окладов, рассчитанные в соответствии с требованиями правительства, а максимальные величины диапазонов зависели бы от возможностей бюджета и внебюджетных источников финансирования учреждения.

В рамках каждого уровня ПКГ учреждения должны будут формировать ступеньки «карьерной лестницы» работников, каждой из которых соответствует определенная величина должностного оклада. Переход с одной ступени на другую осуществляется исходя из результатов формализованной аттестации работника, а повышение уровня должностного оклада определяется такими критериями, как сложность труда, интенсивность, качество, результаты, стаж и выслуга лет, повышение образования и приобретение новых навыков, освоение смежных специальностей, повышение ответственности и др.

В рамках планируемого перехода к отраслевым системам оплаты труда на основе централизованно установленных требований представляется необходимым также решить вопрос о сокращении числа стимулирующих выплат и определении их оптимальных размеров. Сохранение существующей ситуации, когда учреждения применяют большое число «микроскопических» надбавок и премий (бонусов), многие из которых не связаны ни с результатами труда, ни с квалификацией работников, не позволит успешно решать задачи по повышению производительности и качества труда.

ВЫВОДЫ

Реформа систем оплаты труда работников государственных (муниципальных) учреждений, проведенная в 2008 г., привела к появлению большого числа доплат и надбавок стимулирующего характера к минимальным окладам работников. В результате в большинстве учреждений бюджетной сферы доля фиксированной (постоянной) части заработной платы сократилась до 50 % и менее. Как показывает российская и зарубежная практика, занижение фиксированной части заработной платы может привести к снижению мотивации

работников и, как следствие, к ухудшению показателей производительности и качества труда. При этом во многих случаях в российских учреждениях бюджетной сферы выплаты и надбавки, относимые к стимулирующим выплатам, по своей сути являются частью оплаты выполняемых работниками должностных обязанностей.

В странах ОЭСР на законодательном уровне разграничены понятия базовой и полной ставки оплаты труда. В США, Австралии, Великобритании, Франции, Бельгии, Швеции и ряде других стран конкретизированы стимулирующие и компенсационные выплаты, не включаемые в базовую ставку, что позволяет четко проводить границу между фиксированной (базовой) и переменной частью оплаты труда. Кроме того, в государственном секторе многих стран ОЭСР действуют единые стандарты компетенции, которые описывают общие требования к выполняемой работе, — ключевые обязанности и ответственность при выполнении работы, знания и умения, содержание и характеристики эффективного выполнения работы. В самих учреждениях базовая ставка работника полностью определяется выполняемыми им обязанностями, а переход работника на следующий уровень грейдовой шкалы с более высокой базовой ставкой производится исходя из результатов аттестации при достижении установленных показателей результативности и качества. Это позволяет руководителям государственных организаций эффективно управлять оплатой труда работников в зависимости от должности и характера трудовой деятельности.

Для решения рассматриваемой проблемы несбалансированности структуры оплаты труда в российской бюджетной сфере представляется необходимым осуществить комплекс мер, включающих прежде всего разработку и внедрение в учреждениях стандартов компетенций по должностям, которые отражали бы ценность профессий и видов работ для данного учреждения. Это позволит дифференцировать должности и должностные оклады в зависимости от компетенций работников на уровне учреждения. К числу обязательных мер также относятся: сокращение числа стимулирующих выплат с одновременным увеличением максимальных размеров применяемых надбавок и премий, увязка премий с индивидуальными и коллективными результатами, проведение регулярной оценки результатов работы, внедрение диапазонов окладов работников («вилок»). Переход к отраслевым системам оплаты труда, предусмотренный изменениями в ст. 144 Трудового кодекса РФ, создаст необходимые условия для реализации перечисленных выше мер, включая закрепление гарантированной части заработной платы работников бюджетных учреждений в нормативных правовых актах[18].

Список источников

Волошина И. А., Новиков П. Н. О классификации профессий в рамках национальной системы квалификаций // Социально-трудовые исследования. 2019. № 2. С. 76–82. URL: http://dx.doi.org/10.34022/2658-3712-2019-35-2-76-82.

Еремеев М. Новая система оплаты труда работников бюджетных учреждений: мифы и реальность // Управление персоналом. 2008. № 23. С. 64–68.

Лапин А. Е., Ломовцева Н. Н. Актуальные вопросы совершенствования оплаты труда работников бюджетной сферы // Вестник Оренбургского университета. 2010. № 8. С. 90–95.

Лебедев В. М., Мельникова В. Г., Назметдинов Р. Р. Трудовое право: опыт сравнительного правового исследования: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2018.

Макаревич М. И. Новые системы оплаты труда в бюджетной сфере: проблемы и возможности // Общественные финансы. 2008. Вып. 3 (17). С. 131–166.

[18] *Федеральный закон от 09.11.2020 № 362 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».*

Механизмы российского рынка труда / Под ред. Е. Т. Гурвича и Е. С. Вакуленко. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. 560 с.

Ракоти В. Д. Оклады, ставки, грейды и бонусы, или Как оплачивать труд в условиях цифровой экономики // Социально-трудовые исследования. 2019. № 4. С. 66–80.

Cardona F. Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States / Sigma, 2007. URL : http://www.sigmaweb.org/publications/38690351.pdf.

Characteristics and Pay of Federal Civilian Employees / A CBO Study. March 2007. URL: https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/03-15-federal_personnel.pdf.

Corral Alza A., Durán López J., Isusi I. et al. Changes in remuneration and reward systems / Eurofound, 2016. URL: https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/industrial-relations/changes-in-remuneration-and-reward-systems/.

Forni L., Novta N. Pubic Employment and Compensation Reform During Times of Fiscal Consolidation / IMF Working Paper WP/14/192, 2014.

