

УДК 336.15+336.57+351.72

ПРИМЕНЕНИЕ ОБУСЛОВЛЕННЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ ДЛЯ ВЫРАВНИВАНИЯ УРОВНЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

Ермаков Владимир Владимирович, аспирант Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
vld1970@mail.ru

Статья посвящена актуальной проблеме регионального развития – сокращению межрегиональных диспропорций в обеспечении населения общественными благами и уровне социально-экономического развития за счет межбюджетных трансфертов. Цель статьи – определить, достигается ли за счет межбюджетных трансфертов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности сокращение межрегиональных диспропорций.

Расчеты показателей неравенства и оценка влияния дотаций производились по данным 79 субъектов Российской Федерации за период с 1995 по 2013 г. На основании полученных результатов обозначены тенденции развития форм межбюджетных трансфертов, которые могут рассматриваться государственными органами, ответственными за планирование и реализацию федеральной финансовой политики в качестве дополнительных инструментов финансового механизма в целях воздействия на различные характеристики домохозяйств и характер бедности в России.

Ключевые слова: бедные домохозяйства; межбюджетные трансферты; обусловленные денежные трансферты; программы развития; система социальной защиты; выравнивание.

Using Conditional Inter-Budgetary Transfers to Equalize the Living Standards

Yermakov Vladimir V., PhD student of the Public Finance Department, Financial University, Moscow, Russia
vld1970@mail.ru

The paper addresses an important problem of regional development related to reducing inter-regional disparities in the provision of public goods and the socio-economic development through inter-budgetary transfers. The purpose of the study was to determine whether reduction of inter-regional disparities could be achieved through inter-budgetary equalizing transfers.

The calculations of inequality indices and assessment of the effect of transfers were based on the data of 79 Russian Federation subjects for the period of 1995 to 2013. The results obtained revealed specific trends in the development of the forms of inter-budgetary transfers that could be taken into account by government authorities responsible for the planning and implementation of the federal fiscal policy as a supplementary tool of the financial mechanism for the purpose of influencing different characteristics of households and the nature of poverty in Russia.

Keywords: poor households; inter-budgetary transfers; conditional cash transfers; development programs; social security system; equalizing.

В качестве одной из стоящих перед Российской Федерацией задач декларируется необходимость снижения степени неравенства социально-экономического развития

субъектов Российской Федерации посредством выравнивания межсубъектной дифференциации валового регионального продукта благодаря перераспределению федеральных налогов

и (или) трансфертов. Официальные данные¹ и результаты исследований [1] свидетельствуют о том, что конституционная норма о социальном государстве в Российской Федерации не реализуется в полной мере, хотя процесс его становления продолжается [2]. Прогресс в улучшении качества жизни россиян не вызывает сомнения. В то же время, как считают эксперты [3, 4], имеются нерешенные проблемы. Например, по данным Института народохозяйственного прогнозирования, разрыв в доходах между богатыми и бедными давно уже достиг запредельных значений («существующий высокий размер децильного коэффициента маскирует реальную сущность имущественной дифференциации») [5, с. 7, 113].

Анализ неравенства субъектов Российской Федерации по индикаторам социально-экономического развития (сигма-конвергенции)

Результаты анализа неравенства субъектов Российской Федерации согласно индикаторам социально-экономического развития (сигма-конвергенции)² — представлены на *рис. 1–3*³.

Обращает на себя внимание тот факт, что после перехода от номинальных к реальным величинам денежных показателей (т.е. в ре-

зультате приведения к ценам 1995 г. и корректировки на разницу в уровне цен между регионами) показатели, используемые для оценки неравенства регионов, уменьшаются, а для некоторых из них динамика изменения значений показателей для оценки неравенства становится более сглаженной, с менее существенными скачками. Причем основная причина этого изменения кроется не в разнице индексов потребительских цен между регионами, а в разнице стоимостей фиксированного набора товаров и услуг между ними, т.е. в уровне цен. Таким образом, можно сделать предварительный вывод о том, что одним из существенных факторов, усиливающих межрегиональные диспропорции в России, является разница в уровне цен. При этом цены растут примерно одинаковыми темпами во всех регионах России, а степень неравенства регионов по уровню цен (стоимости фиксированного набора товаров и услуг) остается относительно стабильной во времени начиная с 1999 г.

Следует также обратить внимание на изменение показателей неравенства после исключения экстремальных наблюдений (крайних выбросов)⁴: как и ожидалось, все они при этом снижаются, причем индекс Тейла оказывается наиболее чувствительным к выбросам (сокращается гораздо сильнее после их исключения, чем два других показателя), а коэффициент Джини — наименее чувствительным. В целом межрегиональная дифференциация по индикаторам качества жизни гораздо менее выражена, чем по индикаторам экономического развития. Для сравнения: коэффициент вариации, рассчитанный без исключения выбросов, для всех индикаторов экономического развития за 1995–2013 гг. ни разу не опустился ниже 0,5, индекс Тейла — ниже 0,1, коэффициент Джини — ниже 0,25, тогда как для индикаторов качества жизни, наоборот, ни разу не поднимался выше указанных значений.

В любом случае можно утверждать, что довольно существенный вклад в межрегиональ-

¹ Росстат, ЦБСД. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd> (дата обращения: 02.08.2015).

² В исследовании использовались три показателя неравенства из всех возможных ввиду того, что они обладают следующими преимуществами: не зависят от единиц измерения индикатора социально-экономического развития, удовлетворяют принципу независимости от масштаба и удовлетворяют принципу перераспределения Пигу-Дальтона. Расчеты показателей неравенства и оценка моделей конвергенции производились по данным 79 субъектов Российской Федерации.