Fric K. Developments in collectively agreed pay 2016 / Eurofound, 2017. URL: https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/eu-member-states/developments-in-collectively-agreed-pay-2016.

Kagan J. Base Pay / Investopedia, 2017. URL: https://www.investopedia.com/terms/b/base-pay.asp.

Paying for Performance: Policies for Government Employees / OECD Policy Brief, May 2005. URL: http://www.oecd.org/countries/lithuania/38708031.pdf.

Performance-related Pay Policies for Government Employees / OECD, 2005. URL: https://dx.doi.org/10.1787/9789264007550-en.

Private Pay for Public Work. Performance-Related Pay for Public Sector Managers / OECD, 1993. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264031036-en.

Variable Pay in Europe / Eurofound, 2001. URL: https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2001/variable-pay-in-europe.

Work Level Standards. APS Level and Executive Level classifications / Australian Public Service, 2014. URL: https://www.apsc.gov.au/work-level-standards-aps-level-and-executive-level-classifications.

Поступила в редакцию 13 июля 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Australian Public Service (2014). Work Level Standards. APS Level and Executive Level classifications. Available at: https://www.apsc.gov.au/work-level-standards-aps-level-and-executive-level-classifications.

Cardona F. (2007). Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States. Available at: http://www.sigmaweb.org/publications/38690351.pdf.

CBO (2007). Characteristics and Pay of Federal Civilian Employees. Available at: https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/03-15-federal_personnel.pdf.

Corral Alza A., Durán López J., Isusi I. et al. (2016). Changes in remuneration and reward systems. Eurofound. Available at: https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/industrial-relations/changes-in-remuneration-and-reward-systems.

Eremeev M. (2008). New Labor Remuneration System for Employees of Budgetary Institutions: Myths and Reality. *Upravleniye personalom — Personnel Management*, no. 23, pp. 64–68 (In Russ.).

Eurofound (2001). Variable Pay in Europe. Available at: https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2001/variable-pay-in-europe.

Forni L., Novta N. (2014). Pubic Employment and Compensation Reform During Times of Fiscal Consolidation. IMF Working Paper WP/14/192.

Fric K. (2017). Developments in collectively agreed pay 2016. Eurofound. Available at: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef1722_-_developments_in_collectively_agreed_pay_2016.pdf.

Kagan J. (2017). Base Pay. Investopedia. Available at: https://www.investopedia.com/terms/b/base-pay.asp.

Lapin A.E., Lomovtseva N.N. (2010). Current Issues in Improving of Labor Remuneration System in the Public Sector. *Vestnik Orenburgskogo universiteta — Bulletin of The Orenburg University*, no. 8, pp. 90–95 (In Russ.).

Lebedev V.M., Mel'nikova V.G., Nazmetdinov R.R. (2018). Labor Law: Experience of Comparative Legal Research. Monograph. Moscow: Norma, Infra-M (In Russ.).

Makarevich M.I. (2008). New Pay Systems in the Public Sector: Problems and Opportunities. *Obshchestvennyye finansy — Public Finances*, iss. 3 (17), pp. 131–166 (In Russ.).

Mechanisms of the Russian Labor Market (2016). Eds. by Ye.T. Gurvich, Ye.S. Vakulenko. Moscow: Publ. Delo. RANKhiGS, 2016, 560 p. (In Russ.).

OECD (2005a). Performance-related Pay Policies for Government Employees. Available at: https://dx.doi.org/10.1787/9789264007550-en.

OECD (2005b). Paying for Performance: Policies for Government Employees. OECD Policy Brief. Available at: http://www.oecd.org/countries/lithuania/38708031.pdf.

OECD (1993). Private Pay for Public Work. Performance-Related Pay for Public Sector Managers. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264031036-en.

Rakoti V.D. (2019). Salaries, Rates, Grades and Bonuses, or How to Pay for Labor in Digital Economy. *Sotsial'no-trudovyye issledovaniya — Social and Labor Studies*, no. 4, pp. 66–80 (In Russ.). Available at: http://dx.doi.org/10.34022/2658-3712-2019-37-4-66-80.

Voloshina I.A., Novikov P.N. (2019). About Classification of Professions Within the National Qualifications System. *Sotsial'no-trudovyye issledovaniya — Social and Labor Studies*, no. 2, pp. 76–82 (In Russ.). Available at: http://dx.doi.org/10.34022/2658-3712-2019-35-2-76-82.

Received 13.07.2020
Accepted for publication 18.12.2020

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-126-135

CC BY

Роль коммерческого кредитования в деятельности малых и средних предприятий

***Екатерина Андреевна Панова**, к. э. н., старший преподаватель кафедры финансов и кредита Государственного университета управления, г. Москва*
E-mail: k79@yandex.ru, ORCID 0000-0002-5830-0087

Аннотация
Малые и средние предприятия активно используют в своей деятельности коммерческое кредитование, которое позволяет увеличить объемы продаж и притоки денежных средств, способствует поддержанию постоянных отношений между предприятиями, является инструментом неценовой конкуренции и гарантом качества продукции. Использование коммерческого кредита является важной альтернативой банковскому финансированию и служит подушкой безопасности для небольших предприятий, нередко ограниченных в денежных средствах.
Цель статьи — исследование факторов, влияющих на использование российскими малыми и средними производственными предприятиями кредиторской задолженности в качестве финансового ресурса. Финансовые коэффициенты, используемые в качестве переменных, были рассчитаны на основе опубликованных Росстатом показателей бухгалтерской отчетности выбранной группы предприятий за период с 2010 по 2018 г. Анализ статистических данных позволил сделать вывод о том, что кредиторская задолженность является основным заемным источником финансирования малых и средних производственных предприятий. Результаты регрессионного анализа свидетельствуют о прямой зависимости объемов кредиторской задолженности от объемов выручки и обратной зависимости от ликвидности малых и средних предприятий. Для малых предприятий также характерно обратное влияние рентабельности продаж на объемы кредиторской задолженности.