³ Индикаторы, для которых рассчитывались показатели неравенства, условно подразделены на три группы: индикаторы экономического развития (подушевые: ВРП, инвестиции в основной капитал, доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов, налоговые доходы, МБТ и дотации), индикаторы бюджетной обеспеченности (доля МБТ в доходах консолидированных бюджетов, отношение МБТ к расходам консолидированных бюджетов и налогам, перечисленным в федеральный бюджет, уровень бюджетной обеспеченности) и индикаторы качества жизни [коэффициенты младенческой смертности (CMOR) и смертности от внешних причин (EMOR), обеспеченность жильем (HOUSE), охват детей и подростков образованием (EDUC), уровень регистрируемой преступности (CRIME) и уровень бедности (POV)].

⁴ К указанным значениям (выбросам) относились наблюдения, находящиеся за пределами интервала (Med-3xIQR; Med+3xIQR), где Med — медианное значение индикатора для данного года; IQR — межквартильный размах (разница между значениями для третьего и первого квартилей).



Рис. 1. Индекс Тейла с исключением выбросов для индикаторов качества жизни, 1995–2013 гг.

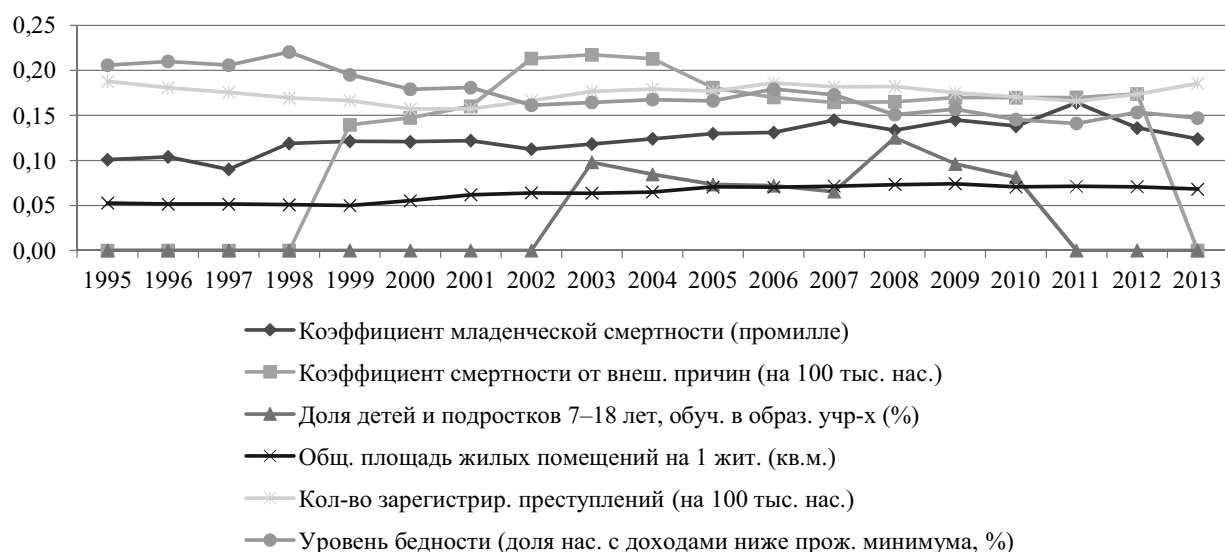


Рис. 2. Коэффициент Джини с исключением выбросов для индикаторов качества жизни, 1995–2013 гг.

ные различия вносят значения индикаторов социально-экономического развития для небольшого числа регионов, которые можно считать экстремальными по сравнению с основной массой субъектов. Прежде всего, это касается различий в индикаторах экономического развития, в меньшей степени — индикаторов качества жизни, поскольку именно для

первых характерно наличие аутлайеров (так называемых выбросов⁵), тогда как для вторых распределения относительно более равномерны. Что касается индикаторов качества жизни, то из их числа в наименьшей степени субъекты

⁵ Выброс (outliner) — значения в наборе данных, резко отличающиеся от остальных данных.

Российской Федерации различаются по индикаторам обеспеченности граждан жильем и охватом детей и подростков образованием. По остальным индикаторам степень неравенства несколько выше. Если судить по коэффициенту вариации, то по уровню бедности различия между регионами сокращались до начала 2000-х гг., затем к 2005 г. незначительно возросли, потом вновь стали постепенно снижаться (в 2012–2013 гг. наблюдается рост коэффициента вариации, но он объясняется ростом бедности в регионах). Аналогичная динамика характерна и для различий в уровне регистрируемой преступности с той лишь разницей, что перепады в показателях неравенства были более значительными, и с 2012 г. они демонстрируют уверенный рост, который нельзя списать на влияние аутлайеров.

По коэффициентам младенческой смертности и смертности от внешних причин неравенство субъектов Российской Федерации также было нестабильным на протяжении анализируемого периода. Учитывая сокращение средних значений этих коэффициентов в последние годы, можно предположить, что оно происходит, прежде всего, за счет регионов с изначально невысокими показателями смертности.

Иными словами, основные различия субъектов Российской Федерации кроются в экономической сфере, тогда как в социальной сфере они практически равны. Если бы качество жизни находилось на высоком уровне, мы могли бы предположить, что есть какие-то факторы [например, межбюджетные трансферты (далее — МБТ)], которые позволяют повышать его в регионах, отстающих по уровню экономического развития, и таким образом сглаживать различия по социальным индикаторам за счет межбюджетного перераспределения. В противном случае можно предположить, что внутри экономически благополучных регионов результаты экономического роста распределяются не в пользу повышения качества жизни и улучшений в соответствующих сферах, оставляя их на уровне, близком к регионам с отстающей экономикой.