***Ключевые слова:** малые и средние предприятия (МСП), коммерческий кредит, кредиторская задолженность, заемные средства, структура капитала, регрессионный анализ*

***JEL:** G32, L14, L60*

***Для цитирования:** Панова Е. А. Роль коммерческого кредитования в деятельности малых и средних предприятий // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 126–136. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-126-135.*

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-126-135

The Role of Trade Credit in Activities of Small and Medium-Sized Enterprises

***Ekaterina A. Panova**[1]*
E-mail: ea_panova@guu.ru, ORCID 0000-0002-5830-0087
[1] State University of Management, Moscow 109542, Russian Federation

Abstract
Trade credit has a special meaning for small and medium-sized enterprises (SMEs). When they act as a supplier, it allows them to increase sales and cash flows, and helps establish and maintain permanent relationships with clients. Deferred payment provision is a tool for non-price competition, giving a client time to make sure of product quality. Trade credit as a financial source is an important alternative to bank lending.

The article is devoted to studying the determinants of accounts payable in Russian industrial SMEs. It is based on the financial indicators calculated using the SMEs' accounting statements for the period 2010–2018, published by Rosstat. The statistical data analysis has led to the conclusion that accounts payable are the main borrowed financial source for Russian industrial SMEs. The results of the regression analysis demonstrate a direct dependence of the accounts payable amount on sales growth and a reverse dependence of the former on the liquidity both in small and medium enterprises. Small businesses are also characterized by a negative relationship between return on sales and the accounts payable amount.

Keywords: *small and medium-sized enterprises (SMEs), trade credit, accounts payable, borrowed funds, capital structure, regression analysis*

JEL: *G32, L14, L60*

For citation: *Panova E.A. The Role of Trade Credit in Activities of Small and Medium-Sized Enterprises. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 126–135 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-126-135.*

ВВЕДЕНИЕ

Во всем мире малые и средние предприятия (далее — МСП) вносят ощутимый вклад в развитие экономики, который может быть существенно выше при обеспечении им более легкого доступа к финансовым ресурсам. Финансирование МСП осложняется тем, что деятельность таких предприятий менее прозрачна, более рискованна и подвержена влиянию других предприятий по сравнению с крупным бизнесом. Кроме того, МСП не имеют доступа к рынкам капитала, не выпускают акции или облигации, а потому в значительной степени зависят от заемного финансирования, предоставляемого кредитными учреждениями и предприятиями.

В отечественной литературе наблюдается определенный пробел, связанный с вопросом коммерческого кредитования предприятий, особенно малых и средних. Как следует из определения этого элемента деловой практики, вовлеченные в него контрагенты поддерживают как коммерческие, так и кредитные отношения. Коммерческое кредитование регулируется договорным правом без вмешательства государства — в отличие от банковского финансирования для предоставления коммерческого кредита лицензия не требуется.

Коммерческий кредит может служить как альтернативой, так и дополнением к краткосрочному банковскому кредитованию, при этом по сравнению с последним он является более устойчивым финансовым ресурсом. Коммерческие кредиты предоставляют важную стратегическую возможность повысить производительность без ощутимых затрат ресурсов, а потому имеют решающее значение для малого и среднего бизнеса, являясь неотъемлемой частью его деятельности.

Помимо финансовых мотивов, связанных с получением коммерческого кредита, существуют также деловые мотивы, возникающие при предоставлении коммерческого кредита [Shi J. et al., 2011]. Ввиду особенностей функционирования МСП особенно важно следить за соблюдением сбалансированного соотношения деловых и финансовых аспектов коммерческого кредитования.

ДЕЛОВЫЕ АСПЕКТЫ И ПОЛИТИКА КОММЕРЧЕСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ

Коммерческий кредит представляет собой долговое обязательство, возникающее в процессе деловых отношений между предприятиями и являющееся результатом отсрочки или рассрочки платежа, а также предоплаты или аванса за товары, работы, услуги. У предприятия, предоставляющего коммерческий кредит, его величина отражается

в составе дебиторской задолженности, а у предприятия-получателя — в составе кредиторской задолженности.

Коммерческое кредитование клиентов предполагает прежде всего сопоставление потенциальной выгоды от продаж с отсрочкой платежа со связанными с ее предоставлением дополнительными затратами. Систематический контроль возникающих рисков требует наличия отлаженной системы управления дебиторской задолженностью и ликвидностью. Можно выделить четыре основных типа затрат, вытекающих из предоставления коммерческого кредита:

— расходы, непосредственно связанные с взысканием дебиторской задолженности, в частности, зарплата персонала, занимающегося кредитным менеджментом, почтовые расходы и т. п.;

— издержки, связанные с замораживанием средств в дебиторской задолженности на период отсрочки платежа, такие как проценты по привлеченным заемным средствам или оплата услуг факторинговой организации;

— затраты, возникающие в результате неисполнения клиентами своих обязательств в установленный срок и связанные с необходимостью принудительного взыскания денежных средств, например судебные издержки;

— убытки по списанию безнадежной дебиторской задолженности, которая по тем или иным причинам не может быть получена с клиентов.

Эти факторы влияют на то, что цена продукции, реализуемой на условиях коммерческого кредитования, выше по сравнению со стоимостью продукции, поставляемой на условиях предоплаты. Неявные процентные ставки по коммерческим кредитам также являются компенсацией за риск неполучения денежных средств за осуществленные поставки.

Политика предприятий, предоставляющих коммерческие кредиты, в отношении оплаты после установленного срока, т. е. просрочки платежа, может быть различной. Поставщики могут мириться с ситуацией, даже если она повторяется на регулярной основе, либо налагать неустойки и денежные штрафы, но во многом их поведение будет зависеть от ценности конкретного клиента и объемов его закупок.

При предоставлении отсрочек платежа предприятия руководствуются различными мотивами. Прежде всего коммерческий кредит является важным элементом сбытовой политики предприятия. Он используется как инструмент повышения спроса и стимулирования продаж за счет предоставления покупателям лучших договорных условий по сравнению с конкурентами. Более выгодные условия оплаты не только приводят к увеличению объемов реализации, но и способствуют выстраиванию долгосрочных отношений с клиентами [Andrieu G. et al., 2018]. Предприятие может предоставлять коммерческий кредит в ситуации, если оно затрудняется с определением точных сроков поставки продукции — отсрочка платежа даст покупателям уверенность в том, что им не придется заморозить на неопределенный срок денежные средства, внесенные в качестве предоплаты. При предоставлении коммерческого кредита полная оплата поставки производится через определенный промежуток времени, обычно не превышающий тридцать дней. Также возможен вариант оплаты в конце месяца за все осуществленные в течение него поставки.

Коммерческий кредит можно рассматривать как решение в случаях, когда спрос на продукцию предприятия подвержен сезонным колебаниям [Rawat B., Dave G., 2017, p. 12]. Кроме того, коммерческий кредит является неценовым конкурентным инструментом ускорения товарооборота. При формальном соблюдении единой ценовой политики для всех покупателей поставщики могут дифференцировать условия коммерческого кредитования с тем, чтобы развивать и поддерживать клиентов, имеющих существенную долю в общем объеме продаж, а также с целью занятия определенной ниши рынка.

Выгода от предоставления коммерческого кредита с учетом оценки кредитного риска и расходов по финансированию дебиторской задолженности, в том числе связанных с обеспечением ее своевременного погашения, определяется точкой равновесия, в которой

затраты равны выгоде, полученной от осуществления поставки с отсрочкой платежа. При расчете стоимости предоставления коммерческого кредитования должны приниматься во внимание такие факторы, как возможные задержки оплаты или необходимость продления сроков погашения задолженности.

Следует обратить внимание на ситуацию, когда в роли покупателя выступают крупные предприятия. Стремясь оптимизировать свои денежные потоки и минимизировать расходы, они могут требовать от поставщиков осуществления поставок с отсрочкой платежа. В частности, согласно условиям договоров, по которым работают крупные торговые сети, отсрочка может достигать 180 дней. Практика, когда крупные предприятия стремятся использовать размеры в своих интересах, в том числе для увеличения прибыльности с точки зрения акционеров, весьма распространена и создает проблемы для МСП. Защите их интересов может способствовать введение законодательных ограничений на сроки коммерческого кредитования, которые в России отсутствуют. В этом смысле будет полезно обратиться к зарубежному опыту — например, в Германии время оплаты поставок с отсрочкой платежа ограничено 30 днями для стандартных условий и 60 днями для определенных видов соглашений; более длительные сроки оплаты возможны только в исключительных случаях [Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman, 2017].

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ КОММЕРЧЕСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ

Невозможность привлечения или недостаточные объемы банковского финансирования являются достаточно распространенными проблемами среди МСП, и коммерческий кредит выступает в роли механизма, смягчающего их последствия. В связи с этим возникающие коммерческие кредитные цепочки играют важную роль в обеспечении стабильности функционирования МСП. Коммерческий кредит в определенной степени обеспечен товарами и поэтому может использоваться как инструмент краткосрочного финансирования МСП, находящихся на начальных стадиях развития и испытывающих проблемы с оборотным капиталом [Deutsche Bundesbank, 2012].

Коммерческий кредит выступает в роли передаточного механизма, посредством которого банковский кредит перераспределяется от фирм с сильным финансовым положением к более слабым в этом отношении. Высоколиквидные предприятия с низким уровнем кредитного риска, финансирующие свои оборотные активы за счет заемных банковских средств, могут позволить себе работать на условиях предоплаты, в то время как предприятия с низкой ликвидностью и высоким уровнем риска предпочитают отказаться от скидок в пользу кредитования за счет поставщиков. В то же время нежелание покупателя работать на условиях предоплаты может сигнализировать о его недостаточной кредитоспособности и является предупреждением поставщику о необходимости тщательного контроля за своевременным погашением задолженности.

Предприятия, предоставляющие коммерческие кредиты, чаще всего работают в отраслях аналогичного или смежного рода деятельности, осуществляя сотрудничество с ограниченным числом предприятий. Такая специализация способствует получению более качественной или менее дорогостоящей информации по сравнению с той, что доступна финансовым учреждениям [Elliehausen G. E., Wolken J., 1993]. Поставщики имеют определенные преимущества перед банками, поскольку способны более точно оценивать и контролировать кредитный риск по своим покупателям — объемы заказов, их частота и своевременность оплаты дают поставщику определенное представление о состоянии бизнеса. Финансовые учреждения также имеют возможность получить такую информацию, однако поставщик может сделать это быстрее и с меньшими затратами в ходе обычной работы, без дополнительных действий [Petersen M. A., Rajan R. G., 1996].

Транзакционные издержки, связанные с получением кредита от финансовых учреждений, делают его более дорогим по сравнению с коммерческим кредитом. Привлечение банковского кредита требует от предприятия существенных затрат времени, трудовых

и финансовых ресурсов как на этапе его оформления, так и на протяжении всего времени использования. Сюда входят не только проценты за пользование денежными средствами, но и комиссии, стоимость страхования залога, а также затраты, связанные с регулярным предоставлением финансовому учреждению актуальной информации о финансовом состоянии предприятия.

Поставщики обычно не требуют никаких гарантий при предоставлении коммерческого кредитования, поскольку на практике они не только лучше осведомлены о финансовом состоянии предприятия, нежели банки, но и имеют рычаги воздействия на покупателя в случае непогашения им задолженности.