Эффективность расходования получаемых средств

Значительное превышение показателей неравенства по подушевым МБТ и дотациям над показателями неравенства по индикаторам социально-экономического развития заставляет нас задуматься над тем, насколько действи-

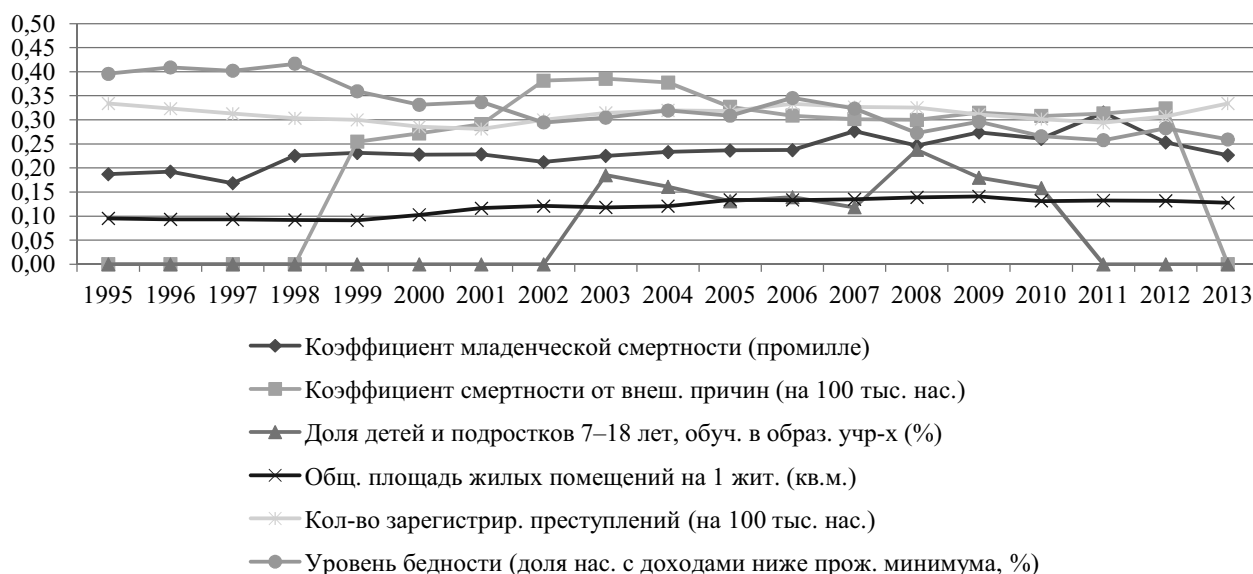


Рис. 3. Коэффициент вариации с исключением выбросов для индикаторов качества жизни, 1995–2013 гг.

тельно необходимы и эффективны значительные вливания денежных средств, получаемые небольшим количеством регионов, и насколько различия между регионами в размере получаемых дотаций и прочих трансфертов соответствуют различиям в уровне развития их экономик и качестве жизни. Единственное, чего удается достичь в результате межбюджетного перераспределения (по крайней мере, это можно предположить по результатам проведенного описательного анализа), — это выровнять уровень бюджетной обеспеченности регионов. При этом вопрос об эффективности расходования полученных средств и сглаживания различий в уровне развития регионов с их помощью остается открытым. В процессе регрессионного анализа (оценки модели бета-конвергенции) автор попытался ответить на вышеназванный вопрос, оценив влияние межбюджетных трансфертов на темпы роста различных индикаторов экономического развития и качества жизни. Для оценки влияния МБТ на индикаторы социально-экономического развития оценивалось динамическое уравнение с пространственным авторегрессионным лагом (*dynamic spatial autoregressive model*) вида:

$$\ln(y_{i,t}) = \alpha_i + \delta_t + (1-\beta)\ln(y_{i,t-1}) + \varphi \ln(Fed_{i,t-1}) + \gamma X'_{i,t} + \rho W \ln(y_{i,t}) + \varepsilon_{i,t}, \quad (1)$$

где $y_{i,t}$ — значение индикатора социально-экономического развития в регионе i в году t ; $Fed_{i,t-1}$ — объем МБТ (или для некоторых гипотез — дотаций), полученных регионом i из федерального бюджета в период $t-1$ в расчете на душу населения⁶; $X_{i,t}$ — набор контрольных переменных; W — матрица пространственных весов (подробнее о ней см. ниже); $W \ln(y_{i,t})$ и взвешенное среднее из значений индикатора y во всех регионах, кроме i -го (взвешивание производится с весами, заданными пространственной матрицей W); α_i — региональный фиксированный эффект⁷, не зависящий от

времени (этот параметр призван контролировать неоднородность регионов по ненаблюдаемым характеристикам, влияющим на темпы роста индикатора y); δ_t — эффект времени, одинаковый для всех регионов (фактически этот параметр призван контролировать факторы, влияющие на динамику индикатора y и являющиеся общими для всех регионов); β — скорость условной конвергенции (показывает, на сколько процентов снизится темп роста индикатора y при увеличении его первоначального значения на 1%; $\beta > 0$ свидетельствует об условной β -сходимости); φ , γ — оцениваемые коэффициенты; ρ — коэффициент пространственной авторегрессии; $\varepsilon_{i,t}$ — случайные ошибки.