Важность коммерческого кредитования для МСП заключается в том, что оно помогает смягчить финансовые ограничения и добиться оптимального управления производственными ресурсами. Возможность незначительного смещения сроков оплаты и понимание того, что поставщики более гибки в отношении просрочек платежа по сравнению с банками, позволяют МСП облегчить управление денежными потоками. Поставщики заинтересованы в функционировании бизнеса своих клиентов, а потому они не склонны прерывать поставки ресурсов, реализованных с отсрочкой, даже когда их покупатели сталкиваются с проблемами ликвидности. Крупные поставщики могут подстраховывать своих небольших финансово уязвимых покупателей при возникновении затруднений и угроз их дальнейшему функционированию, предлагая дополнительные отсрочки в расчете на долгосрочное сотрудничество и рост продаж в будущем.

ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ КОММЕРЧЕСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ

В зарубежной научной литературе эмпирические исследования коммерческого кредитования проводятся при помощи регрессионного анализа. При этом объемы коммерческого кредитования, рассчитанные с использованием величины кредиторской задолженности, выступают как в роли зависимой, так и независимой переменной, а в качестве связанных факторов чаще всего выбираются прибыльность, вероятность банкротства, ликвидность и фаза жизненного цикла МСП. Насколько известно, эмпирические исследования в области использования российскими МСП коммерческого кредитования и кредиторской задолженности в качестве финансового ресурса отсутствуют.

В исследовании итальянских промышленных МСП [Agostino M., Trivieri F., 2019] коммерческий кредит рассматривается как источник финансирования, помогающий финансово ограниченным фирмам эффективнее управлять своими производственными ресурсами. Его влияние значимо для небольших и молодых предприятий, более ограниченных в финансовом отношении, а также для предприятий с ощутимыми потребностями в товарно-материальных запасах.

В работе, проведенной с использованием данных МСП стран Вышеградской группы (Польши, Венгрии, Чехии и Словакии) [Rahman A. et al., 2018], доказано, что более зависимы от коммерческого кредита предприятия инновационной направленности, характеризующиеся высоким кредитным риском, а также производственные предприятия по сравнению со сферой услуг.

В ходе анализа зависимости между фазой жизненного цикла фирмы и использованием коммерческого кредита [Canto-Cuevas F. et al., 2019] было выявлено, что по мере развития МСП благодаря изменению структуры капитала роль коммерческого кредита в их финансировании постепенно снижается. На начальном этапе фирмы используют коммерческий кредит в качестве важнейшего финансового ресурса для развития бизнеса, но сложившаяся репутация, накопленная прибыль и наращивание платежеспособности позволяют получить более легкий доступ к банковскому кредитованию.

В работе, посвященной связи коммерческого кредитования и выживания европейских МСП [McGuinness G. et al., 2018], демонстрируется, что использование коммерческого

кредита напрямую связано со снижением вероятности банкротства предприятий. Усиление его значимости в посткризисный период позволило сделать вывод, что именно он помог многим финансово ограниченным фирмам избежать банкротства. Также исследование подтверждает, что молодые предприятия активнее используют коммерческие кредиты по сравнению с давно существующими.

В исследовании зависимости между использованием коммерческого кредита и прибыльностью испанских МСП [Martinez-Sola C. et al., 2013] было доказано, что выгоды от использования коммерческого кредитования перевешивают связанные с ним издержки. Прямая зависимость между объемами коммерческого кредитования и рентабельностью, а также ликвидностью была обнаружена у кенийских МСП [Kapkiyai C., Mugo R., 2015]. Результаты анализа МСП Руанды указывают на то, что коммерческое кредитование оказывает прямое влияние на рост производственных МСП [Rubunda E. et al., 2019].

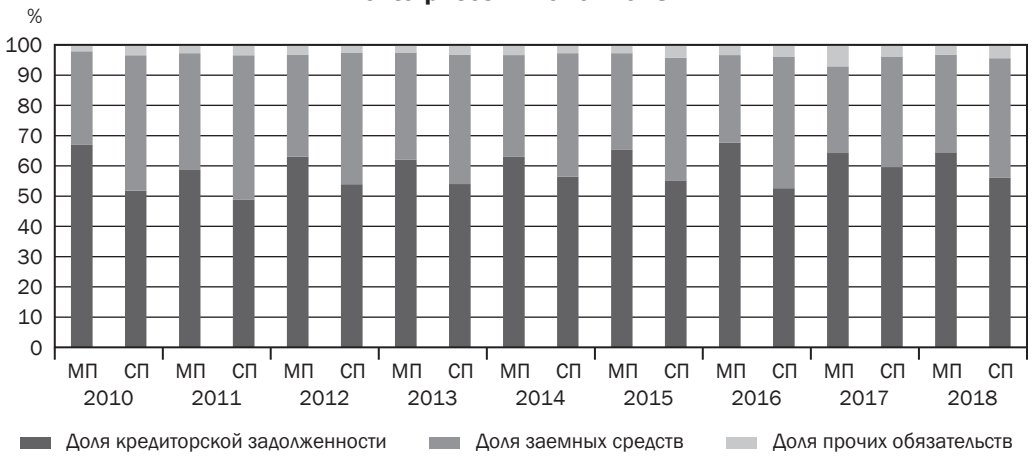
ОПИСАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ДАННЫХ, МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО РЕЗУЛЬТАТОВ

Данная работа является логическим продолжением исследования факторов, оказывающих влияние на структуру капитала российских производственных МСП, характеризующуюся соотношением заемных и собственных средств [Panova E., 2020]. Необходимость более детального анализа кредиторской задолженности связана с тем, что именно она является основным заемным источником финансирования выбранной группы предприятий.