В качестве переменной y выступали следующие индикаторы социально-экономического развития регионов (в скобках указан перечень контрольных переменных для соответствующего индикатора⁸):

- *GRPR* — ВВП на душу населения в реальном выражении (инвестиции в основной капитал на душу населения *INV*, уровень экономической активности населения *LS*, плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием *RD*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*⁹);

ные, но поскольку в нашем случае выборка не является случайной (мы используем данные по практически всем субъектам Российской Федерации), мы будем оценивать модели с фиксированными эффектами.

⁸Выбор контрольных переменных производился, прежде всего, на основе теоретических предположений о факторах, влияющих на тот или иной индикатор, и опыта предыдущих исследований. Поскольку для получения более достоверных оценок было целесообразно использовать более длительные временные ряды, пришлось отказаться от включения в уравнения таких контрольных переменных, для которых в существующих открытых источниках данные были доступны только за относительно короткий промежуток времени. По этой же причине пришлось исключить из выборки Республику Ингушетию (по ряду контрольных переменных ряды данных были короче, чем по другим субъектам). Кроме того, поскольку использовалась модель с фиксированными эффектами, использовать в качестве контрольных переменных параметры, не меняющиеся или слабо меняющиеся во времени (например, статус города федерального значения или группировку по федеральным округам), не представлялось возможным.

⁹Показатель миграционного прироста включался в уравнение в разбивке на две переменные: положительный миграционный прирост

⁶Значение МБТ бралось с лагом в один год, чтобы хотя бы частично учесть отложенный во времени эффект.

⁷Обычно индивидуальные эффекты в моделях с панельными данными могут быть заданы как фиксированные или случай-

- *INCR* — среднедушевые денежные доходы населения в реальном выражении (уровень экономической активности населения *LS*, доля городского населения *URB*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *EXPR* — среднедушевые потребительские расходы в реальном выражении (уровень безработицы *UN*, доля городского населения *URB*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *TAXR* — налоговые доходы бюджетов субъектов РФ на душу населения в реальном выражении (инвестиции в основной капитал на душу населения *INV*, уровень экономической активности населения *LS*, плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием *RD*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *INVR* — инвестиции в основной капитал на душу населения в реальном выражении (уровень экономической активности населения *LS*, доля занятых с высшим профессиональным образованием *EHI*, плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием *RD*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *BCOV* — фактический уровень бюджетной обеспеченности субъектов (инвестиции в основной капитал на душу населения *INV*, уровень экономической активности населения *LS*, плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием *RD*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *CMOR* — коэффициент младенческой смертности (доля городского населения *URB*, уровень безработицы *UN*, уровень бедности *POV*, количество населения в расчете на одного врача *DCT*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *EMOR* — коэффициент смертности трудоспособного населения от внешних причин (доля городского населения *URB*, доля занятых с высшим образованием *EHI*, уровень

безработицы *UN*, уровень бедности *POV*, количество населения в расчете на одного врача *DCT*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);

- *EDUC* — охват детей и подростков обучением (доля городского населения *URB*, уровень безработицы *UN*, количество учеников общеобразовательных учреждений в расчете на одного учителя *TCH*, среднедушевые доходы населения *INC*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *HOUS* — обеспеченность жильем (доля городского населения *URB*, среднедушевые доходы населения *INC*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *CRIME* — уровень преступности (доля городского населения *URB*, уровень безработицы *UN*, уровень бедности *POV*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*);
- *POV* — уровень бедности (доля городского населения *URB*, уровень безработицы *UN*, миграционный прирост *migrN* и *migrP*).

Включение в уравнение (1) пространственно-го лага представлялось необходимым, поскольку без него оценки коэффициентов этих уравнений могли оказаться смещенными в силу существующей пространственной корреляции уровней развития соседних или географически близких регионов.

Основные результаты оценки представлены в *таблице*. Из полученных оценок автор отобрал те, которые можно брать за основу в процессе формулировки выводов диссертационного исследования и результатов тестирования выдвинутых в проведенном исследовании двух гипотез¹⁰. В соответствии с ними увеличение подушевых МБТ на 1% приведет к уменьшению подушевого ВРП в реальном выражении на 7,7%; уменьшению налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в реальном выражении в расчете на душу населения на 11,1%; увеличению подушевых денежных доходов на 1,8%; увеличению среднедушевых потребительских расходов на 1,9%; уменьшению уровня бедности на 3%; уменьшению младенческой смертности на 4,4%; уменьшению смертности от внешних причин на

migrP (равен миграционному приросту, если он отрицателен, и 0 в остальных случаях) и отрицательный миграционный прирост *migrN* (равен миграционному приросту, если он положителен, и 0 в остальных случаях). Это сделано для раздельного учета влияния положительного и отрицательного сальдо миграции.

¹⁰ В таблице эти оценки выделены жирным курсивом.

Основные результаты оценки зависимости индикаторов социально-экономического развития от МБТ*

Индикатор	Сред.полный эффект Fed			Сред.прямой эффект Fed			ρ		
	М-ца			М-ца			М-ца		
	М-ца обрат. а\м расст. порогом 1000	обрат. а\м расст. порогом 1000	М-ца соседст ва	М-ца обрат. а\м расст. порогом 1000	обрат. а\м расст. порогом 1000	М-ца соседст ва	М-ца обрат. а\м расст. порогом 1000	обрат. а\м расст. порогом 1000	М-ца соседст ва
GRPR	-0.035***	-0.077***	-0.023***	-0.023***	-0.031***	-0.019***	0.367***	0.607***	0.037***
INVR	-0.002	-0.042***	0.012	-0.002	-0.023***	0.010	0.314***	0.461***	0.047***
TAXR	-0.111***	-0.150***	-0.064***	-0.042***	-0.049***	-0.046***	0.672***	0.682***	0.060***
INCR	-0.037***	-0.052***	0.018**	-0.018***	-0.015***	0.011**	0.568***	0.725***	0.084***
EXPR	1.130***	-0.033***	0.028***	0.599***	-0.012***	0.017***	0.508***	0.645***	0.086***
HOUS	0.000	0.001	0.001	0.000	0.001	0.001	0.113***	0.094***	0.014***
CRIME	-0.005*	0.004	-0.008*	-0.005*	0.002	-0.005*	0.113***	0.606***	0.083***
POV	-0.022***	-0.014**	-0.030***	-0.016***	-0.009**	-0.022***	0.281***	0.355***	0.057***
BCOV	-0.014	0.006	-0.016**	-0.010	-0.001	-0.012*	0.346***	0.909***	0.056***
CMOR	-0.044***	-0.031**	-0.047***	-0.030***	-0.012**	-0.036***	0.342***	0.640***	0.053***
EMOR	-0.032***	-0.062***	-0.031***	-0.019***	-0.027***	-0.018***	0.435***	0.565***	0.093***
EDUC	-0.021	-0.007	-0.001	-0.022	-0.021	-0.001	0.001**	0.000**	0.002**

Примечание: м-ца – матрица; а/м – автомобильных; расст. – расстояний; обрат. – обратных.

Примечание. *** – $p < 0,01$, ** – $p < 0,05$, * – $p < 0,1$.

3,2% и не окажет статистически значимого влияния на инвестиции в основной капитал, обеспеченность жильем, уровень регистрируемой преступности, фактический уровень бюджетной обеспеченности и охват детей и подростков обучением.

Что касается эффектов для социальной сферы, то формально они свидетельствуют о положительном воздействии МБТ на уровень и отчасти на качество жизни населения, однако возникает вопрос: насколько это действительно результат использования трансфертов, а не влияния ненаблюдаемых переменных, связанных с МБТ и уровнем/качеством жизни одновременно?

Наконец, с точки зрения задач МБТ важно не просто улучшение индикаторов социально-экономического развития в регионах-получателях, а уменьшение межрегионального неравенства по ним. И с этой задачей, если судить по полученным нами оценкам (рис. 4), МБТ не справляются.

Явно наблюдается для всех индикаторов качества жизни, что коэффициенты Джини, рассчитанные по фактическим значениям и предсказанным по результатам регрессионного анализа с исключением вклада МБТ или дотаций, практически идентичны (разница между ними статистически незначима).

Таким образом, МБТ не оказывают статистически значимого влияния на межрегиональное неравенство по индикаторам социально-экономического развития, в том числе не приводят к значимому уменьшению неравенства по фактическому уровню бюджетной обеспеченности. Это может быть связано не только и не столько с неэффективным расходованием средств, сколько с отсутствием взаимосвязи размера МБТ с уровнем социально-экономического развития регионов: если вариация последнего в субъектах – получателях средств значительная и мало отличается от вариации в регионах, не получающих МБТ, и/или если практически все субъек-

Коэффициент Джини, уровень бедности (далее — POV)

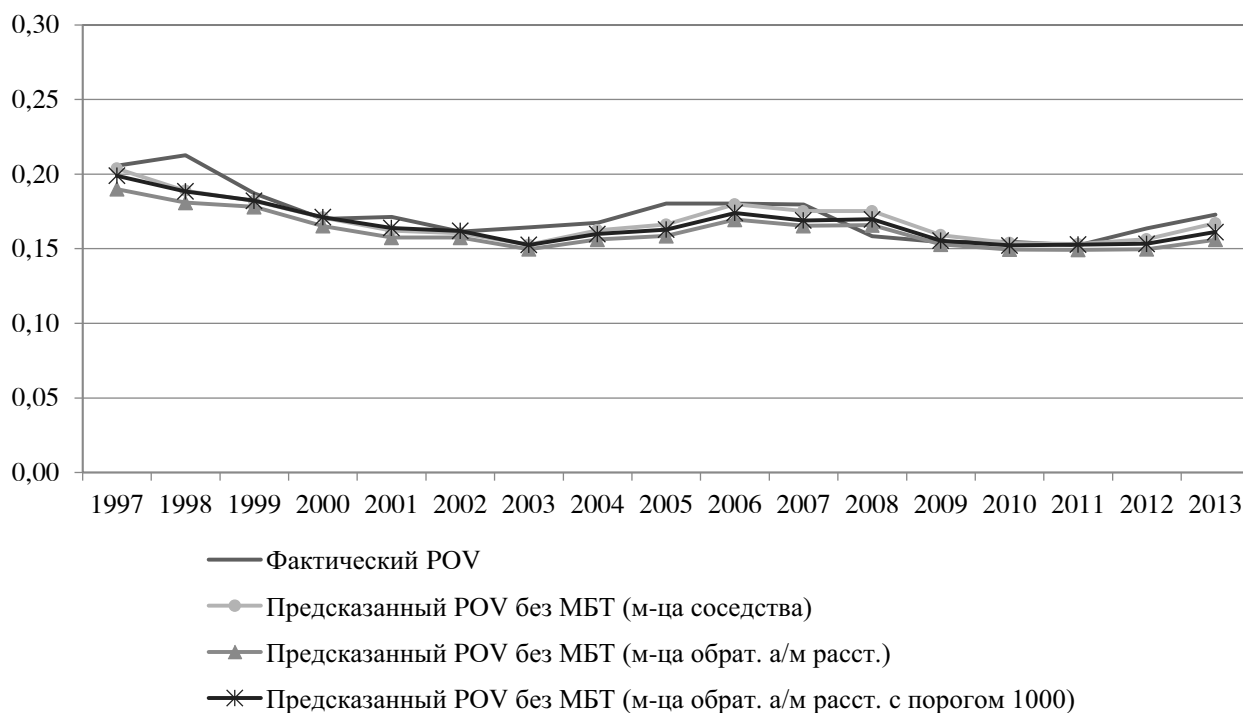


Рис. 4. Коэффициент Джини для фактических значений уровня бедности и предсказанных по результатам регрессионного анализа для нулевого вклада МБТ

екты являются реципиентами, то, вероятнее всего, неравенство сохранится на прежнем уровне или лишь незначительно поменяется под воздействием трансфертов. Если бы получателями были только отстающие регионы, то положительный эффект МБТ в отношении уровня и качества жизни (если бы он сохранился) мог бы служить фактором «дотягивания» этих субъектов до лидеров, т.е. способствовал бы уменьшению межрегиональной дифференциации.

Трансформация мирового опыта применения программ обусловленных денежных трансфертов в российский финансовый механизм обусловленной помощи

Согласно Концепции социального государства Российской Федерации¹¹ реальное выполнение

¹¹ Рекомендации научно-практической конференции по обсуждению Концепции социального государства Российской Федерации. Проект концепции социального государства Российской Федерации // Материалы научно-практической кон-

социальных обязательств государства перед своими гражданами определяется: состоянием и эффективностью государственного и частного секторов экономики; долей валового внутреннего продукта, направленной на развитие социальной сферы и удовлетворение социальных потребностей граждан; уровнем развития социальной инфраструктуры, материальной базы социальной сферы и эффективным социальным рыночным хозяйством.

Следует подчеркнуть, что характер финансирования конституционных прав и свобод за последнее время в России не сильно изменился. От финансирования расходных обязательств текущего характера Россия редко переходила к инвестициям в обеспечение гарантированных и признанных прав и свобод. Мировая практика¹²

ференции. М.: ИД «АТИСО», 2004. С. 7–10. URL: <http://www.fnpr.ru/n/2/14/432.html> (RAR-архив) (дата обращения: 21.12.2013).

¹² Third International Conference “Financing for development”. Time for Global Action. 13–16 July 2015. Addis Ababa — Ethiopia. URL: <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/index.html> (дата обращения: 10.09.2015).

приветствует программные инвестиции¹³ в такие сферы, как образование, здравоохранение, социальная, культурная, полагая, что именно они приводят к текущим качественным изменениям и, что немаловажно, к экономическому росту. Инвестиции должны осуществляться в рамках инновационных форм финансирования и исходить от разноуровневых источников — государственных и частных, национальных и международных. В этой связи возрастает роль обусловленных денежных трансфертов. Причем последние могут объединяться и образовывать блочные субсидии (блочные субвенции).

Обусловленные денежные трансферты — это программы социальной защиты, реализуемые в развивающихся странах. Денежные трансферты в указанных программах поставлены в зависимость от получения установленного минимума услуг здравоохранения и образования определенными категориями населения (в их интересах) конкретных домохозяйств. Общая черта всех подобных программ социального развития состоит в том, что получателями денежных средств являются определенные категории населения, причем основным условием всех программ является осуществление получателями заранее определенных инвестиций в образование и здоровье конкретной категории населения (инвестиции в человеческий капитал). Указанные программы, как правило, применяются в странах наряду с программами общественных работ, занятости и социального, в том числе пенсионного, обеспечения. Программы обусловленных денежных трансфертов тождественны программам и проектам, финансирование которых осуществляется за счет специальных трансфертов (субсидий, субвенций), так как для тех и других требуются единые условия их реализации: средства для определения условий вступления в программу и регистрации участников; механизм выплаты межбюджетных трансфертов (пособий). Кроме того, необходимы средства для мониторинга

соблюдения условий, для координации действий организаций, участвующих в осуществлении программ. Нуждаемость домохозяйств в трансфертах определяется посредством косвенной оценки путем сочетания географической адресности с адресностью на уровне конкретного домохозяйства. Часто для повышения адресности трансфертов осуществляется проверка на иных социальных и демографических уровнях, а также проверка списков. Программы обусловленных денежных трансфертов ориентированы на долгосрочные инвестиции в человеческий капитал. Данные программы не могут рассматриваться не как единственные или основные, так как они дополняют другие программы, трансферты, ассигнования, используемые в системе социальной защиты, хотя и имеют свои задачи и цели.

Основными элементами программ обусловленных денежных трансфертов являются участники (получатели трансфертов), условия, размер трансферта, необходимые дополнительные меры. Как правило, отбор участников подобных программ начинается с определения критериев участия (первый этап), основанных на каком-то одном квалифицирующем признаке. Критерии отбора определяются в процессе решения двух задач: выбор метода адресности, установление пороговых значений для определения права на участие в программе. Следующим этапом установления адресности программы является определение второго критерия адресности. Это более сложная задача, так как связана с большей конкретизацией и обусловленностью ее выбора, следовательно, обоснованием, почему исключены из программы остальные потенциальные получатели, включенные в круг пользователей на первом этапе. В любом случае узкая или расширенная адресность программы зависит от выбора государства, которое должно учитывать, что максимизация воздействия может привести к ограничению способности программы выступать в качестве механизма перераспределения. Иными словами, у каждой программы имеется количественный порог пользователей, когда качественные показатели помощи могут стать неэффективными для пользователей внутри программы и для иных субъектов вне программы.

Условия предоставления обусловленных межбюджетных трансфертов важны особенно

¹³ Программные инвестиции — условные (обусловленные) межбюджетные трансферты, предоставляемые на основании федеральных и (или) региональных программ, имеющих цель оказания адресной и структурированной помощи бедным домохозяйствам при условии, что эти домохозяйства осуществляют заранее определенные финансовые вложения в человеческий капитал своих детей.

в случаях расширения пользования услугами¹⁴. Правильно выбранные условия для реализации трансфертного механизма различаются как по части предоставления трансфертов, так и по части способов контроля за соблюдением условий. Подходящие условия трансферта должны обеспечивать достижение цели. Именно поэтому первым шагом в выборе правильных условий является обзор данных о связи между выполнением условия и желаемым результатом. Обусловливание трансферта достижением результатов как таковых, особенно когда связи между определенными типами поведения (использование услуг) и результатами неизвестны, а результаты, как правило, зависят только от получателей трансфертов, также является еще одной возможностью достижения приемлемого результата. Специалисты предлагают также в рамках пилотных программ проводить эксперименты, вводя альтернативные системы стимулирования, например дополнительный трансферт (премию) за выполнение основных условий, обуславливающих получение основного трансферта [8, с. 28]. Размер трансферта как самостоятельный элемент требует особого рассмотрения. *Во-первых*, размер трансферта и конечный результат программы хотя и обладают прямой зависимостью, но, как и в любой системе, существует пороговое количественное значение трансферта, которое или делает качество внутри системы неизменным, или же в большей степени вызывает отрицательные последствия извне системы, чем полученный положительный эффект внутри системы. *Во-вторых*, определяя размер трансферта, важно сознавать, насколько результаты эластичны по доходу, но при этом не руководствоваться только возможностями доноров. Размер трансферта в таких программах должен устанавливаться относительно величины других денежных трансфертов, чтобы ограничить искажения, обеспечить горизонтальное выравнивание, адекватность, повысить политическую приемлемость программ. Немаловажным является и обеспечение потенциального административного синергетического эффекта от реали-

зации, например, всех социальных программ, включая программы обусловленных денежных трансфертов, за счет обеспечения единства управления (через общую систему адресности, унификацию выплат, например применение единой социальной карты). Правила вступления в программу и выхода из нее важны, так как их установление и обеспечение соблюдения позволяют избежать манипуляций и злоупотреблений, включая преступные деяния. Кроме того, указанные правила важны, чтобы избежать непреднамеренного дестимулирующего эффекта, который может быть вызван правилами и связан, например, с повышенной активностью на рынке занятости. Для решения этих проблем существуют индивидуальные инструменты, например ограничения во времени на выплату пособий, применение ступенчатой шкалы пособий [8, с. 27].

Общая рекомендация для тех и других программ касается задействования структурного моделирования и проведения небольших пилотных программ, на основании результатов которых можно определить относительную важность структурных элементов программ с приведением их количественных оценок.

Развиваются не только программы обусловленных денежных трансфертов, но и современные (проактивные) системы управления ими, основанные на передовых технологиях, включая технологии мониторинга и оценок. Таким образом, программы обусловленных денежных трансфертов играют неформальную роль в общенациональных стратегиях социальной защиты. По сути, программы обусловленных денежных трансфертов являются механизмом выравнивания на микроуровне. Поэтому опыт этого уровня, особенно в части социальной стандартизации, важен для реализации программ выравнивания, а также государственных программ, финансирование которых осуществляется за счет общих (дотации) и специальных трансфертов (субсидий и субвенций).

Таким образом, институциональная трансформация реализации в других странах программ обусловленных денежных трансфертов должна найти свое воплощение в финансовом механизме Российской Федерации с учетом нижеследующего:

¹⁴ Например, если эластичность спроса по доходу на услуги среди адресной группы населения низкая.

- на альтернативной основе с другими инструментами перераспределения финансов;
- размер обусловленного денежного трансферта должен устанавливаться относительно размера иных трансфертов в целях обеспечения горизонтального выравнивания, пресечения искажений принципов перераспределения трансфертов;
- обусловленность этих трансфертов обеспечением политической устойчивостью недопустима;
- характер бедности различных слоев населения и инвестиционная привлекательность для человеческого капитала должны определять целевые группы получателей таких трансфертов;
- низкая степень административного участия в реализации программ обусловленных денежных трансфертов должна сопровождаться ясностью, прозрачностью правил участия в программе и получения трансфертов, высокой степенью автоматизации регламентированных процессов для задействованных институтов, обеспечивающих полное отсутствие контактов между получателями и чиновниками (их администраторами).

Выводы

Выступая на конференции министров социального блока стран Совета Европы по социальному сплочению 26 февраля 2009 г., В.В. Путин заявил, что стратегической целью России является достижение соответствия между отечественными социальными стандартами и лучшими европейскими и мировыми образцами¹⁵. Модернизация системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации в свете вышеприведенного, когда за основу принимаются доказательственные методы выбора критериев распределения, а не экспертные методы, не только нацелена на осуществление указанной цели, но может стать неотъемлемой частью достижения указанной стратегической цели.

¹⁵ Путин В.В. Выступление на Конференции министров государств — членов Совета Европы, ответственных за социальную сплоченность «Инвестировать в социальную сплоченность — инвестировать в стабильность и благополучие общества», 26.02.2009. URL: <http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/Moscow%20Conf%20speeches/Putin.pdf> (дата обращения: 13.02.2015); URL: <http://archive.government.ru/docs/3476/> (дата обращения: 10.07.2016).

Литература

1. Невинная И. Три ступени успеха // Российская газета. 2012. № 45 (5718), 1 марта.
2. Налоговый инструментариий обеспечения социальной поддержки граждан в условиях экономической нестабильности. Монография / под ред. Гончаренко Л.И. М., Ru. Science.com, 2016. С. 212.
3. Косенко О.И., Охотский Е.В. Становление социального государства в России: актуальные проблемы государственного управления и пути их решения. М.: АТиСО, 2010. 94 с.
4. Тарасова Н.А., Васильева И.А. Россия как социальное государство: Межстрановой анализ социально-экономических показателей социальных стандартов и социальное государство: концепция, параметры и механизмы реализации. М.: АТиСО, 2009. С. 81–101.
5. Шевяков А.Ю. Экономическое неравенство — тормоз демографического роста // Журнал новой экономической ассоциации / Горячая тема. Круглый стол: Демография и демографическая политика в России. 2011. № 9. С. 197–201.
6. Аветисян И. Вопросы государственного регулирования процессов распределения и использования доходов в современной России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2009. № 1 (5). С. 107–122.
7. Костылева Л. Формирование неравенства населения России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 5 (23). С. 161–172.
8. Фицбайн А., Шади Н., Феррейра Ф., Грош М., Келлехер Н., Олинтю П. и Скуфьяс Э. Обусловленные денежные трансферты. Сокращение бедности в настоящем и будущем. Исследовательский доклад Всемирного Банка о политике: пер. с англ. М.: Весь Мир, 2011. 386 с.

References

1. Nevinnaja I. Three Stages of Success [Tri stupeni uspeha]. *Rossiyskaya Gazeta — Russian newspaper*, 2012, No. 45 (5718).
2. Fiscal tools provide social support in times of economic instability. The monograph edited by L. Goncharenko [Nalogovyj instrumentarij obespechenija social'noj podderzhki grazhdan v uslovijah jekonomicheskoj nestabil'nosti: monografija / pod red. L.I. Goncharenko]. Moscow, Science, 2016, p. 212.
3. Kosenko O.I., Ohotskij E.V. Evolution of the Social State in Russia: Actual Problems of Public Administration and their Solutions [Stanovlenie social'nogo gosudarstva v Rossii: aktual'nye problemy gosudarstvennogo upravlenija i puti ih reshenija.] Moscow, Publishing Center "AL&SR", 2010, 94 p.
4. Tarasova N.A., Vasil'eva I.A. Russia as a Social State: Intercountry Analysis of Socio-Economic Indicators of Social Standards and Welfare State: The Concept, Parameters and Mechanisms of Implementation [Rossija kak social'noe gosudarstvo: Mezhstranovoj analiz social'no-jekonomicheskikh pokazatelej social'nyh standartov i social'noe gosudarstvo: koncepcija, parametry i mehanizmy realizacii]. Moscow, Publishing Center ATiCO, 2009, pp. 81–101.
5. Shevyakov A.Yu. Economic Inequality: Hindrance for Demographic Growth [Jekonomicheskoe neravenstvo — tormoz demograficheskogo rosta]. *Zhurnal novoj jekonomicheskoj associacii — Journal of New Economic Association*, 2011, No. 9, pp. 197–201.
6. Avetisian I. Matters of State Regulation of Distribution Processes and of Income Use in Modern Russia [Voprosy gosudarstvennogo regulirovanija processov raspredelenija i ispol'zovanija dohodov v sovremennoj Rossii]. *Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz — Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2009, No. 1 (5), pp. 107–122.
7. Kostyleva L.V. Formation of Inequality of Russia's Population [Formirovanie neravenstva naselenija Rossii]. *Jekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz — Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2012, No. 5 (23), pp. 161–172.
8. Fiszbein A., Schady N., Ferreira F., Grosh M., Kelleher N., Olinto P., Skoufias E. Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty [Obuslovlennye denezhnye transferty. Sokrashhenie bednosti v nastojashhem i budushhem. Issledovatel'skij doklad Vsemirnogo Banka o politike]. The World Bank. Washington. Moscow, Ves Mir, 2011, 386 p.

**Выступление В.В. Путина на итоговой пленарной сессии XIII заседания
Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2016 г.**

Мир нельзя сделать стабильным, если не обеспечить поступательное развитие глобальной экономики. Важно создать условия для созидательного труда и экономического роста, обеспечить темпы экономического роста так, чтобы мир не был больше разделен на вечно проигрывающих и вечно выигрывающих. Правила игры должны быть такими, чтобы развивающиеся экономики имели шанс хотя бы догнать тех, кого мы называем экономикой развитыми. Нужно добиваться выравнивания темпов экономического развития, подтягивать отстающие страны и регионы, чтобы плоды экономического роста и технологического развития были доступны всем, в том числе это позволит победить одну из самых тяжелых проблем современности — бедность.

Россия выступает за гармонизацию региональных экономических форматов на основе принципов прозрачности и уважения интересов друг друга. Именно так мы выстраиваем деятельность Евразийского экономического союза, ведем переговоры с нашими партнерами, в том числе о сопряжении с реализуемым Китаем проектом «Экономического пояса Шелкового пути». Рассчитываем, что это позволит создать большое Евразийское партнерство, которое в перспективе может превратиться и в один из центров формирования в Евразии широкого интеграционного контура. Для воплощения этой идеи уже начаты переговоры в формате «пять плюс один» по соглашению о торгово-экономическом сотрудничестве между всеми участниками этого процесса.