Как видно из рис. 1[1], на котором представлена структура обязательств российских малых и средних производственных предприятий в период с 2010 по 2018 г., малые предприятия были более зависимы от кредиторской задолженности по сравнению со средними предприятиями, однако и у последних доля этого источника финансирования на протяжении всего периода, за исключением 2011 г., превышала 50 %.

Рисунок 1

Структура обязательств российских малых и средних производственных предприятий в период с 2010 по 2018 г. / Liabilities structure in Russian industrial small and medium-sized enterprises in 2010–2018



Источник: составлено автором на основе собственных расчетов с использованием данных Федеральной службы государственной статистики / Source: compiled by the author based on the own calculations using data of the Federal State Statistic Service.

[1] *На рис. 1 и далее используются следующие краткие обозначения: МП — малые предприятия, СП — средние предприятия.*

В основу эмпирического анализа факторов, оказывающих влияние на использование российскими производственными МСП кредиторской задолженности в качестве финансового ресурса, легли финансовые коэффициенты, рассчитанные на основе показателей бухгалтерской отчетности выбранной группы предприятий за 2010–2018 гг., опубликованных Росстатом. Для выявления зависимости использования кредиторской задолженности в качестве источника финансирования от различных факторов был применен регрессионный анализ. Независимыми переменными выступили показатель роста, характеризующийся изменением выручки, изменения текущей ликвидности и рентабельности продаж. Методика расчета показателей регрессионного анализа представлена в табл. 1.

Таблица 1

Методика расчета показателей, использованных при проведении регрессионного анализа / The methods of indicators calculation used in the regression analysis

Показатель	Краткое обозначение	Алгоритм расчета
Изменение объемов кредиторской задолженности	AP	Разница между величиной кредиторской задолженности на конец и начало года по отношению к ее величине на начало года
Изменение объемов выручки (фактор роста)	GR	Изменение объемов выручки за год по отношению к ее величине в предыдущем году
Изменение текущей ликвидности	LIQ	Изменение отношения оборотных активов к краткосрочным обязательствам по сравнению с предыдущим годом
Изменение рентабельности продаж	ROS	Изменение отношения прибыли от продаж к выручке по сравнению с предыдущим годом

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Следует отметить, что в бухгалтерской отчетности в составе кредиторской задолженности отражаются не только обязательства предприятия перед контрагентами, но и задолженность перед сотрудниками, государством и внебюджетными фондами. В связи с тем, что предприятия самостоятельно определяют детализацию показателей по статьям бухгалтерского баланса, МСП часто не производят расшифровку кредиторской задолженности, и данные о ее составляющих в базе Росстата отсутствуют. В то же время величина задолженности перед сотрудниками, государством и внебюджетными фондами по состоянию на конец года не так подвержена колебаниям, как задолженность перед контрагентами, а потому на основе данных об изменении кредиторской задолженности можно получить достаточно точное представление об изменении объемов коммерческого кредитования.

В ходе исследования были отдельно рассмотрены две группы предприятий — малые и средние. Дескриптивная статистика показателей, использованных в регрессионном анализе, за период с 2010 по 2018 г. приведена в табл. 2.

Таблица 2

Дескриптивная статистика показателей, использованных в регрессионном анализе за период с 2010 по 2018 г. / Descriptive statistics of the regression analysis indicators for 2010–2018

Показатель	Среднее значение		Стандартное отклонение		Минимум		Максимум	
	МП	СП	МП	СП	МП	СП	МП	СП
AP	0,0681	0,1005	0,1736	0,1295	−0,2259	−0,1076	0,3281	0,3281
GR	0,1547	0,1005	0,1711	0,1259	−0,0779	−0,0275	0,3884	0,3730
LIQ	0,0186	0,0237	0,0890	0,0452	−0,0977	−0,0482	0,1521	0,0873
ROS	0,0026	0,0009	0,0045	0,0056	−0,0030	−0,0054	0,0117	0,0109

Источник: составлено автором на основе собственных расчетов с использованием данных Федеральной службы государственной статистики / Source: compiled by the author based on the own calculations using data of the Federal State Statistic Service.

Для эмпирической проверки гипотезы о зависимости объемов кредиторской задолженности российских производственных малых и средних предприятий от роста выручки, текущей ликвидности и рентабельности продаж было построено уравнение линейной регрессии, имеющее следующий вид:

$$AP_t = \beta_0 + \beta_1 GR_t + \beta_2 LIQ_t + \beta_3 ROSt + \varepsilon_t,$$

где t — период времени, β_0, ..., β_3 — коэффициент регрессии, ε_t — случайная ошибка модели. Результаты регрессионного анализа малых и средних производственных предприятий представлены в таблице 3.

Таблица 3

Результаты регрессионного анализа российских малых и средних производственных предприятий за период с 2010 по 2018 г. / The results of the regression analysis of Russian industrial SMEs in 2010–2018

	Значение		Стандартная ошибка		*t*-значение		*Pr*(>|*t*|)	
	МП	СП	МП	СП	МП	СП	МП	СП
β_0	0,0683	0,0482	0,02887	0,0188	2,3661	2,5572	0,0771*	0,0628*
β_1	0,8013	0,8803	0,1212	0,1447	6,6101	6,0829	0,0027**	0,0037**
β_2	−1,9116	−1,6432	0,2840	0,3168	−6,7318	−5,1867	0,0025**	0,0066**
β_3	−33,7316	3,2187	5,6543	3,2359	−5,9656	0,9947	0,0040**	0,3762
R^2	0,9737	0,9768						
Скорректированный R^2	0,9480	0,9542						

** Значимость на уровне 5 % / * Significance codes: 5 %.*
*** Значимость на уровне 1 % / ** Significance codes: 1 %.*
Источник: составлено автором на основе собственных расчетов с использованием данных Федеральной службы государственной статистики / Source: compiled by the author based on the own calculations using data of the Federal State Statistic Service.

Как видно из результатов анализа, для обеих групп предприятий — и малых, и средних — характерно прямое влияние роста выручки на использование кредиторской задолженности в качестве источника финансирования, в то время как ликвидность оказывает на него обратное влияние. Кроме того, рентабельность продаж имеет обратную взаимосвязь с объемами кредиторской задолженности малых предприятий. Любопытно, что в упомянутом выше исследовании структуры капитала российских производственных МСП, проведенном за аналогичный период времени, не было обнаружено статистически значимой зависимости между рентабельностью продаж и использованием заемных средств в целом.

ВЫВОДЫ

Как при использовании, так и при предоставлении коммерческого кредитования важным моментом для МСП является четкое сопоставление потенциальных выгод с вытекающими финансовыми затратами. Условия коммерческого кредитования варьируются в зависимости от отрасли, финансовых ограничений, оценки степени риска и характера взаимоотношений между поставщиком и покупателем.

Коммерческое кредитование влечет за собой увеличение договорной стоимости поставки, связанное с возможностью наступления таких негативных последствий, как непогашение или просрочка платежа. Кроме того, предоставление отсрочки платежа сопряжено с необходимостью контроля за ее своевременным погашением и другими административными издержками, что также не может не отразиться на стоимости коммерческого кредитования. В то же время оно является инструментом управления ликвидностью

и позволяет перенаправлять финансовые ресурсы для достижения поставленных целей. Оптимизация структуры оборотного капитала за счет получения более выгодных условий оплаты способствует высвобождению денежных средств и финансированию за счет них инвестиционных и инновационных проектов.

Научный интерес представляют как финансовые, так и деловые аспекты коммерческого кредитования, однако ввиду того, что данные о дебиторской задолженности МСП публикуются Росстатом не в полном объеме, в рамках данного исследования были рассмотрены лишь факторы, влияющие на изменение объемов кредиторской задолженности.

Как показали результаты регрессионного анализа, малые и средние предприятия имеют схожие тенденции в части использования кредиторской задолженности в качестве источника финансирования. Прямой характер взаимосвязи между изменениями объемов продаж и кредиторской задолженностью свидетельствует о том, что она играет важную роль в деятельности производственных МСП с тенденцией к росту. Обратное влияние ликвидности на объемы кредиторской задолженности говорит о том, что платежеспособность является значимым фактором при принятии решения о закупках с отсрочкой платежа и производственные МСП предпочитают избегать переплат денежных средств при наличии такой возможности. Отличие двух выбранных групп производственных предприятий заключается в воздействии такого фактора, как рентабельность, — она оказывает значимое влияние на объемы кредиторской задолженности только в случае с малыми предприятиями. Обратная сила воздействия говорит о том, что при принятии финансовых решений малые предприятия с более эффективной организацией производственно-сбытовых процессов не склонны обращаться к использованию кредиторской задолженности в качестве источника финансирования.

Список источников

Andrieu G., Stagliano R., Zwan P. W. Bank debt and trade credit for SMEs in Europe: firm-, industry-, and country-level determinants // Small Business Economics. 2018. Vol. 51. Iss. 1. P. 245–264. URL: https://doi.org/10.1007/s11187-017-9926-y.

Agostino M., Trivieri F. Does Trade Credit Affect Technical Efficiency? Empirical Evidence from Italian Manufacturing SMEs // Journal of Small Business Management. 2019. Vol. 57. Iss. 2. P. 576–592. URL: https://doi.org/10.1111/jsbm.12410.

Canto-Cuevas F., Palacin-Sanchez M., Di Pietro F. Trade Credit as a Sustainable Resource during an SME's Life Cycle // Sustainability. 2019. Vol. 11 (3). P. 1–16. URL: https://doi.org/10.3390/su11030670.

Elliehausen G. E., Wolken J. The Demand for Trade Credit: An Investigation of Motives for Trade Credit Use by Small Businesses / Federal Reserve Bulletin. 1993. Vol. 165. 18 p. URL: https://www.federalreserve.gov/pubs/staffstudies/1990-99/ss165.pdf.

Kapkiyai C., Mugo R. Effect of Trade Credit on Financial Performance of Small Scale Enterprises: Evidence of Eldoret Town, Kenia // International Journal of Economics, Commerce and Management. 2015. Vol. III. Iss. 9. P. 184–189. URL: https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1072.5598&rep=rep1&type=pdf.

Martinez-Sola C., Garcia-Teruel P. J., Martinez-Solano P. Trade credit and SME profitability // Small Business Economics. 2013. Vol. 42. P. 561–577. URL: https://doi.org/10.1007/s11187-013-9491-y.

McGuinness G., Hogan T., Powell R. European trade credit use and SME survival // Journal of Corporate Finance. 2018. Vol. 49. April. P. 81–103. URL: https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2017.12.005.

Panova E. Determinants of capital structure in Russian small and medium manufacturing enterprises // Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy. 2020. Vol. 15. No. 2. P. 361–375. URL: https://doi.org/10.24136/eq.2020.017.

Petersen M. A., Rajan R. G. Trade Credit: Theory and Evidence / NBER Working Paper. 1996. No. 5602, June. 41 p. URL: https://www.nber.org/papers/w5602.pdf.

Rahman A., Rozsa Z., Cepel M. Trade Credit and Bank Finance — Evidence from the Visegrad Group // Journal of Competitiveness. 2018. Vol. 10. No. 3. P. 132–148. URL: https://doi.org/10.7441/joc.2018.03.09.

Rawat B., Dave G. A Conceptual Study of Trade Credit Management on SME's // Global Journal of Commerce and management perspective. 2017. Vol. 6 (4), P. 1–15.

Rubunda E., Namusonge G. S., Oluoch O. Trade Credit, Debt Finance Structure and SMEs Growth in Rwanda // International Journal of Academic Research Business and Social Sciences. 2019. Vol. 9 (6). P. 24–43. URL: https://doi.org/10.6007/IJARBSS/v9-i6/5918.

Shi J., Yang R., Zhou X. The Trade Credit Transfer Activity of Small and Medium-Sized Enterprises / International Conference on Economics and Finance Research IPEDR, Singapore. 2011. Vol. 4. P. 57–61. URL: http://www.ipedr.com/vol4/11-F00028.pdf.

The importance of trade credit for corporate financing in Germany — evidence from financial statements statistics / Deutsche Bundesbank Monthly Report, 2012. October. P. 51–63. URL: https://www.bundesbank.de/resource/blob/622268/77e28dc611c6ca3064e80d8c1f0d34d1/mL/2012-10-trade-data.pdf.

Trade credit, Australian Government policies and overseas responses to payments practices / Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman Working Paper, 2017. No. 1. April. URL: https://www.asbfeo.gov.au/sites/default/files/ASBFEO_WP1.pdf.

Поступила в редакцию 29 сентября 2020 г.
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

Andrieu G., Stagliano R. & Zwan P.W. (2018). Bank debt and trade credit for SMEs in Europe: firm-, industry-, and country-level determinants. *Small Business Economics*, vol. 51, iss. 1, pp. 245–264. Available at: https://doi.org/10.1007/s11187-017-9926-y.

Agostino M., Trivieri F. (2019). Does Trade Credit Affect Technical Efficiency? Empirical Evidence from Italian Manufacturing SMEs. *Journal of Small Business Management*, vol. 57, iss. 2, p. 576–592. Available at: https://doi.org/10.1111/jsbm.12410.

Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman (2017). Trade credit, Australian Government policies and overseas responses to payments practices, no. 1, April. Available at: https://www.asbfeo.gov.au/sites/default/files/ASBFEO_WP1.pdf.

Canto-Cuevas F., Palacin-Sanchez M., Di Pietro F. (2019). Trade Credit as a Sustainable Resource during an SME's Life Cycle. *Sustainability*, vol. 11 (3), pp. 1–16. Available at: https://doi.org/10.3390/su11030670.

Deutsche Bundesbank (2012). The importance of trade credit for corporate financing in Germany — evidence from financial statements statistics, October, pp. 51–63. Available at: https://www.bundesbank.de/resource/blob/622268/77e28dc611c6ca3064e80d8c1f0d34d1/mL/2012-10-trade-data.pdf.

Elliehausen G.E., Wolken J. (1993). The demand for trade credit: an investigation of motives for trade credit use by small businesses. *Federal Reserve Bulletin*, vol. 165, 18 p. Available at: https://www.federalreserve.gov/pubs/staffstudies/1990-99/ss165.pdf.

Kapkiyai C., Mugo R. (2015). Effect of trade credit on financial performance of small scale enterprises: evidence of Eldoret town, Kenia. *United Kingdom International Journal of Economics, Commerce and Management*, vol. III, iss. 9, September, pp. 184–189. Available at: https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1072.5598&rep=rep1&type=pdf.

Martinez-Sola C., Garcia-Teruel P.J., Martinez-Solano P. (2013). Trade credit and SME profitability. *Small Business Economics*, vol. 42, pp. 561–577. Available at: https://doi.org/10.1007/s11187-013-9491-y.

McGuinness G., Hogan T., Powell R. (2018). European trade credit use and SME survival. *Journal of Corporate Finance*, vol. 49, pp. 81–103. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2017.12.005.

Panova E. (2020). Determinants of capital structure in Russian small and medium manufacturing enterprises. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, vol. 15, no. 2, pp. 361–375. Available at: https://doi.org/10.24136/eq.2020.017.

Petersen M.A., Rajan R.G. (1996). Trade Credit: Theory and Evidence / NBER Working Paper no. 5602, 41 p. URL: https://www.nber.org/papers/w5602.pdf.

Rahman A., Rozsa Z., Cepel M. (2018). Trade Credit and Bank Finance — Evidence from the Visegrad Group. *Journal of Competitiveness*, vol. 10, no. 3, pp. 132–148. Available at: https://doi.org/10.7441/joc.2018.03.09.

Rawat B., Dave G. (2017). A Conceptual Study of Trade Credit Management on SME's. *Global journal of commerce and management perspective*, vol. 6 (4), pp. 1–15.

Rubunda E., Namusonge G.S., Oluoch O. (2019). Trade Credit, Debt Finance Structure and SMEs Growth in Rwanda. *International Journal of Academic Research Business and Social Sciences*, vol. 9 (6), pp. 24–43. Available at: https://doi.org/10.6007/IJARBSS/v9-i6/5918.

Shi J., Yang R., Zhou X. (2011). The Trade Credit Transfer Activity of Small and Medium-Sized Enterprises — Empirical study based on the sampling survey of the SMEs in China. *International Conference on Economics and Finance Research IPEDR*, Singapore, vol. 4, pp. 57–61. Available at: http://www.ipedr.com/vol4/11-F00028.pdf.

Received 29.09.2020
Accepted for publication 18.12.2020

Уважаемые читатели и авторы!

Подписку на «Финансовый журнал» вы можете оформить в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс **42068**.

Доставку любого номера журнала 2020 г. и первого полугодия 2021 г. вы можете заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте **www.arpk.org**. Телефон для справок (499) 152-04-90.

Приглашаем авторов к сотрудничеству с «Финансовым журналом»!

Все статьи в журнале публикуются БЕСПЛАТНО. Статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier).
С правилами рецензирования и публикации статей, стандартами издательской этики и требованиями по оформлению материалов можно ознакомиться на странице «Авторам» сайта журнала — www.finjournal-nifi.ru.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин
Редактор английского текста А. С. Нечаева

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Подписано в печать 24.12.2020. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 3425-20
Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».
410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88, литер У.
Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru