

Научно-исследовательский финансовый институт

# Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

№ **5** (33)  
сентябрь-октябрь  
2016

**Главный редактор В. С. Назаров**  
директор НИФИ, кандидат экономических наук

## Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Editorial Advisory Board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ISSN 2075-1990

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

### **Учредитель и издатель**

федеральное государственное бюджетное учреждение  
«Научно-исследовательский финансовый институт»

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

### **Founder and Publisher**

Financial Research Institute

**Address:** Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation  
Tel./Fax: +7 495 6997414  
E-mail: mail@nifi.ru  
Website: www.nifi.ru

Журнал соответствует требованиям Высшей аттестационной комиссии  
при Минобрнауки России к рецензируемым научным изданиям  
и входит в Перечень ВАК, который вступил в силу 01.12.2015 г.

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

Все статьи рецензируются.  
Перепечатка материалов, опубликованных в журнале,  
допускается только с письменного разрешения редакции.  
Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

# Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал

Научно-практическое издание. Выходит 6 раз в год.

ISSN 2075-1990

## Редакционная коллегия

### Главный редактор В. С. Назаров

директор НИФИ, кандидат экономических наук

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

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

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

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

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

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

**Марьясин А. М.**, руководитель Центра методологии бухгалтерского учета НИФИ, кандидат экономических наук

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

**Пинская М. Р.**, директор Центра налоговой политики и налогового администрирования Финансового университета при Правительстве РФ, профессор Финансового университета при Правительстве РФ, руководитель Центра налоговой политики НИФИ, доктор экономических наук, доцент

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

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

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

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

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

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

**Захарова Т. М.**, ведущий редактор журнала, редактор редакционно-издательского отдела НИФИ

**Агеев Г. И.**, начальник редакционно-издательского отдела НИФИ

## **Financial Research Institute. Financial journal**

Scientific publication. The journal is being published 6 times a year.

ISSN 2075-1990

### **Editorial Board**

#### **V. Nazarov, Editor in Chief**

Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

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

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

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

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

**M. Zembatov**, Leading Researcher of the Center for State and Municipal Institutions' Finance, Financial Research Institute, PhD (Economics)

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

**A. Maryasin**, Head of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

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

**M. Pinskaya**, Director of the Tax and Tax Law Center, Financial University under the Government of the Russian Federation, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Head of the Tax Policy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics, Associate Professor

**I. Rycova**, Deputy Editor in Chief, Head of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

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

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

**G. Shakhova**, Chief Researcher Associate of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

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

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

**T. Zakharova**, Leading Editor of the Journal, Editor of Publishing Department, Financial Research Institute

**G. Ageev**, Chief of Publishing Department, Financial Research Institute

## Содержание

### **Государственный бюджет. Межбюджетные отношения**

**В. В. Климанов, А. М. Коротких**

Распределение межбюджетных трансфертов:  
теоретические предпосылки и российская практика ..... 7

### **Государственные финансы. Пенсионная система**

**Ю. М. Горлин, Е. Е. Гришина, В. Ю. Ляшок, В. С. Назаров**

Проблемы реформирования системы досрочных пенсий  
работников образования и здравоохранения ..... 16

### **Государственные расходы. Финансы социальной сферы**

**Е. И. Андреева, Д. Г. Бычков, О. А. Феоктистова**

Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки ..... 25

### **Финансы. Налоги и налогообложение**

**К. М. Никитин, М. А. Авдиенкова, О. О. Захарова, Э. А. Гильманова**

Консолидированные группы налогоплательщиков:  
как нужно использовать мораторий ..... 37

### **Мировая экономика. Международные финансы**

**И. А. Яковлев, Л. С. Кабир, С. И. Никулина, И. Д. Раков**

Региональные финансовые механизмы  
и их роль в обеспечении финансовой стабильности (опыт АСЕАН) ..... 52

**О. В. Богачева, О. В. Смородинов**

Финансовая интеграция в АСЕАН: теоретический аспект ..... 63

**И. А. Балюк**

О проблеме роста внешней задолженности  
в условиях глобализации мировой экономики ..... 75

### **Мировая экономика. Государственная поддержка инвестиций**

**М. А. Смирнов**

Анализ развития специальных экономических зон в Польше:  
выводы для России ..... 82

### **Денежное обращение. Национальные платежные системы**

**А. В. Глазунов, К. В. Швандар, А. А. Анисимова**

Развитие национальных платежных систем как актуальная тенденция ..... 94

**М. А. Михайлова, А. В. Обычный**

Применение статистических данных в методологии анализа  
национальной платежной системы ..... 103

### **Математические методы экономики. Рентабельность капитала**

**Ю. А. Буркова**

Факторы эффективности деятельности  
инвестиционных трастов недвижимости ..... 112

### **Финансы. Страхование**

**М. Л. Козлов**

Принятие управленческих решений в страховании  
как проявление синергетического менеджмента ..... 120

### **Научная жизнь**

**Н. А. Шаповалова**

Всероссийский семинар-совещание  
«Роль, возможности и механизмы участия бизнеса  
в проектах инициативного бюджетирования» ..... 127

## Contents

### **Government Budget. Intergovernmental Fiscal Relations**

*V. V. Klimanov, A. M. Korotkikh*

The Allocation of Intergovernmental Transfers:  
Theoretical Background and the Russian Practice ..... 7

### **Government Finance. Pension System**

*Y. M. Gorlin, E. E. Grishina, V. Y. Lyashok, V. S. Nazarov*

The Issue of Reform of Early Pensions for Health and Education Workers ..... 16

### **Government Spending. Social Sphere Finance**

*E. I. Andreeva, D. G. Bychkov, O. A. Feoktistova*

Regional Approaches to Optimization of Sub-federal Systems  
of Social Support Benefits in Russia ..... 25

### **Finance. Taxes and Taxation**

*K. M. Nikitin, M. A. Avdienkova, O. O. Zakharova, E. A. Gilmanova*

Consolidated Groups of Taxpayers: How We Should Use the Moratorium ..... 37

### **World Economy. International Finance**

*I. A. Yakovlev, L. S. Kabir, S. I. Nikulina, I. D. Rakov*

Regional Financial Mechanisms and their Role  
in Financial Stability Ensuring (Experience of ASEAN) ..... 52

*O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov*

Financial Integration in ASEAN: Theoretical Aspect ..... 63

*I. A. Balyuk*

On the Problem of External Debt Growth  
in the Context of Globalization of the World Economy ..... 75

### **World Economy. State Support for Investment**

*M. A. Smirnov*

Analysis of the Polish Special Economic Zone Development:  
Implications for Russia ..... 82

### **Currency Circulation. National Payment Systems**

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

Development of National Payment Systems as the Current Trend ..... 94

*M. A. Mikhailova, A. V. Obynochny*

Statistical Data Implementation in Methodology  
of the National Payment System Analysis ..... 103

### **Mathematical Methods in Economy. Return on Invested Capital**

*Y. A. Burkova*

Real Estate Investment Trust Performance Efficiency Factors ..... 112

### **Finance. Insurance**

*M. L. Kozlov*

Management Decisions in Insurance as an Expression  
of Synergetic Management ..... 120

### **Academic Life**

*N. A. Shapovalova*

All-Russian Seminar "The Role, Business Opportunities  
and Mechanisms of Participation in the Budgeting Initiative Projects" ..... 127

## Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика

### Аннотация

Основным инструментом бюджетной политики Российской Федерации в условиях высокой дифференциации субъектов по уровню социально-экономического развития остаются межбюджетные трансферты. В статье рассмотрены теоретические подходы к формированию системы межбюджетных трансфертов, а также основные тренды в сфере межбюджетного регулирования в России в период с 2006 по 2015 г., что позволило определить приоритеты федерального правительства в данной области.

### Ключевые слова:

бюджетная политика, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, региональные бюджеты

**JEL:** H50, H61, H70

Фискальные механизмы в правовых системах стран мира на различных уровнях включают в себя несколько основных элементов, среди которых условные и безусловные межправительственные трансферты, меры налоговой гармонизации, заключение межправительственных соглашений, а также директивы, направленные на интеграцию общенациональных приоритетов в субнациональные программы развития. Основная цель перечисленных механизмов — содействие эффективной децентрализации для решения проблемы высокой дифференциации уровня развития субнациональных образований, адекватного распределения между уровнями бюджетной системы властных полномочий по мобилизации доходов бюджетов и регулированию общественных благ. При этом ключевая роль в большинстве случаев отводится именно системе межбюджетных отношений. Как показывают межстрановые исследования, расходы стран с развивающейся и транзитной экономикой на субнациональном уровне в среднем на 60 % финансируются за счет трансфертов [1].

### ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Существует три основных подхода к определению роли трансфертов в бюджетной политике. С точки зрения первого акцент делается на покрытии бюджетного разрыва. Второй предполагает приоритет функции выравнивания. Третий, наиболее широкий, выделяет трансферты в качестве инструмента для реализации приоритетов центрального правительства на региональном уровне: гармонизация политики на всех уровнях государственного управления, поддержание общенациональных стандартов предоставления государственных услуг, предотвращение неэффективного распределения ресурсов. В связи с этим все перечисленные подходы не являются взаимоисключающими [2].

---

Статья подготовлена в рамках реализации гранта Российского гуманитарного научного фонда (проект 16-02-00592).

Распределение финансовой помощи зависит от нескольких основных характеристик, таких как уровень дифференциации социально-экономического развития регионов, налоговой системы, распределения властных полномочий между уровнями управления. В связи с этим выделяется несколько основных функций межбюджетного регулирования:

- корректировка или урегулирование вертикальных дисбалансов;
- корректировка или урегулирование горизонтальных дисбалансов, или горизонтальное выравнивание;
- финансирование передаваемых полномочий;
- координация и гармонизация бюджетной политики на всех уровнях управления;
- ликвидация внешних эффектов при предоставлении общественных благ;
- обеспечение эффективности мобилизации доходов, финансового управления и использования средств региональных органов власти;
- предоставление государству достаточной гибкости для проведения политики макроэкономической стабилизации и оказания влияния на эффективность деятельности региональных органов власти.

Вертикальный дисбаланс подразумевает наличие финансового разрыва между распределением расходных и доходных полномочий. Трансферты могут использоваться для того, чтобы местные органы власти имели адекватные доходы, предназначенные для выполнения особых функций (расходных потребностей), особенно если другие виды доходов (налоги, пользовательские платежи, сборы и т. д.) не обеспечивают необходимый уровень поступлений.

Важнейшая функция трансферта — выравнивание возможностей по предоставлению государственных услуг. Дополнительные ресурсы, как правило, передаются региональным органам власти с более низкой бюджетной обеспеченностью (налоговым потенциалом) и/или более высокими расходными потребностями по сравнению со средним общенациональным уровнем.

Трансферт может направляться региональным органам власти на компенсацию дополнительных расходных обязательств, возникающих в результате принятых на федеральном уровне решений. Это может быть выполнено путем ежегодной оценки влияния новых законодательных актов или постановлений о делегировании полномочий и/или через текущие корректировки размера трансферта.

Целями выделения трансферта могут быть также координация, гармонизация и воздействие на расходы субнациональных органов власти в соответствии с задачами государственного уровня. Для стимулирования расходов в границах национальных приоритетных областей могут использоваться разные формы трансфертов. Важно подчеркнуть, что система трансфертов должна в максимально возможной степени обеспечить автономность и гибкость субнационального бюджета и не должна приводить к микроконтролю расходов, т. е. это затормозит достижение цели эффективности финансовой децентрализации.

Трансферты могут использоваться для компенсации субнациональным органам власти за услуги, которые они предоставляют и которые оказывают влияние на территории за пределами их юрисдикций, то есть там, где имеется положительный или отрицательный внешний эффект. Трансферты могут быть выделены для того, чтобы, например, образовательные услуги предоставлялись на должном уровне или уделялось достаточное внимание экологическим проблемам. Региональные власти зачастую учитывают лишь свои собственные потребности, не придавая значения последствиям, которые это может иметь для других регионов. Подобная ситуация часто приводит к неоптимальному предоставлению определенных услуг в стране. Тем не менее предоставление образовательных услуг на субнациональном уровне может принести пользу другим регионам страны (положительный внешний эффект), а загрязнение окружающей среды может оказать негативное воздействие на территории за пределами этого региона (отрицательный эффект).



Важно, чтобы трансферты не создавали отрицательных стимулов для мобилизации доходов и управления расходами региональных органов власти. Однако субсидии могут использоваться более активно для стимулирования результативности региональных органов власти, например в области проведения мероприятий по мобилизации налоговых поступлений, эффективного управления, в т. ч. финансового, и в других сферах.

Государству может потребоваться скорректировать общий уровень активности в национальной экономике, и размер и распределение бюджетных трансфертов может стать важным элементом этого. Данная цель должна быть уравновешена другой, заключающейся в обеспечении прогнозируемости, устойчивости и прозрачности трансфертов с точки зрения местных органов власти для обеспечения планирования и бюджетирования в регионах на должном уровне.

В дополнение к этим изначальным целям трансфертов могут существовать менее формальные цели, такие как попытка государства контролировать субнациональные органы власти или желание «разгрузить» функции с недостаточным финансированием, а также сдвиг так называемых «нефинансируемых полномочий» в сторону субнациональных органов власти с недостаточной компенсацией как часть стратегии по сокращению дефицита государственного бюджета. Разработка системы трансфертов и критериев их распределения в этом случае будет зависеть от основной направленности и конкретных приоритетов этих целей.

Общая архитектура систем финансовых трансфертов влияет на выбор и автономию субнациональных органов власти в предоставлении услуг. Для построения адекватной системы трансфертов необходимо, во-первых, определить цели, на которые они будут выделяться, и, во-вторых, выяснить, какой тип трансферта в наибольшей степени отвечает каждой из этих целей.

В рамках теории государственных финансов межбюджетные трансферты, передаваемые центральным правительством на нижестоящие уровни, рассматриваются в основном с точки зрения формы, в которой они должны предоставляться, т. к. предполагается непосредственное влияние трансферта на финансовое поведение субнациональных правительств. В связи с этим основной задачей исследований в сфере межбюджетных отношений остается рассмотрение воздействия альтернативных форм трансфертов на финансовые решения на региональном уровне.

### **ОСОБЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ**

В более широком смысле трансферты делятся на условные и безусловные. Безусловный трансферт предоставляется в качестве бюджетной поддержки и используется по усмотрению получателя в соответствии с его функциями. Основная задача такого трансферта — выравнивание социально-экономической ситуации на субфедеральном уровне при сохранении автономности субнациональных правительств. В структуре трансфертов выделяются «блочные» трансферты, которые предоставляются для широкой поддержки одной области субнациональных расходов (например, образования или здравоохранения) [3], позволяя получателю распределять средства по собственному усмотрению, но в рамках конкретной отрасли.

Условные трансферты могут предоставляться с учетом обязательств по софинансированию со стороны субнационального образования определенной доли расходов. Долевой трансферт может быть открытым, предполагающим, что центральное правительство финансирует мероприятия и программы в установленной доле независимо от конечной стоимости проекта. Закрытый трансферт означает, что федеральный центр предоставляет получателю средства только в установленных пределах, т. е. имеет контроль над стоимостью финансируемой программы. Необходимо отметить, что подобные требования обеспечивают более низкую гибкость регионов в части расходования средств.

В табл. 1 рассмотрены преимущества и недостатки использования условных и безусловных трансфертов.

Таблица 1

**Характеристика использования безусловных и условных трансфертов**

Типы трансфертов	Преимущества	Недостатки
Безусловные	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Поддерживают региональную самостоятельность и эффективность регионального планирования и бюджетирования, обеспечивая равномерное финансирование</li> <li>— Обеспечивают простоту в управлении и снижение операционных расходов</li> <li>— Минимизируют объем отчетности, предоставляемой с субнационального уровня на национальный</li> </ul>	<p>Могут привести:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— к вытеснению вклада региональных органов власти в финансирование услуг</li> <li>— к неэффективным затратам в случае отсутствия должного уровня управления в субнациональных образованиях</li> </ul>
Условные	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Способны поддерживать минимальные национальные стандарты услуг</li> <li>— Стимулируют рост качества государственных услуг в основных сферах</li> <li>— Положительно воздействуют на агентские функции и функции, зависящие от внешних факторов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Могут привести к слишком сильному контролю и отсутствию четкой подотчетности</li> <li>— Усложняют процесс измерения и контроля (много операционных издержек)</li> <li>— Могут исказить региональные приоритеты (снижается эффективность распределения ресурсов)</li> </ul>

Источник: *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.*

Основываясь на международной практике распределения межбюджетных трансфертов, можно выделить перечень трансфертов, которых следует избегать. Среди них трансферты с неопределенно указанными целями, трансферты на финансирование регионального дефицита, на капитальное строительство без средств на дальнейшее обеспечение объектов, трансферты в равном размере для всех регионов, трансферты, влекущие резкие изменения в структуре расходов субнационального бюджета, а также трансферты, подрывающие автономию региона и эффективность его финансовой системы [4].

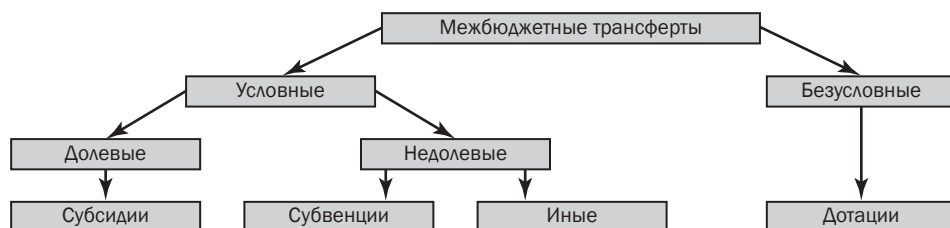
В российской практике в качестве безусловного трансферта представлены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Данный вид трансферта предоставляется на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Условные трансферты представлены в большей части субсидиями, субвенциями, а также иными межбюджетными трансфертами. Субсидия по своей сути является безусловным долевым трансфертом. Это межбюджетный трансферт, предоставляемый в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении собственных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления. Недолевой трансферт представлен в форме субвенции — межбюджетного трансферта на выполнение полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления регионам или муниципальным образованиям.

В ст. 6 БК РФ, содержащей трактовку основных понятий, используемых в бюджетном законодательстве, дается определение только дотации, а понятия субвенции и субсидии отсутствуют. В каждом случае предлагается обращаться к статьям, определяющим порядок их предоставления из бюджета соответствующего уровня; также не выделены случаи предоставления иных трансфертов.

Для выделения приоритетов федерального правительства в сфере межбюджетных отношений необходимо распределить действующие механизмы по видам трансфертов (рис. 1).

Рисунок 1

**Классификация межбюджетных трансфертов в Российской Федерации**



Источник: составлено авторами.

Наибольшая доля межбюджетных трансфертов в рассматриваемый период распределяется в форме безусловных трансфертов — дотаций. Они призваны выполнять роль компенсатора несбалансированного распределения доходов и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и во многом связаны с необходимостью выполнять социальные обязательства государства вне зависимости от уровня социально-экономического развития региона.

В целом для регионов-получателей данный вид трансфертов более предпочтителен, т. к. позволяет сохранять субнациональную автономию и гибкость структуры бюджетных расходов. При этом стимулируется рост прозрачности и эффективности расходов. Теоретически данный вид трансферта наиболее эффективен с точки зрения роста общественного благосостояния ввиду действия эффекта дохода. При этом отсутствует эффект замещения, так как трансферт может быть использован на любую комбинацию общественных товаров или услуг (в т. ч. на снижение налоговой нагрузки) [5].

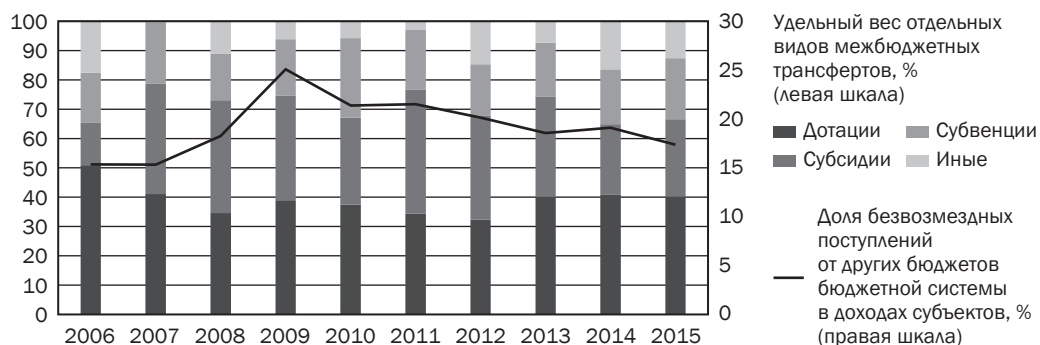
**РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ**

Объективная необходимость функционирования системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации обуславливается прежде всего социально-экономическими и природно-климатическими условиями и неодинаковым уровнем экономического потенциала территорий.

В условиях высокой степени налоговой централизации и низкой самостоятельности регионов политика в сфере межбюджетных отношений являлась одной из ключевых сфер бюджетного регулирования в государстве. Правая шкала рис. 2 демонстрирует степень зависимости консолидированных бюджетов субъектов от трансфертов из федерального бюджета.

Рисунок 2

**Межбюджетные трансферты в период с 2006 по 2015 г.**



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

Пик значимости межбюджетных трансфертов произошел в кризисном 2009 г., после чего роль трансфертов в общих доходах консолидированных бюджетов регионов начала снижаться. Однако необходимо отметить, что на рисунке показано среднее значение показателя, в то время как для ряда субъектов доля трансфертов федерального правительства в доходах достигает 80 % [6].

Однако ситуация после 2006 г. показывает, что доля данного вида трансферта снизилась с 50 до 40 % и осталась на таком же уровне в 2015 г. (рис. 3, 4).

Рисунок 3

**Структура межбюджетных трансфертов в 2015 г.**

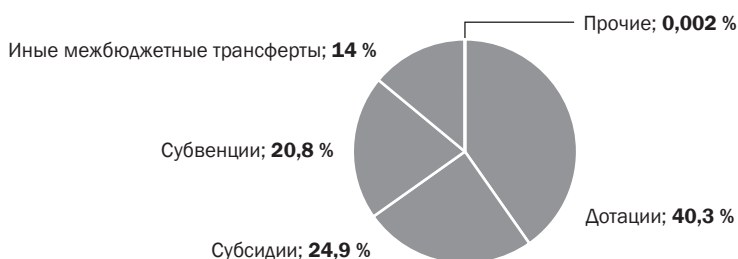
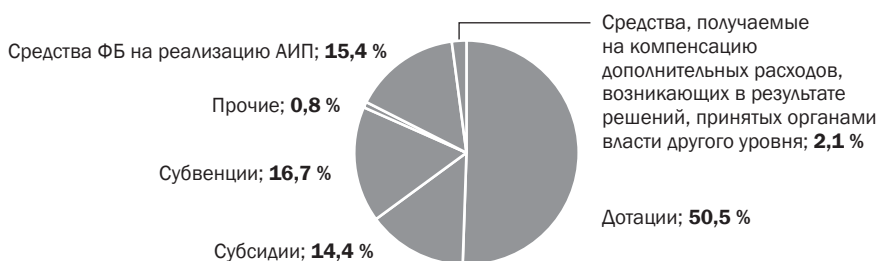


Рисунок 4

**Структура межбюджетных трансфертов в 2006 г.**



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

Подобная картина характерна для ситуации, когда центральное правительство не уверено в том, что все выделенные средства пойдут на производство необходимых общественных благ. В таком случае происходит рост удельного веса условных трансфертов — субсидий и субвенций. Таким образом, в указанный период приоритет сместился в сторону трансфертов, предусматривающих выполнение получателем определенных условий.

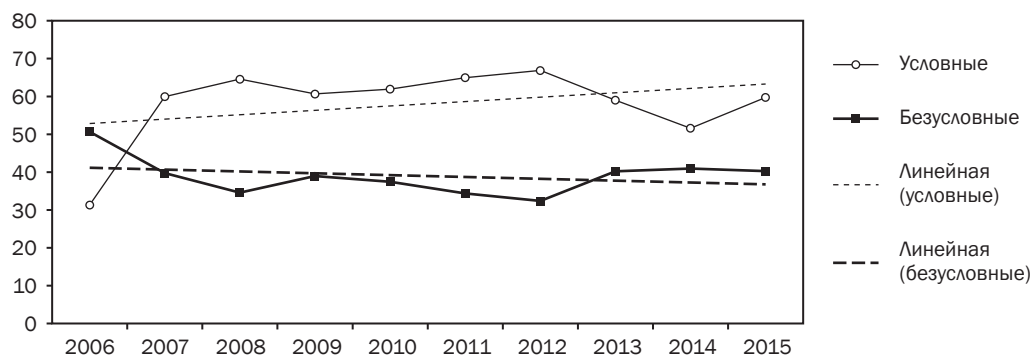
При этом нельзя сказать, что тренд линейно развивался в сторону смещения к условным трансфертам. Уже после 2006 г. резко возросла их доля, в то время как в последующие годы наблюдается более стабильное соотношение. Наименьшая доля на безусловные трансферты приходилась в период 2008–2012 гг., однако ситуация изменилась после принятия новых стратегических документов в сфере бюджетной политики. В частности, Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.<sup>1</sup> в качестве основного принципа и среднесрочного целевого ориентира политики в сфере межбюджетных отношений определяет повышение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В связи с этим доля дотаций в общем объеме трансфертов выросла с 32 % в 2012 г. до 40 % в 2013-м и по 2015 г. не опускалась ниже этой планки.

Распределение трансфертов в рассматриваемый период представлено на рис. 5.

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

Рисунок 5

**Доля условных и безусловных межбюджетных трансфертов в период с 2006 по 2015 г., %**



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

На графике видно, как изменилась структура распределения трансфертов после 2006 г. В данном случае распределение по категориям произведено в соответствии с классификацией на рис. 1. В кризисные годы разрыв между условными и безусловными видами трансфертов в основном увеличивался, а после 2012 г. начал резкое снижение. Однако в 2015 г. доля условных трансфертов возросла за счет категории иных межбюджетных трансфертов.

Проблемой стал рост доли безусловных трансфертов без формализованной формы расчета — дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета (табл. 2).

Таблица 2

**Удельный вес отдельных видов дотаций в 2006 и 2015 гг., %**

Вид дотаций	2006	2015
На выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	77,0	74,9
На поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	17,0	23,4
На содержание объектов инфраструктуры г. Байконур	0,2	0,1
На реализацию ФЦП регионального развития	5,1	-
Бюджету Красноярского края	0,7	-
На функционирование ЗАТО	-	1,5

Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

Недостатком данного вида трансфертов можно считать не только отсутствие формализованной формы расчета, что определяет непрозрачность процедуры распределения средств между субъектами Российской Федерации. Трансферты на финансирование регионального бюджета формируют отрицательные стимулы для субнациональных правительств [7]. Субъектам в подобных условиях становится выгоднее сохранять более высокий дефицит, чтобы получить больше финансовой помощи от центрального правительства.

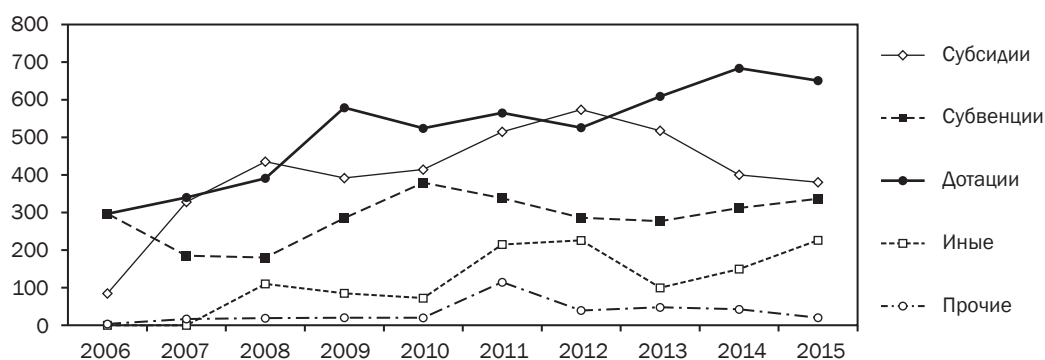
Для субсидий как формы межбюджетных трансфертов характерна более узкая целевая направленность по сравнению с дотациями на выравнивание, предполагающими большую свободу субъектов Российской Федерации в распоряжении полученными средствами. Таким образом, использование субсидирования смещает акценты в межбюджетных отношениях и сужает действие принципа самостоятельности бюджетов. Условные недолевые трансферты лучше всего подходят для субсидирования приоритетных для центрального правительства видов деятельности, которые не являются столь значимыми для субнациональных правительств. Общий тренд в доле распределяемых субсидий также отсутствует:

в период с 2007 по 2013 г. их доля в общем объеме трансфертов колебалась от 30 до 38 %, резко увеличившись после 2006 г. с 14 до 38 %. Однако после 2013 г. доля субсидий снизилась на 10 % (до 24 %), что не позволяет сделать вывод о дальнейших тенденциях.

Предоставление условного межбюджетного трансферта (субвенции) на реализацию делегированных полномочий ставит перед собой целью повышение эффективности его исполнения. При наделении полномочием предполагается, что субъект, которому данное полномочие передано, сможет обеспечить его реализацию с меньшими затратами или обеспечить более качественное исполнение с прежним объемом затрат. Удельный вес субвенций в структуре межбюджетных трансфертов достиг своего пика в 2010 г., однако в остальные годы их доля колеблется у отметки 20 %. Несмотря на изменение структуры трансфертов в пользу условных трансфертов, тренды в распределении средств в номинальном выражении показывают последовательный рост при выделении дотаций. При этом выдача субсидий падает с 2012 г. Общие направления показаны на рис. 6.

Рисунок 6

Распределение межбюджетных трансфертов в 2006–2015 гг., млрд руб.



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом система межбюджетных отношений в Российской Федерации характеризуется несколькими основными тенденциями.

Значительную роль в финансовой поддержке регионов играют безусловные трансферты, которые выступают предпочтительной формой трансферта для субнациональных правительств. В то же время большую долю трансфертов общего назначения формируют дотации без формализованной формы расчета, что препятствует росту прозрачности системы распределения трансфертов;

Удельный вес безусловных трансфертов после 2006 г. колеблется в районе 40 %, а начиная с 2013 г. не падает ниже 40 %, что соответствует направлению, установленному в Программе повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 года. Сокращение удельного веса безусловных трансфертов после 2006 г. характеризует снижение автономности субъектов — получателей трансфертов.

Выросла роль условных долевых трансфертов, распределение которых связано с рисками по провоцированию дисбалансов в финансировании различных отраслей региональной экономики.

Действующая организация системы межбюджетных отношений в России в значительной степени направлена, с одной стороны, на выравнивание финансового положения регионов, а с другой — на контроль за структурой субнациональных расходов. В то же время наличие некоторых видов трансфертов снижает рост прозрачности всей системы и создает отрицательные стимулы для субфедеральных правительств, что негативно влияет на их финансовое положение и делает бюджетную систему РФ неэффективной.

## Библиография

1. Alam M. Intergovernmental Fiscal Transfers in Developing Countries: Case Studies from the Commonwealth // Commonwealth Secretariat Local Government Reform Series № 5. 2014. P. 15.
2. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. P. 57–65.
3. Channa A., Faguet J. P. Decentralization of Health and Education in Developing Countries: a Quality-Adjusted Review of the Empirical Literature / London: LSE/STICERD Working Paper, 2012. № 38. P. 4–6.
4. Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers / Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. T. Ter-Minassian. Washington D.C.: IMF, 1997. P. 73.
5. Климанов В. В., Михайлова А. А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // Финансы. 2015. № 7.
6. Estache A., Garsous G., da Motta R. S. Shared Mandates, Moral Hazard, and Political (Mis)alignment in a Decentralized Economy. [Электронный ресурс] / IDB Working Paper Series, 2015. № IDB-WP-593. Режим доступа: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6882/>.

## Авторы



**Климанов Владимир Викторович**, д. э. н., директор Института реформирования общественных финансов, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики РАНХиГС  
(e-mail: [vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru))



**Коротких Анна Маратовна**, аналитик Института реформирования общественных финансов  
(e-mail: [amk@irof.ru](mailto:amk@irof.ru))

V. V. Klimanov, A. M. Korotkikh

## The Allocation of Intergovernmental Transfers: Theoretical Background and the Russian Practice

### Abstract

*In conditions of high differentiation of regions at the level of economic and social development, intergovernmental transfers remain the main instrument of budgetary policy of the Russian Federation. The article describes the main trends of intergovernmental regulation in Russia in period between 2006 and 2015 and its theoretical framework which allowed the authors to determine the priorities of the Central government in this sphere.*

### Keywords:

*fiscal policy, intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers, regional budgets*

**JEL:** H50, H61, H70

**Klimanov Vladimir V.**, Doctor of Economics, Director of Institute for Public Finance Reform<sup>1</sup>; Head of the Government Regulation of the Economy Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)<sup>2</sup>  
(e-mail: [vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru))

**Korotkikh Anna M.**, Analyst, Institute for Public Finance Reform<sup>1</sup>  
(e-mail: [amk@irof.ru](mailto:amk@irof.ru))

### Authors affiliation:

1 — Institute for Public Finance Reform, Moscow 125009, Russian Federation

2 — Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation

Ю. М. Горлин, Е. Е. Гришина, В. Ю. Ляшок, В. С. Назаров

## Проблемы реформирования системы досрочных пенсий работников образования и здравоохранения

### Аннотация

В статье проведен анализ возможных социально-экономических последствий реализации мер по реформированию системы досрочных пенсий для работников сферы здравоохранения и образования. На основании результатов социологических опросов и фокус-групп с педагогическими и медицинскими работниками было проведено изучение последствий постепенного повышения требований к страховому стажу для получения права на досрочное назначение пенсии и отмены досрочных пенсий для начинающих работников. Дана актуарная оценка экономических эффектов от реализации указанных мер реформирования института досрочных пенсий. Сформированы рекомендации по реформированию системы досрочных пенсий для работников образования и здравоохранения.

### Ключевые слова:

досрочные пенсии, обязательное пенсионное страхование, педагогические работники, медицинские работники, долгосрочная сбалансированность пенсионной системы

JEL: H55

Многие российские исследования, посвященные анализу российской пенсионной системы, показывают необходимость ее реформирования [1–7]. В частности, в работах отмечается невозможность достижения при инерционном сценарии развития пенсионной системы приемлемого коэффициента замещения [4], подчеркивается актуальность проблемы скрытой оплаты труда, негативно влияющей на основные параметры пенсионной системы [2–3; 7–8], а также проблемы реформирования системы досрочных пенсий с целью обеспечения долгосрочной финансовой сбалансированности пенсионной системы [3; 5–6].

В исследованиях указывается, что зарубежные страны проводят реформы института досрочных пенсий путем ужесточения требований к стажу, необходимому для назначения пенсий, и повышения минимального возраста для назначения досрочных пенсий [9].

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года, разработанной с привлечением экспертного сообщества, отмечалась необходимость перехода в сфере здравоохранения и образования на «новый социальный контракт» с целью компенсации отмены досрочных пенсий повышением заработной платы для молодых работников [10].

Реформирование системы досрочных пенсий также указано в качестве одного из основных направлений реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р.

В настоящее время в России отдельные категории работников образования и здравоохранения при наличии соответствующего страхового стажа имеют право на получение досрочных пенсий. В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» страховая пенсия по старости назначается ранее достижения пенсионного возраста (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин) лицам, не менее 25 лет



осуществлявшим педагогическую деятельность в учреждениях для детей, и лицам, осуществлявшим лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения не менее 25 лет в сельской местности и поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, сельской местности и поселках городского типа либо только в городах.

Система досрочных пенсий работников сферы образования и здравоохранения была создана в период существования СССР и была призвана в условиях централизованной экономики и низкой оплаты труда обеспечить привлекательность данных профессий и удержать работников в указанных отраслях.

Однако в настоящее время эти нормы находятся в диссонансе с рыночными механизмами регулирования рынка труда и создают неоправданную нагрузку на федеральный бюджет. Финансирование пенсионных выплат работникам сферы образования и здравоохранения, которым назначена досрочная страховая пенсия, осуществляется за счет трансферта федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, что увеличивает нагрузку пенсионной системы на федеральный бюджет и снижает возможности для повышения общего уровня страховых пенсий других категорий их получателей.

В настоящей работе представлены предложения по реформированию системы досрочных пенсий для работников сферы здравоохранения и образования, основанные на результатах социологических исследований мнений медицинских и педагогических работников, а также на результатах актуарных расчетов.

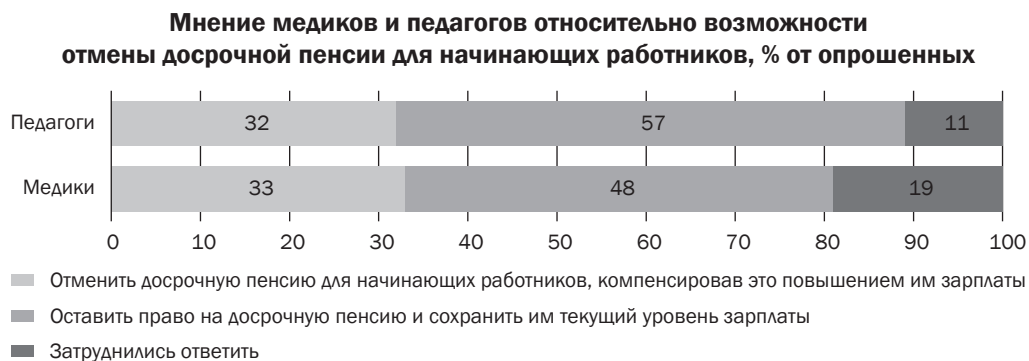
### **РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ДОСРОЧНЫХ ПЕНСИЙ: МНЕНИЕ РАБОТНИКОВ**

Для изучения мнения работников здравоохранения и образования относительно возможности реформирования системы досрочных пенсий были проведены два социологических опроса граждан России, работающих, соответственно, в сфере здравоохранения по какой-либо медицинской специальности и в сфере образования руководителем или по какой-либо педагогической специальности, за исключением работников вуза<sup>1</sup>. Кроме того, дополнительно были проведены качественные социологические исследования методом фокус-групп со следующими целевыми группами: студентами медицинских и педагогических вузов; врачами и медсестрами, воспитателями детских садов и учителями школ в возрасте до 30 лет и в возрасте 40–45 лет.

Анализ результатов количественных опросов работников сфер здравоохранения и образования показал, что для большинства респондентов (79 % медиков и 75 % работников образования) возможность получения досрочной пенсии при выборе профессии никакого значения не имеет. Результаты опросов работников здравоохранения и образования свидетельствуют о том, что социальные гарантии в качестве причины выбора профессии называли 1,3 % опрошенных медиков и 4 % опрошенных педагогов. Самой же популярной причиной выбора профессии, по словам респондентов, является призвание: так думают 35 % медиков и 45 % педагогов. Результаты фокус-групп также подтверждают, что среди молодых участников фокус-групп (до 30 лет) факт наличия льгот в зависимости от специального стажа не был сколько-нибудь значимым аргументом выбора профессии. Многие участники фокус-групп узнавали об этих льготах только в момент обсуждения.

В целом 57 % педагогов и 48 % медиков не согласны с мерой ликвидации досрочной пенсии для начинающих работников при повышении им заработной платы, тогда как около трети медиков и педагогов — согласны, а остальные затрудняются с ответом (рис. 1).

<sup>1</sup> Социологические исследования методом телефонного опроса проводились фондом «Общественное мнение» (ФОМ) в период с 18 августа по 12 сентября 2015 г. Размер выборки каждого из социологических исследований составил 1602 респондента.



Источник: расчеты авторов на данных опроса ФОМ.

Наибольшая доля как медицинских, так и педагогических работников, согласных на отмену досрочной пенсии при условии получения компенсации в виде прибавки к заработной плате, — среди лиц в возрасте от 30 до 39 лет (38 %).

Наиболее высокая доля лиц, считающих, что необходимо оставить право медиков на досрочную пенсию, наблюдалась среди респондентов, занятых на работах с относительно высокой нагрузкой, в диспансерах и станциях скорой помощи: соответственно 61 и 57 %. В то же время среди медиков, работающих в поликлиниках, напротив, высока доля лиц, считающих приемлемой отмену досрочной пенсии для начинающих работников (36 %). Кроме того, младший медицинский персонал в меньшей степени поддерживает отмену досрочных пенсий по сравнению со старшим медицинским персоналом: соответственно 23 и 38 %.

Низкооплачиваемые медицинские работники с заработной платой ниже 15 тыс. руб. чаще считали, что надо оставить право на досрочную пенсию для начинающих работников: так думали 55 % низкооплачиваемых медиков (для сравнения — 48 % среди всей выборки). Скорее всего, это связано с тяжестью труда респондентов: как правило, наименее оплачиваемые медицинские работники относятся к младшему медицинскому персоналу и заняты на относительно тяжелых работах с использованием физического труда. Это подтверждает и сравнение мнения о возможности отмены досрочной пенсии у городских и сельских медиков: медицинские работники, работающие в селах, более склонны считать, что необходимо оставить досрочную пенсию, чем городские медики (соответственно 58 и 49 %).

Среди работников сферы образования наиболее высокая доля лиц, считающих, что необходимо оставить право педагогов на досрочную пенсию, наблюдалась среди респондентов, работающих в общеобразовательных школах (62 %), а наиболее высокая доля лиц, считающих, что необходимо отменить досрочную пенсию, — среди педагогов, работающих в детских садах, техникумах и училищах (37 %).

Педагогические работники, имеющие право на досрочную пенсию, с заработной платой до 10 тыс. руб. более склонны считать, что необходимо отменить досрочную пенсию, компенсировав это повышением заработной платы: так думают 41 % респондентов данной категории, в то время как среди педагогических работников с заработной платой свыше 30 тыс. руб. — только 28 %.

Педагоги, имеющие право на досрочную пенсию и проживающие в сельской местности, в большей степени склонны считать, что необходимо сохранить право педагогов на досрочную пенсию, чем педагоги, проживающие в городах: соответственно, 67 и 57 %.

В качестве основных причин против отмены досрочных пенсий работники медицины называют тяжесть работы на своих рабочих местах. Кроме того, потеря пенсии рассматривается ими как потеря дополнительного гарантированного дохода. В то же время многие медики признают, что введение данной меры позволит сделать заработную плату достойной, что будет способствовать увеличению притока молодежи в сферу здравоохранения и повысит качество работы медицинских работников.

Опрошенные педагогические работники высказывали схожее мнение по данному вопросу. Основными аргументами в пользу необходимости оставления досрочной пенсии для молодых педагогических работников и сохранения им текущего уровня заработной платы выступало то, что у педагогов трудная работа, многие к пенсии теряют силы и здоровье, к тому же пенсия гарантирована, она дает надежду на будущее и дополнительный доход. Кроме того, около четверти опрошенных работников образования опасались, что повышение зарплаты в случае отмены досрочной пенсии не будет большим.

Анализ результатов фокус-групп показал, что, по мнению работников, аргументами в пользу обоснованности пенсионных льгот для медиков и педагогов являются напряженная работа, высокие физические и психоэмоциональные нагрузки, фактически увеличенный рабочий день, а также ухудшение психоэмоциональных и физических характеристик человека после 20–25 лет работы. Помимо этого участники фокус-групп говорили о важности символического значения досрочной пенсии как факта признания заслуг.

Работники здравоохранения и образования, участвовавшие в фокус-группах, отмечали, что сохранение права на досрочную пенсию лишь для отдельных должностей и профессий в сфере образования и здравоохранения может вызвать конфликты в профессиональном сообществе. В то же время участниками фокус-групп подчеркивалось, что отдельным категориям учителей и врачей право на досрочную пенсию должно быть непременно сохранено. В частности, названы следующие категории медицинских работников, которые должны обязательно иметь право на досрочную пенсию: медики, занятые на вредных работах, в ночную смену; лица, работающие непосредственно с пациентами, особенно с пожилыми или детьми; реаниматологи; хирурги; анестезиологи; медики, занятые на станциях скорой помощи, а также сельские медики. Среди педагогов названы следующие категории: преподаватели коррекционных классов; социальные педагоги, работающие с трудными семьями; педагоги, работающие в детских домах.

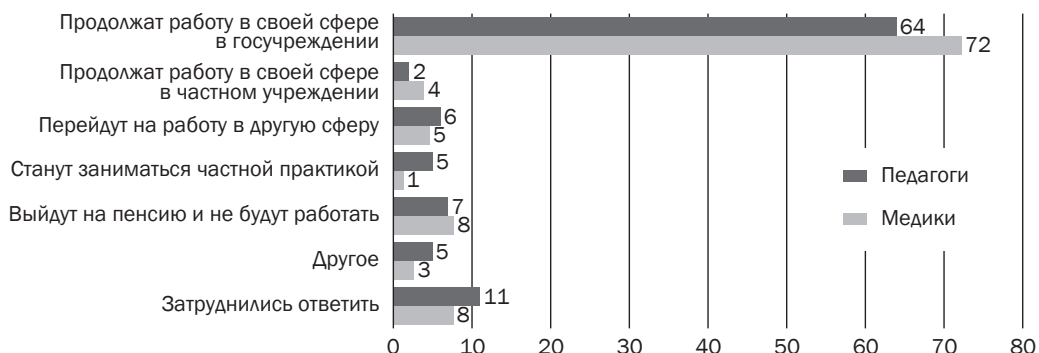
В целом участники фокус-групп отмечали, что пенсия, назначаемая досрочно, дает им свободу выбора, позволяя уйти с работы в случае, если рабочая нагрузка будет для них чрезмерной или у них обострятся возрастные заболевания. Говоря о собственных перспективах работы на пенсии, большинство медиков и педагогов подтверждали, что, если позволит здоровье, то они готовы работать.

Работники сферы здравоохранения и образования предполагают, что их работа на пенсии будет связана с профессией. Самая распространенная стратегия у представителей обеих профессиональных групп — работа в своем или похожем государственном учреждении, но с меньшей нагрузкой.

Результаты проведенных социологических исследований свидетельствуют, что 64 % педагогов и 72 % медицинских работников после получения досрочной пенсии планируют продолжить работу в своей сфере в государственном учреждении, еще 2 % педагогов и 4 % медиков — в частном учреждении (рис. 2). Планируют выход на пенсию и занятие частной практикой 5 % педагогических и 1 % медицинских работников. И лишь 7 % педагогов и 8 % медиков планируют перестать работать после получения досрочной пенсии.

Рисунок 2

**Трудовые планы работников сферы образования и здравоохранения после получения досрочной пенсии, % от опрошенных**

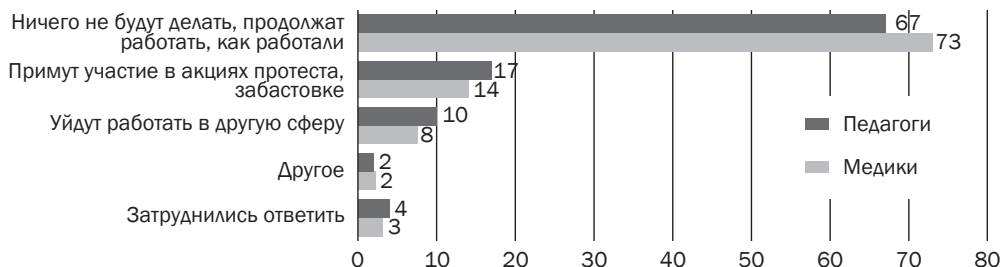


Источник: расчеты авторов на данных опроса ФОМ.

Результаты социологических опросов свидетельствуют о том, что большинство работников сферы образования и здравоохранения никак не отреагируют на отмену права на досрочную пенсию и продолжат работать на своих рабочих местах. Так, 73 % медиков и 67 % педагогов сообщили, что ничего не будут делать и продолжат работать, как работали, 14 % медиков и 17 % педагогов сказали, что примут участие в акциях протеста, и 8 % медиков и 10 % педагогов уйдут работать в другую сферу.

Рисунок 3

**Действия работников сферы образования и здравоохранения, не получающих досрочную пенсию, в случае ее отмены, %**



Источник: расчеты авторов на данных опроса ФОМ.

Увеличение пенсионного возраста и требований к стажу в обмен на повышение зарплаты работники образования и здравоохранения в целом считают приемлемой альтернативой, однако только в случае, если при этом заработная плата существенно повысится.

Таким образом, проведенные социологические опросы и фокус-группы работников сферы образования и здравоохранения показывают, что реформирование системы досрочного получения пенсии путем повышения требований к страховому стажу для данных работников не приведет к значимым отрицательным социально-политическим последствиям. Большинство работников сферы образования и здравоохранения никак не отреагируют даже на полную отмену права на досрочную пенсию и продолжат работать на своих рабочих местах. Протестный потенциал данных работников в ответ на отмену досрочных пенсий является скорее эмоциональной декларацией. Так, например, в фокус-группах этой точки зрения придерживались лишь двое человек. В связи с этим, если отмена досрочных пенсий в сфере образования и здравоохранения будет

проводиться постепенно и сопровождаться повышением уровня оплаты труда, то, скорее всего, протестной реакции на данную меру не последует.

### РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ДОСРОЧНЫХ ПЕНСИЙ ДЛЯ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Проведенный анализ позволяет сформировать рекомендации по реформированию системы досрочных пенсий для работников образования и здравоохранения. В частности, проведенные социологические исследования показывают, что право на досрочную пенсию должно быть какое-то время сохранено, поскольку большинство работников выступают за сохранение права на досрочную пенсию и право на досрочную пенсию ассоциируется с признанием государства важной социальной роли профессий медика и педагога.

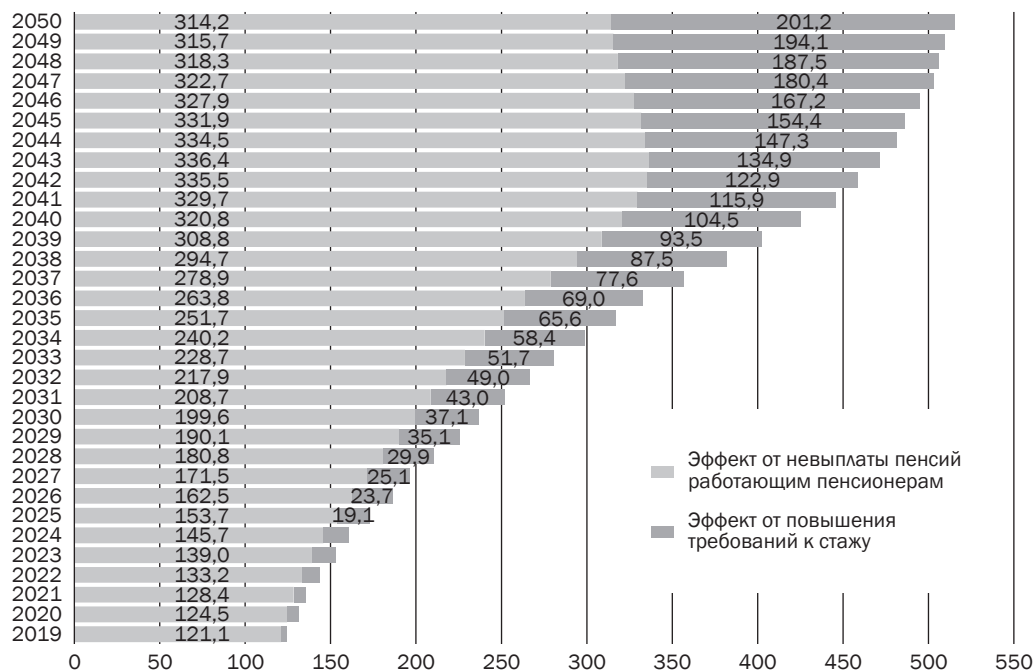
Однако сохранение права на досрочную пенсию не должно препятствовать медленному сворачиванию данного института, которое может проходить следующим образом.

В период с 2019 г. для работников сферы здравоохранения и образования право на досрочную пенсию предлагается сохранить только при условии увольнения с работы, дающей право на такую пенсию. Кроме того, с 2019 г. предлагается постепенно увеличивать требования к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии, по шесть месяцев в год, пока стаж не повысится на 15 лет.

Текущие расходы на выплату досрочных пенсий работникам здравоохранения и образования до достижения ими общеустановленного пенсионного возраста составляют более 200 млрд руб. Проведенные актуарные расчеты показывают, что суммарная оценка экономии расходов на выплаты досрочных пенсий работникам образования и здравоохранения от предложенных мер по реформированию института досрочных пенсий составит в 2019 г. 124,2 млрд руб. и достигнет к 2050 г. 515,4 млрд руб. (рис. 4).

Рисунок 4

#### Оценка экономии расходов на выплаты досрочных пенсий работникам образования и здравоохранения, с учетом предложенных мер, в 2019–2050 гг., млрд руб.



Источник: расчеты авторов.

В частности, при реализации реформы системы досрочных пенсий эффект от невыплаты досрочных пенсий пенсионерам, продолжающим трудовую деятельность, составит в 2019 г. 121,1 млрд руб. и достигнет к 2050 г. 314,2 млрд руб., а эффект от повышения требований к стажу составит в 2019 г. 3,2 млрд руб. и достигнет к 2050 г. 201,2 млрд руб.

Таким образом, предлагаемые меры по реформированию института досрочных пенсий для работников образования и здравоохранения позволят получить существенную экономию бюджетных средств и повысят долгосрочную сбалансированность пенсионной системы.

Важно подчеркнуть, что постепенное сворачивание системы досрочных пенсий в сфере образования и здравоохранения должно сопровождаться развитием иных социальных институтов. Во-первых, реформирование системы досрочных пенсий целесообразно сопровождать развитием добровольного медицинского страхования для работников сфер образования и здравоохранения с обязательным включением программ психологической реабилитации. По результатам проведенных социологических опросов 12–15 % опрошенных работников в сфере здравоохранения и образования отмечали, что досрочные пенсии нужны, потому что люди теряют силы и здоровье и наступает «психологическое выгорание». Таким образом, забота о сохранении человеческого капитала через развитие добровольного медицинского страхования поможет сгладить остроту указанных вопросов.

Во-вторых, реформирование должно происходить одновременно с развитием адресной социальной помощи нуждающимся гражданам. По результатам проведенных социологических опросов для 7–11 % респондентов досрочная пенсия нужна как гарантия того, что они не останутся без средств к существованию. Представляется, что гораздо эффективнее было бы предоставлять гарантию минимальных доходов через систему адресной социальной помощи наиболее нуждающимся гражданам, чем через систему досрочного получения пенсий.

В-третьих, при реформировании системы досрочных пенсий для работников сферы образования и здравоохранения необходимо обеспечить повышение их уровня оплаты труда. Так, 6–9 % опрошенных респондентов отмечали, что досрочные пенсии нужны им, чтобы повысить свое материальное благополучие, т. к. одной заработной платы для этого не хватает.

В-четвертых, необходимо обеспечить улучшение условий труда и снижение нагрузки на учителей и врачей, в основном за счет сокращения их «бумажной работы».

В-пятых, важно продолжить совершенствование систем переобучения и переквалификации работников образования и здравоохранения, находящихся в зрелом возрасте.

## Библиография

1. Назаров В. Актуальные проблемы пенсионной реформы / Серия «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией». М.: Издательство «Дело» РАНХ, 2010.
2. Малева Т. М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: о политической экономии популизма // Отечественные записки. 2005. № 3.
3. Назаров В. Будущее пенсионной системы: параметрические реформы или смена парадигмы? // Вопросы экономики. 2012. № 9.
4. Ляшок В. Ю., Назаров В. С., Орешкин М. С. Факторы роста размера пенсий в современной России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1.
5. Долотов В. А. Проблемы досрочных пенсий и их влияние на финансовую устойчивость пенсионной системы России // Уровень жизни населения регионов России. 2012. № 3.
6. Грищенко Н. Б., Деркач Н. О. Проблемы и перспективы реформирования льготного пенсионного обеспечения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 18.
7. Гришина Е., Дормидонтова Ю., Ляшок В. Влияние неформальной занятости на устойчивость пенсионной системы в России // Экономическая политика. 2014. № 6.
8. Соловьев А. К. Макроанализ пенсионной системы России // Вопросы экономики. 2013. № 4.
9. Малева Т., Синявская О. Повышение пенсионного возраста: pro et contra // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 8.
10. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1 / Под научн. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьмина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013.

## Авторы



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



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



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



**Назаров Владимир Станиславович**, к. э. н., директор Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: nazarov@nifi.ru)

Y. M. Gorlin, E. E. Grishina, V. Y. Lyashok, V. S. Nazarov

## The Issue of Reform of Early Pensions for Health and Education Workers

### Abstract

The article analyzes the possible socio-economic impact of the reform of the early retirement system for health and education workers. The effects of the gradual increase of the requirements for the insurance period for early retirement pension and the abolition of early retirement pension for entry-level workers are investigated on the basis of the sociological surveys results and focus groups of education and health workers. The actuarial valuation of the economic effects of the reform implementation is carried out in this article. The authors also give recommendations on reform of the early retirement system for health and education workers.

### Keywords:

early pensions, mandatory pension insurance, education workers, health workers, long-term pension system balance

**JEL:** H55

**Gorlin Yuri M.**, PhD (Economics), Deputy Director of the Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)<sup>1</sup>  
(e-mail: gorlinum@yandex.ru)

**Grishina Elena E.**, PhD (Economics), Head of the Laboratory of Labor Market and Pension System Researches, Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)<sup>1</sup>  
(e-mail: grishina@ranepa.ru)

**Lyashok Victor Y.**, Researcher, Institute of Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)<sup>1</sup>;  
Junior Researcher, Laboratory of Studies of the Labor Market, Higher School of Economics<sup>2</sup>  
(e-mail: victorlyashok@gmail.com)

**Nazarov Vladimir S.**, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute<sup>3</sup>  
(e-mail: nazarov@nifi.ru)

### Authors affiliation:

1 – Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA),  
Moscow 119571, Russian Federation

2 – Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

3 – Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation



Е. И. Андреева, Д. Г. Бычков, О. А. Феоктистова

## Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки

### Аннотация

В 2016 г. авторами была проведена инвентаризация мер социальной поддержки на региональном уровне. Ее целью была подготовка предложений для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по оптимизации системы мер социальной поддержки в связи с повышением адресности и введением критериев нуждаемости при предоставлении данных мер. Многие регионы уже начали оптимизацию: одни — в силу того, что понимают необходимость повышения эффективности бюджетных расходов в сфере социальной поддержки, другие — вынужденно, потому что федеральные финансовые власти проводят аудит эффективности региональных бюджетов и подталкивают к разработке программ оздоровления региональных финансов. В статье на примере конкретных региональных практик предлагаются направления и подходы к оптимизации основных мер социальной поддержки и категорий их получателей на региональном уровне.

### Ключевые слова:

социальная поддержка населения, меры социальной поддержки, принцип адресности, критерии нуждаемости, категория льготников, оптимизация

JEL: I38, I39, H53, H75

**П**роблема эффективности мер социальной поддержки (МСП) служит предметом внимания как зарубежных [1–4], так и российских исследователей [5–8]. В одной из наших предыдущих статей [9] мы обсуждали результаты инвентаризации мер социальной поддержки, предоставляемых на региональном уровне, особенности их архитектуры и проанализировали соответствие назначения данных мер целям социальной защиты населения.

Основные выводы, которые были сделаны из этой работы, заключаются в следующем. Региональная архитектура мер социальной поддержки громоздкая, разнородная по составу и по источникам финансирования<sup>1</sup>.

Значительная часть проблем, возникших при передаче большей части мандатов по социальной поддержке с федерального уровня на региональный и при проведении «монетизации льгот» в середине 2000-х, не решена до сих пор, в результате чего региональные системы мер социальной поддержки отличаются фрагментарностью: в них нет комплексного, системного подхода к поддержке населения. Основная причина этого — отсутствие четкого целеполагания:

- к мерам социальной поддержки отнесены выплаты, не связанные с защитой граждан от основных социальных рисков;
- целевое назначение многих мер даже не определено в устанавливающем их законодательстве;
- получателями мер являются не только сами носители льгот, но и члены их семей, которых существенно больше (в два-три раза);

<sup>1</sup> Только на уровне регионов меры социальной поддержки предоставляются как минимум четырьмя ведомствами: органами управления соцзащитой, образованием, здравоохранением, занятостью; сюда могут входить также органы управления в сфере культуры, физкультуры и спорта, ветеринарии, строительства, ЖКХ, сельского хозяйства.

— численность получателей мер активно увеличивается за счет граждан, в отношении которых государство по существу выступает как работодатель (государственные гражданские служащие, сельские специалисты и т. п.), а социальные выплаты фактически представляют собой «социальный пакет» работника, т. е. по своему целевому назначению не являются социальной поддержкой граждан<sup>2</sup>;

— большое количество мер предоставляется одной и той же категории получателей (в большинстве случаев это замечание справедливо в отношении мер по поддержке семей с детьми);

— меры зачастую вводятся ситуативно, на потребу дня или благодаря «лобби» отдельных групп граждан;

— встречаются меры, дублирующие федеральные или установленные в дополнение к федеральным, тем самым регион обеспечивает социальную поддержку не только региональных льготников, но и граждан, входящих в федеральный регистр льготников.

— меры социальной поддержки, связанные со строительством или приобретением жилья, развитием ипотеки, прямо противоречат применению принципа адресности и нуждаемости, ведь очевидно, что покупателями жилья (получателями ипотечных кредитов) являются не самые нуждающиеся семьи.

Целью нашей дальнейшей работы было содействие в подготовке органами исполнительной власти регионов мероприятий по оптимизации системы мер социальной поддержки в связи с необходимостью повышения адресности и применения критериев нуждаемости.

В настоящей статье на основе анализа региональной практики оптимизации систем социальной поддержки представлены основные ее направления, являющиеся, на наш взгляд, общими практически для всех регионов<sup>3</sup>.

## **ОПТИМИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПО ОПЛАТЕ ЖИЛЬЯ И КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Как показывает практика, здесь могут быть использованы три основных варианта.

Первый вариант — осуществить переход от ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) на оплату жилого помещения и коммунальных услуг из расчета регионального стандарта стоимости ЖКУ к компенсационным выплатам по фактическим расходам получателя на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Такой подход позволил, например, Волгоградской и Саратовской областям существенно оптимизировать расходы на предоставление данной меры. Более того, он представляется абсолютно справедливым, поскольку льготнику компенсируются ровно те затраты, которые он фактически понес<sup>4</sup>.

При определении размера выплат гражданам, оплачивающим электрическую и тепловую энергию, воду и сетевой газ по показаниям приборов учета, используется фактическое значение объема потребления, а в случаях превышения величины фактического потребления над установленными нормативами потребления — нормативное значение.

---

<sup>2</sup> По данным региональных бюджетов в 2015 г. число «сельских специалистов», получающих компенсационные выплаты на оплату жилья и коммунальных услуг, составило почти 1,5 млн человек. В это число входят как сами носители льгот, так и (во многих регионах) члены их семей. Например, Калужская область — всего получателей 33 823 человек, из них самих специалистов 11 498 и 22 325 членов семей; Рязанская область — всего 813 человек, в т. ч. 296 носителей льгот и 517 членов семей.

<sup>3</sup> Здесь подчеркнем, что применение различных предлагаемых подходов к оптимизации должно проводиться с учетом особенностей законодательства конкретного субъекта РФ.

<sup>4</sup> При этом можно устанавливать нормативы потребления, которые могут быть дифференцированными для муниципальных образований. Объем потребления каждой ЖКУ определяется исходя из общего расхода семьи, в равной мере приходящегося на каждого члена семьи.

При исключении членов семьи из числа получателей меры, соответственно, льготник получает компенсацию в размере, пропорциональном потребленному только им и его нетрудоспособными иждивенцами объему ЖКУ. Такой подход применяется, например, в Северной Осетии.

Второй вариант — осуществить переход к фиксированному размеру выплаты (например, за основу взять средний размер выплаты), что позволит снять зависимость бюджетных расходов от роста тарифов, а при отсутствии индексации — сократить расходы на компенсации. Однако здесь существуют определенные риски, которые во многом и останавливают региональные власти: во-первых, риск увеличения бюджетных расходов в том случае, если фиксированный размер будет определяться исходя из максимального среднемесячного платежа, а во-вторых, риск увеличения судебных решений в том случае, если за основу будет взят минимальный размер среднемесячного платежа. Однако, несмотря на эти риски, некоторые регионы используют данный подход. Так, например, если до 2015 г. ветеранам труда в большинстве регионов (60) данная мера социальной поддержки предоставлялась в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и только в десяти регионах — в виде ежемесячной денежной выплаты с фиксированным размером, то начиная с 2015 г. некоторые регионы стали заменять компенсационные выплаты на ежемесячные денежные выплаты с фиксированным размером<sup>5</sup>.

Как и ветеранам труда, сельским специалистам (прежде всего работникам образовательных и медицинских организаций, расположенных в сельской местности, а также ряда других организаций социальной сферы) фиксированная выплата установлена в Приморском крае, причем она дифференцирована по размеру: 1535 руб. для проживающих в домах с центральным отоплением и 535 руб. — в домах с печным отоплением. В Республике Дагестан фиксированная выплата в размере 1000 руб. установлена с 2015 г. Тверская область осуществляла компенсацию расходов на отопление и освещение без ограничения фактической площади, а с начала 2016 г. был установлен фиксированный размер выплаты — 1500 руб.; в Псковской области с 2015 г. мера социальной поддержки предоставляется в виде ежемесячной компенсации в размере 1100 руб.

Третий вариант — установить верхний предел (потолок) размера выплаты, который при необходимости (например, при предоставлении мер социальной поддержки сельским специалистам) может не меняться и не индексироваться, что также позволит снять зависимость бюджетных расходов от роста тарифов и со временем сократить бюджетные расходы на ее предоставление. Такой подход, например, использует Забайкальский край, где с 2015 г. педагогическим работникам был установлен предельный размер компенсации 2000 руб., который должен ежегодно индексироваться, и в 2016 г. он составил 2176 руб.

В качестве дополнительных критериев регионы используют следующие:

- предоставление мер только неработающим ветеранам труда;
- предоставление мер на оплату жилья и ЖКУ только при отсутствии задолженности или при заключении с гражданином соглашения по ее погашению;
- при распространении меры на членов семьи льготника ограничение вводится на предоставление компенсаций тем членам, которые не являются иждивенцами, либо из числа получателей исключаются все члены семьи (как, например, в Волгоградской и Калужской областях).

Здесь же следует в качестве лучшей региональной практики по предоставлению мер социальной поддержки по оплате услуг за пользование телефонной связью, антенной

---

<sup>5</sup> Так, в Челябинской области замена на ЕДВ произошла с 01.07.2015, в Псковской области — с 01.01.2016 и составляет 1100 руб., в Республике Адыгея также с 2016 г. ЕДВ предоставляется фиксированной суммой.

и радиоточкой отметить введение обязательного условия по заключению льготником договора на оказание данных услуг. Так, например, такие требования изначально были приняты в Северной Осетии. В Саратовской области, напротив, эти меры в ходе монетизации льгот были включены в ежемесячную денежную выплату, предоставляемую почти 353 тыс. ветеранов, а в процессе нынешней оптимизации они были выделены из общей суммы ежемесячной выплаты в отдельные компенсационные меры с одновременным введением указанного выше требования по заключению договоров. В результате возмещение расходов на оплату телефона стали получать 150,6 тыс. ветеранов, на оплату радио — 19,0 тыс. Данное решение, на наш взгляд, говорит не только о большей эффективности и адресности этого механизма предоставления мер социальной поддержки, но и о его большей социальной справедливости. Аналогичную работу Саратовская область провела и с мерой по зубопротезированию, которая также была выведена из ЕДВ и стала предоставляться в натуральной форме только по факту произведенных получателем расходов.

### **ОПТИМИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПО ОПЛАТЕ ПРОЕЗДА НА ГОРОДСКОМ И ПРИГОРОДНОМ ТРАНСПОРТЕ**

Здесь работа в регионах может вестись как минимум по трем направлениям.

Первое — принятие решения о сохранении или отмене льготного (бесплатного) проезда гражданам, входящим в федеральный регистр льготников.

Некоторые регионы (например, Ставропольский и Забайкальский края, Волгоградская область) изначально, еще в 2005 г., исключили возможность предоставления данной меры социальной поддержки федеральным льготникам, однако многие регионы по-прежнему сохраняют за ними данное право.

До 2010 г. частичное возмещение расходов по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта для граждан, включенных в федеральный регистр льготников, осуществлялось за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета<sup>6</sup>. Однако с 1 января 2010 г. финансирование из федерального бюджета было прекращено<sup>7</sup>. В результате начиная с 2010 г. и до настоящего времени финансирование предоставления данных мер гражданам, входящим в федеральный регистр льготников, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Второе направление — оптимизация механизмов предоставления мер социальной поддержки. Меры социальной поддержки по обеспечению проезда граждан (на городском, пригородном и междугородном транспорте, в том числе целевые поездки на лечение, отдых, похороны и т. д.) реализуются практически во всех регионах, при этом более чем в 51 регионе по-прежнему предоставление данных мер осуществляется в натуральной форме. Из них в 22 регионах присутствует только натуральная форма, а в 29 регионах — и натуральная, и денежная форма предоставления данных мер. Чаще всего предоставление мер в натуральной форме осуществляется путем финансирования компаний-перевозчиков по составленным ими спискам льготных пассажиров. О низкой эффективности этого механизма и даже фальсификации со стороны перевозчиков говорить не стоит, поэтому многие регионы уже монетизировали данные льготы или планируют это сделать.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 802 «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 802 признано утратившим силу Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1181.

Монетизация данной меры социальной поддержки может быть разной: одни регионы выбирают компенсацию (возмещение) стоимости проезда (приобретения проездного билета); другие — выплату ежемесячного пособия на проезд; третьи — предоставляют компенсацию расходов на проезд в рамках государственной социальной помощи; в некоторых случаях используется смешанный подход — разные механизмы для разных видов проезда.

В качестве одной из лучших практик можно привести пример Саратовской области, где с 1 января 2016 г. был введен единый социальный проездной билет (ЕСПБ), который предоставляет отдельным категориям граждан право на 50 поездок в городском электрическом транспорте, автобусах городского и пригородного сообщения в течение одного календарного месяца. Льготные категории граждан покупают по льготной цене книжечки с проездными талонами по количеству поездок. Продажу ЕСПБ организывает орган социальной защиты, а возмещение расходов перевозочным компаниям производится только по фактическому количеству талонов, предоставленных ими органу соцзащиты. Не использованные в течение календарного месяца поездки не переносятся на следующий календарный месяц. Конечно, от недобросовестных получателей и перевозчиков и этот механизм полностью не страхует, однако он в любом случае является более эффективным, чем прежний. Проводимый органом социальной защиты мониторинг показал, что среднемесячное количество реализуемых ЕСПБ составляет порядка 160 тыс. штук, а количество поездок, используемых на одного человека, — около 30. Однако в летний сезон может вырасти число поездок у льготных категорий из числа дачников, поэтому Министерство социального развития планирует проводить мониторинг предоставления МСП до конца 2016 г., чтобы впоследствии принять решение о сокращении или сохранении объема 50 поездок в месяц.

Третье направление — введение критериев нуждаемости. Льготный (бесплатный) проезд является как раз той мерой, где регионы могут вводить критерии нуждаемости, и некоторые уже делают это достаточно успешно. Для мер социальной поддержки по проезду на городском и пригородном транспорте регионы в качестве критерия нуждаемости чаще всего используют порог доходов получателя: так, например, в Краснодарском крае с 2016 г. порог дохода составляет два прожиточных минимума для всех категорий получателей, но при этом в качестве дохода учитывается только размер пенсии или ежемесячной денежной выплаты получателя<sup>8</sup>; в Новгородской области<sup>9</sup> порог дохода установлен дифференцированно: для ветеранов труда — два прожиточных минимума, для реабилитированных лиц — восемь, для пострадавших от политических репрессий — девять, для ветеранов боевых действий — четыре, для членов семей погибших (умерших) лиц из числа федеральной категории льготников — пять, для почетных доноров — семь прожиточных минимумов<sup>10</sup>. При этом в некоторых регионах действуют ограничения числа поездок за определенный период времени (в месяц, в год).

---

<sup>8</sup> Мера социальной поддержки предоставляется в натуральной форме — в виде ежемесячного проездного документа по льготной стоимости на городской транспорт и талонов для приобретения билета со скидкой 50 % на пригородный автомобильный и железнодорожный транспорт. Льгота имеет установленный объем — шесть талонов в месяц на одного получателя МСП.

<sup>9</sup> Областной закон от 27.03.2015 № 740-ОЗ «О государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, социальной поддержке отдельным категориям граждан, в том числе лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Новгородской области отдельными государственными полномочиями».

<sup>10</sup> Меры социальной поддержки предоставляются в виде: а) единовременной адресной социальной поддержки в возмещение расходов, связанных с приобретением проездного билета на проезд в автомобильном и городском наземном электрическом транспорте общего пользования на маршрутах регулярных перевозок городского сообщения; б) проездного билета на проезд в автомобильном транспорте общего пользования на маршрутах регулярных перевозок пригородного сообщения.

При предоставлении мер социальной поддержки по льготному проезду на междугородном транспорте, в т. ч. единовременному целевому проезду, критерии нуждаемости часто именуются «социальными нуждами», к которым чаще всего относятся: нуждаемость в лечении (консультации) в медицинских организациях, санаторно-курортное лечение и отдых, проезд к местам захоронения близких родственников<sup>11</sup>. Здесь также действуют различные ограничения, дифференцированные в зависимости от цели поездки.

Стоит обратить внимание, что критерии нуждаемости вводятся не только для региональных льготников, но также и для тех категорий граждан, которые относятся к федеральному регистру льготников.

Для более безболезненного введения критериев нуждаемости можно порекомендовать опыт Краснодарского края, где был установлен переходный период, а также использование дифференцированного подхода к различным категориям получателей.

### **ПЕРЕВОД ЛЬГОТНИКОВ, ИМЕЮЩИХ «ДВОЙНОЙ СТАТУС», В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ РЕГИСТР ПОЛУЧАТЕЛЕЙ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ**

Для многих субъектов Российской Федерации типична ситуация, когда одни и те же граждане имеют право на получение мер социальной поддержки по принадлежности и к федеральной категории льготников, и к региональной. Например, это касается ветеранов труда, имеющих инвалидность. Чаще всего в региональных нормативных правовых актах для гражданина установлено право выбора основания, по которому он будет получать меру социальной поддержки.

Опыт регионов показывает, что можно осуществить перевод льготников, имеющих двойной статус, в федеральный регистр получателей мер социальной поддержки с соответствующим финансовым обеспечением за счет средств федерального бюджета. В качестве примера можно привести Волгоградскую область, где данный перевод был проведен еще в 2005 г. в процессе монетизации льгот. В Республике Карелия данное мероприятие было реализовано не так давно, в 2014 г.<sup>12</sup> Однако здесь следует подчеркнуть, что во всех случаях с получателями мер социальной поддержки была проведена масштабная разъяснительная работа. Причем в Республике Карелия был установлен переходный период, в течение которого граждане, размер выплат у которых уменьшился, получали доплаты из регионального бюджета. Те же, кто впервые заявлялся на получение мер социальной поддержки, сразу оформлялись как льготники федерального регистра.

В тех регионах, где этого еще не сделано, для проведения данной работы целесообразно реализовать следующий комплекс мероприятий:

- инвентаризация получателей мер социальной поддержки, имеющих право на получение социальных гарантий по нескольким основаниям;
- проведение сопоставительного анализа размера их компенсаций при выплате из федерального бюджета и при выплате из регионального бюджета;
- разработка мероприятий по разъяснительной работе с гражданами;
- разработка методики расчета доплаты (в случае необходимости);
- принятие необходимых поправок в региональное законодательство.

---

<sup>11</sup> Кроме того, в некоторых регионах (например, в Хабаровском крае, Самарской области) к таким социальным нуждам могут относиться: приобретение лекарственных препаратов, получение стоматологических услуг, юридической помощи, решение вопросов в органах государственной власти, судебных и правоохранительных органах, учреждениях социальной поддержки населения, посещение больных родственников, находящихся в лечебных учреждениях, либо родственников, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, родственников, проходящих действительную военную службу по призыву.

<sup>12</sup> В соответствии с изменениями в ст. 4 Закона Республики Карелия от 17 декабря 2004 г. № 827-ЗРК «О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия».

## ОПТИМИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЕЖЕМЕСЯЧНОГО ПОСОБИЯ НА РЕБЕНКА

Оптимизация включает в себя два направления. Первое — уменьшение частоты (кратности) выплат ежемесячного пособия на ребенка. В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>13</sup>, размер, порядок назначения, индексации и выплаты пособия на ребенка, включая условия и периодичность его выплаты, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Выплаты должны производиться не реже одного раза в квартал.

С учетом сложившегося сравнительно маленького размера пособия и в целях сокращения административных расходов на его ежемесячное администрирование целесообразно уменьшить кратность выплаты пособия на ребенка с одного раза в месяц до одного раза в квартал. При этом следует установить право выбора получателем кратности в письменной форме при очередном назначении пособия.

Также целесообразно провести анализ мер социальной поддержки с целью возможного уменьшения кратности выплат и по другим мерам.

Второе — увеличение частоты подтверждения права на получение детского пособия. Как показал анализ региональных порядков предоставления данных пособий, во многих регионах проверка доходов осуществляется только один раз в три года, а в некоторых и вовсе одновременно при назначении меры. И при этом не учитывается тот факт, что доходы семьи за этот период могут меняться.

Так, статистика и расчеты показывают, что доля бедных среди получателей этого пособия составляет в среднем 50 %. И если с субсидией на оплату жилья и коммунальных услуг аналогичные данные отчасти можно объяснить правилами ее назначения и расчета, то получателями ежемесячных детских пособий по правилам могут быть только дети, проживающие в семьях с доходом ниже прожиточного минимума.

Рисунок

**Уровень участия в программе ежемесячных пособий на ребенка и уровень бедности среди детей в возрасте до 16 лет, %**



Источник: рассчитано авторами по данным Росстата, 2014.

<sup>13</sup> Ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

Редкие проверки регионы часто объясняют неудобством для получателей и маленьким размером выплат. Однако здесь стоит заметить, что численность получателей пособия достаточно высока и составляет десятки тысяч человек (пример см. в табл. 1), а расходы на него, по данным Росстата, только в 2014 г. составили 46 447 млн руб. В связи с этим можно сделать вывод, что если половина получателей не должны иметь права на это пособие, то и половина региональных денег расходуется нецелевым образом.

Таблица 1

**Сведения о назначении ежемесячного пособия на ребенка, 2014 г.**

Регион	Количество получателей, тыс. человек	Количество детей получателей, тыс. человек	Численность детского населения, тыс. человек
Республика Адыгея	33,6	55,0	83,1
Республика Калмыкия	13,7	25,5	60,4
Краснодарский край	177,9	322,4	963,7
Астраханская область	58,5	92,6	196,4
Волгоградская область	122,7	194,2	423,6
Ростовская область	165,4	274,8	683,5
Республика Северная Осетия — Алания	26,5	41,0	144,9

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Таким образом, следует провести анализ порядка назначения и выплаты пособий на ребенка (как и других выплат, предоставляемых на основе проверки доходов) и установить регулярность проверки не реже одного раза в год. Подчеркнем, что, например, субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг назначается на шесть месяцев и получатели (те, кому это действительно нужно) не испытывают проблем в подтверждении доходов для переназначения меры. С учетом того, что получателями и субсидии, и пособия на ребенка являются практически одни и те же люди и назначение мер происходит во многих случаях через МФЦ, ссылки регионов на неудобство для получателей детских пособий представляются необоснованными.

**ОПТИМИЗАЦИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМ, ИМЕЮЩИМ ЗВАНИЕ «ВETERАН ТРУДА» И «ВETERАН ТРУДА РЕГИОНА»**

В целях сокращения прироста численности получателей званий ветеранов труда, установленных по федеральному и региональному законодательству, и повышения эффективности бюджетных расходов на предоставление мер социальной поддержки необходимо реализовать мероприятия по нескольким направлениям. Одно из ключевых мероприятий — внесение изменений в законодательство региона, предусматривающих ужесточение условий присвоения звания «Ветеран труда» и «Ветеран труда региона». Изменения должны формироваться с учетом положений ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости», внесшего изменения в Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах». Так, например, в Саратовской области с целью повышения статуса «Ветеран труда Саратовской области» с 2013 г. изменены условия для присвоения этого звания в части увеличения общего трудового стажа на два года и наличия поощрений за добросовестный труд. Если ранее ежегодно данное звание присваивалось 10 тыс. человек, то на сегодняшний день его получают порядка 500 человек.



Немаловажно рассмотреть возможность внесения в правила назначения мер данной категории граждан требования «только неработающим гражданам», как это сделано в некоторых регионах<sup>14</sup> и планируется в других. Так, например, Республика Чувашия ввела требование — прекращение трудовой деятельности ветераном труда; в Республике Мордовия в 2016 г. планируется назначать ЕДВ после прекращения ветераном труда трудовой деятельности, а также в случае, если у работающего ветерана труда среднедушевой доход ниже двух прожиточных минимумов; в Республике Карелия с 2017 г. планируется введение требования о предоставлении ЕДВ только в случае прекращения получателем трудовой деятельности. Кроме того, там, где это установлено, следует исключить членов семьи данной категории граждан из числа получателей мер социальной поддержки.

Также практика показывает, что возможно ввести критерий нуждаемости<sup>15</sup> при предоставлении мер социальной поддержки, как минимум для региональных ветеранов труда, хотя есть прецедент с Татарстаном, где такой критерий установлен и для ветеранов труда по федеральному законодательству.

По нашим оценкам на основе данных выборочного наблюдения Росстата, около 30–40 % обладателей звания «Ветеран труда» работают, а значит, кроме пенсий и мер соцподдержки получают трудовой доход (табл. 2).

Таблица 2

**Ветераны труда: занятость и доходы, 2014 г.**

	Доля работающих ВТ, %	Средний доход у работающих ВТ*, руб. на человека в год
Новгородская область	35	311 913
Республика Тыва	52	270 041
Ставропольский край	21	269 682
Республика Чувашия	15	214 807
Приморский край	40	472 340
Хабаровский край	47	412 578
Архангельская область	42	369 700
Белгородская область	45	342 262
Камчатский край	61	555 453
Курская область	45	271 070
Мурманская область	46	506 260

Примечание: \* подушевой, с учетом членов домохозяйства.

Источник: рассчитано авторами по данным «Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах», Росстат, 2014.

Это только часть направлений оптимизации, которые так или иначе уже используются некоторыми регионами. Помимо уже сказанного, нам представляется крайне важным принятие решения и по вопросу исключения из числа получателей социальной помощи членов семей носителей льгот. Когда меры социальной поддержки получает сам носитель льготы — это объяснимо и понятно, как бы мы ни относились к той или иной категории получателей. Но когда таким правом наделяются еще и члены его семьи, которые не имеют отношения к его заслугам перед регионом и обществом, встает вопрос о социальной

<sup>14</sup> Кемеровская область, Пензенская область, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Смоленская область, Томская область, Тульская область, Ярославская область, Белгородская область, Республика Карелия, Республика Тыва, Магаданская область.

<sup>15</sup> По нашим оценкам, это может быть доход ниже 1,5 величины прожиточного минимума пенсионера, установленного в регионе.

справедливости таких преференций. В тех же случаях, когда это невозможно, целесообразно ограничить их только нетрудоспособными гражданами, совместно проживающими с носителем льготы, а также рассмотреть возможность введения критериев нуждаемости с учетом уровня доходов или наличия трудной жизненной ситуации, как это сделано, например, в Ставропольском крае.

Органам управления образованием, которые администрируют компенсации родительской платы за воспитание и обучение детей, посещающих детский сад, следует обратить внимание на наличие права<sup>16</sup> устанавливать критерии нуждаемости при предоставлении данной компенсации. Этим правом следует воспользоваться, поскольку это также будет в полной мере отвечать принципу социальной справедливости и адресного предоставления социальной помощи.

Особого внимания заслуживает вопрос исключения из социальных расходов выплат и льгот государственным служащим. В подавляющем большинстве регионов государственные служащие, а также бывшие государственные служащие, добровольные пожарные и многие другие категории работников имеют право на получение различных мер социальной поддержки. Оптимальным решением является вывод этих мер из системы социальной поддержки населения в соответствующие отраслевые структуры.

### ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Одним из глобальных решений реформирования системы мер социальной поддержки с целью концентрации ограниченных бюджетных ресурсов на оказании помощи наиболее нуждающимся в ней, на наш взгляд, должно быть слияние нескольких мер, имеющих сходную цель — поддержку уровня доходов, в единую меру. С одной стороны, это позволило бы снизить административные издержки на предоставление социальной поддержки и повысить эффективность бюджетных расходов. С другой стороны, такой подход обеспечит соблюдение принципа социальной справедливости: государство поддерживает те семьи, чей среднедушевой доход оказался ниже прожиточного минимума по независящим от них причинам.

Кроме того, получение семьей такого единого пособия может являться критерием для назначения других, так называемых «обусловленных мер социальной поддержки», которые будут направлены на удовлетворение потребностей конкретных категорий семей: многодетных, пожилых, с инвалидностью и т. д. К ним могут относиться различные меры по обеспечению питанием, летним отдыхом, лекарствами в денежной и натуральной (ваучеры) форме.

Универсальное пособие, предоставляемое с учетом нуждаемости, должно быть направлено на вывод бедных домохозяйств на самообеспечение и профилактику социального иждивенчества.

В рамках такого перехода будут решаться давно назревшие задачи:

- оптимизация системы мер социальной поддержки (сокращение количества мер, единый порядок назначения, единые правила назначения, единая база данных по получателям мер социальной поддержки — семьям (домохозяйствам);
- оптимизация административных расходов на предоставление мер социальной поддержки (управление одной мерой, одним личным делом);

---

<sup>16</sup> В соответствии с изменениями, внесенными ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» в ч. 5 ст. 65 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

— оптимизация порядка получения мер социальной поддержки заявителями (один раз, один комплект документов и др.);

— разработка и ведение базы данных (социального регистра) по семьям (домохозяйствам) — получателям универсального пособия и прочих мер социальной поддержки, которая позволит в полном объеме оценивать доходы, имущественную обеспеченность домохозяйства при назначении мер социальной поддержки, учитывать в одном личном деле все меры социальной поддержки и социальные услуги, оказываемые одному домохозяйству. Стоит отметить, что такой прецедент уже есть. В Волгоградской области ведется социальный регистр получателей социальной помощи (а также регистр получателей социальных услуг), который содержит информацию не только по самому получателю, но и по всей его семье и мерам социальной поддержки, которые предоставляются всем ее членам.

Подчеркнем, что универсальное пособие должно предоставляться в рамках тех средств, которые до его введения направлялись на предоставление мер социальной поддержки малоимущим на территории субъекта Российской Федерации. Оно заменяет собой большую часть действующих мер социальной поддержки, предоставляемых в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации малоимущим гражданам и домохозяйствам.

В заключение следует отметить, что предпринимаемые региональными властями усилия навести определенный порядок в системе региональных мер социальной поддержки оправданны: в них в настоящее время назрела необходимость. В то же время, как мы попытались показать в данной статье, эти усилия не обязательно должны сводиться к введению критериев нуждаемости. На наш взгляд, начинать нужно с изменения подходов к управлению системой мер социальной поддержки, с пересмотра механизмов и инструментов предоставления мер, оптимизации расходов на них. Уже это позволит регионам повысить эффективность бюджетных расходов, а введение критериев нуждаемости обеспечит социальную поддержку именно тех, кто в ней нуждается.

### **Библиография**

1. Грош М. и др. Для защиты и содействия: Разработка и реализация эффективных систем социальной поддержки / Пер. с англ. М.: Весь мир, 2013.
2. Коуди Д., Грош М., Ходдинотт Д. Обеспечение адресности трансфертов в развивающихся странах: анализ опыта и некоторые выводы / Всемирный банк, 2004.
3. Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости в целях борьбы с бедностью. Предложения по стратегии социальной защиты. Сводный доклад / Ин-т экономики города; Независим. ин-т соц. политики; Ин-т города (США); Всемирный банк, 2007.
4. Tesliuc E., Pop L., Grosh M., Yemtsov R. Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia / Directions in Development. World Bank, 2014.
5. Андреева Е., Бычков Д., Феоктистова О. Актуализация адресности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения: вперед в прошлое? [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/adress\\_feoktiswa/adresnost\\_feoktistova.pdf](http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/adress_feoktiswa/adresnost_feoktistova.pdf).
6. Гришина Е. Усиление адресности социальной поддержки малоимущих в России // Социальная политика и социальное партнерство. 2014. № 3.
7. Золотарева А. Б. Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.
8. Мисихина С. Г., Гришина Е. Е. Зарубежный опыт и реформирование социальной поддержки малоимущих семей (населения) в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=2341320>.
9. Андреева Е., Бычков Д., Феоктистова О. «Болевые точки» региональных социальных бюджетов: оптимизация систем мер социальной поддержки и применение критериев нуждаемости // Финансы. 2016. № 9.

Авторы



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



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



**Феоктистова Олеся Александровна**, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: feoktistova@nifi.ru)

---

E. I. Andreeva, D. G. Bychkov, O. A. Feoktistova

## Regional Approaches to Optimization of Sub-federal Systems of Social Support Benefits in Russia

### Abstract

In 2016 the authors took stock of social support benefits organized by Russian regional authorities. The purpose was to come up with recommendations that would help regional governments achieve better targeting and avoid inefficiencies and duplication in their social support policies. The analysis has shown that many regional governments in Russia have already started reforming their systems of social benefits. Some have initiated the reforms because they saw the inefficiencies of the current system, some are forced to optimize their spending by federal financial authorities, who audit the efficiency of public spending by sub-federal governments and require poorly performing governors to adopt and to implement regional finance revitalization programs. The case-studies presented in the paper suggest practical tools and approaches that can be useful for optimizing social support benefits and refining the definitions of target groups by regional policymakers in Russia.

### Keywords:

social support, social benefits, the targeting principle, criteria of necessity, categories of privilege-bearers, optimization of social support

JEL: I38, I39, H53, H75

**Andreeva Elena I.**, Senior Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute  
(e-mail: andreeva@nifi.ru)

**Bychkov Dmitry G.**, PhD (Sociology), Leading Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute  
(e-mail: bychkov@nifi.ru)

**Feoktistova Olesya A.**, PhD (Economics), Leading Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute  
(e-mail: feoktistova@nifi.ru)

### Authors affiliation:

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

К. М. Никитин, М. А. Авдиенкова, О. О. Захарова, Э. А. Гильманова

## Консолидированные группы налогоплательщиков: как нужно использовать мораторий

### Аннотация

В статье представлены основные результаты анализа и рекомендации по совершенствованию налогового законодательства в части консолидированных групп налогоплательщиков (КГН). Обозначены основные направления совершенствования действующего механизма и предложены конкретные меры по его преобразованию. В частности, пересмотрен подход к формированию периметра участников КГН: разработаны предложения по снижению входных порогов, а также по введению принципа обязательности включения в состав группы всех участников, удовлетворяющих установленным требованиям; даны рекомендации по совершенствованию формулы распределения.

### Ключевые слова:

консолидированная группа налогоплательщиков, налоговая консолидация, региональное распределение, формула распределения налоговой базы, факторы/ключи распределения

JEL: H25, H26, H30

С 2012 г. в российской налоговой системе фактически в пилотном режиме функционирует особый механизм налогообложения прибыли крупных холдингов — консолидированные группы налогоплательщиков (КГН). Корпоративные группы, сформировавшие КГН, рассчитывают налог с совокупного финансового результата группы (сумма прибылей и убытков компаний группы) и далее уплачивают региональную часть налога<sup>1</sup> в бюджеты субъектов РФ, исходя из наличия в соответствующих регионах имущества и персонала холдинга.

Последовавшее за формированием несколькими крупными холдингами КГН сокращение налоговой базы (за счет взаимного зачета прибылей и убытков участников групп), а также ее существенное перераспределение между субъектами РФ (в значительной степени отличное от прогнозированного, «от регионов — центров формирования прибыли к регионам добычи/производства») вызвало много обсуждений и поставило вопрос об эффективности механизма КГН<sup>2</sup>. Как результат, на 2015 г. был введен мораторий на создание новых КГН и на изменение состава уже сформированных с целью предоставления возможности финансовым и налоговым органам проанализировать последствия введения нового механизма и предложить варианты его совершенствования. В конце 2015 г., когда мораторий подходил к концу, был принят закон<sup>3</sup>, который внес некоторые несущественные поправки в главу Налогового кодекса РФ (НК РФ) о КГН и — sic! — продлил мораторий на следующие три года, предоставляя таким образом очередную отсрочку органам власти для доработки механизма КГН.

<sup>1</sup> Налог на прибыль по общему правилу платится в федеральный бюджет в размере 2 % от общей налоговой базы и в региональные бюджеты — в размере 13,5–18 % (ставка определяется субъектом РФ).

<sup>2</sup> Например, губернаторы трех регионов — Карелии, Якутии и Курской области — на встрече с Дмитрием Медведевым указали на недостатки работы КГН, в результате чего председатель правительства поручил Минэкономразвития и Минфину России проверить эффективность института КГН.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28.11.2015 № 325-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и статьи 342.4 и 342.5 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Несмотря на то что на первый взгляд принятое законодателем решение снимает вопросы КГН с повестки дня, на самом деле ситуация обратна: уже сейчас необходимо поднимать вопросы, касающиеся несовершенств — как реальных, так и надуманных — этого механизма. Трехлетний мораторий — отличная возможность для завершения уже начатого анализа эффективности КГН, выработки вариантов его совершенствования, а также тестирования нового порядка на сформированных КГН. Важно воспользоваться предоставленной возможностью и не допустить ситуации, при которой спустя три года единственным ответом на все возникающие в отношении механизма КГН вопросы вновь будет нейтральное решение о продлении моратория.

В настоящей статье авторами приведены предложения относительно того, какие изменения целесообразно внести для повышения эффективности механизма КГН с точки зрения полноценного выполнения им целевых функций (а) налоговой консолидации и (б) последующего регионального налогового распределения. Отметим, что публичная критика механизма КГН отдельными представителями региональных властей зачастую исходит из неявного отрицания первой из целевых функций (налоговой консолидации) и одновременно не учитывает доступные налогоплательщикам в рамках КГН механизмы неконтролируемого трансфертного ценообразования (ТЦО), позволяющие добиться налоговой консолидации менее очевидными способами, чем простое сальдирование финансовых результатов.

В связи с этим следует отметить, что вопросы обеспечения консенсуса относительно задач КГН среди разных групп заинтересованных лиц, равно как и вопросы эффективности российского законодательства о контроле за трансфертными ценами (включая анализ результатов применения соответствующих правил налогоплательщиками и налоговыми органами, а также целесообразности их применения в отношении внутрироссийских сделок), находятся за пределами представленного в настоящей статье анализа.

### НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Перед формулированием непосредственно предложений по совершенствованию механизма необходимо обозначить, на что в первую очередь должны быть направлены улучшения.

Во-первых, целесообразно устранить существующие возможности злоупотребления правом в рамках механизма КГН, а именно **ограничить возможности искусственного перемещения налоговой базы холдинга между субъектами РФ**, в том числе стимулируемое соответствующими регионами путем установления пониженной налоговой ставки или иными способами.

Отдельные элементы действующего механизма КГН позволяют корпоративным группам, оставаясь в рамках законодательного поля, в значительной степени самостоятельно определять, в каких регионах будет преимущественно происходить налогообложение прибыли холдинга. При этом к развитию бизнеса осуществляемые действия по управлению налоговой базой не имеют никакого отношения<sup>4</sup>: к таким элементам управления базой в первую очередь относится свободное определение состава участников КГН, а также некоторые особенности применения формулы распределения.

У субъектов РФ, в свою очередь, есть возможность устанавливать специальные пониженные ставки в отношении налоговой базы, подлежащей налогообложению в соответ-

---

<sup>4</sup> Ситуации, при которых холдинг увеличивает налоговую базу в регионе в результате расширения бизнеса — открытие новых компаний и обособленных подразделений, приобретение новых основных фондов, расширение штата, естественно, не относятся к понятию «злоупотребление правом» и не являются искусственным перемещением налоговой базы.

ствующем регионе, таким образом стимулируя компании к смещению налоговой базы группы в конкретный регион. В результате таких скоординированных действий региона и консолидированной группы происходит снижение налоговой нагрузки холдинга с одновременным повышением налоговых поступлений одного региона за счет снижения налоговых поступлений в бюджеты остальных субъектов РФ, в которых также представлен данный холдинг<sup>5</sup>. Уже в первый год существования механизм КГН дополнил классический набор иллюстраций известной в теории игр «дилеммы заключенного» (гонка вооружений и гонка бюджетов в автоспорте, решение о сотрудничестве гонщиков в велоспорте) новым сюжетом, в рамках которого действия отдельных субъектов Федерации приводят к падению доходов консолидированного бюджета субъектов при близком к нулю влиянии на решения налогоплательщиков о развитии бизнеса.

Во-вторых, целесообразна **доработка** с точки зрения экономической обоснованности **формулы распределения налоговой базы по регионам**, которая заимствована из норм законодательства, разработанных для компаний с обособленными подразделениями (для определения доли прибыли, подлежащей налогообложению по месту нахождения обособленных подразделений, — задачи, в отношении которой выбор в пользу простоты решения в ущерб его обоснованности представляется куда более оправданным), и которая к тому же является неявным отражением марксистских взглядов на вклад факторов производства в создание стоимости, что очевидно неадекватно реалиям второго десятилетия XXI века.

И, наконец, в-третьих, работа по совершенствованию механизма КГН должна быть направлена на **расширение зоны его действия**.

Сейчас формирование КГН доступно только для очень ограниченного круга компаний, и такой подход можно было считать условно оправданным в первые годы функционирования механизма, когда государственным органам власти требовалось отработать механизмы налогового контроля, оценить влияние на бюджетное распределение и, при необходимости, скорректировать отдельные нормы.

Однако в целом подобные ограничения противоречат базовым принципам налоговой системы, в связи с чем по истечении четырехлетнего пилотного периода логично ожидать расширения сферы применения КГН. Тем самым будет прекращено существование неанонсированного специального режима налогообложения для крупнейшего бизнеса, в рамках которого узкий круг вовремя сориентировавшихся (пока не закрылось окно возможностей) крупных холдингов имеет возможность получать выгоду в виде (1) снижения административной нагрузки и рисков за счет устранения контроля в области ТЦО<sup>6</sup> по сделкам между участниками КГН<sup>7</sup>, а также (2) снижения налоговой нагрузки холдинга за счет взаимозачета прибылей и убытков компаний группы, и который в то же время не предполагает никакой платы за вход — как, например, в случае с заключением соглашения о ценообразовании в рамках законодательства о ТЦО<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Здесь и далее: группа считается представленной в регионе, если он является местонахождением как минимум одной из компаний группы и/или в регионе находятся обособленные подразделения компаний группы.

<sup>6</sup> Здесь и далее: под контролем в области ТЦО, законодательством о ТЦО имеется в виду область налогового контроля, регулируемая разделом V.1 НК РФ.

<sup>7</sup> В соответствии с пп. 1 п. 4 ст. 105.14 НК РФ сделки между участниками одной консолидированной группы налогоплательщиков в общем случае не признаются контролируруемыми.

<sup>8</sup> В соответствии с нормами гл. 14.6 НК РФ крупнейшие налогоплательщики вправе обратиться в налоговые органы с заявлением о заключении соглашения о ценообразовании для целей налогообложения, которое в определенной степени снижает административную нагрузку, связанную с соблюдением требований законодательства о ТЦО. Государственная пошлина за рассмотрение такого заявления составляет на текущий момент 2 млн руб.

## ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

### Формирование периметра КГН по принципу «все или никто»

Наша основная рекомендация по совершенствованию концепции КГН — это введение условия **обязательного включения в состав группы всех компаний, удовлетворяющих требованиям и критериям, установленным НК РФ (далее — условие обязательности)**. При этом такое принудительное включение компаний в КГН не должно рассматриваться как требование, ограничивающее свободу выбора компаний, поскольку сам по себе режим консолидации является опциональным.

Предлагаемый подход призван устранить источник риска искусственного перемещения налоговой базы в рамках консолидированной группы налогоплательщиков путем включения в состав КГН компаний, расположенных в конкретных регионах (в т. ч. предлагающих налогоплательщикам пониженную региональную налоговую ставку) и невключения — других.

За несколько лет функционирования механизма КГН несколько субъектов РФ ввели в рамках своих территорий КГН-направленные пониженные налоговые ставки, то есть такие, обязательным условием применения которых является вхождение в состав КГН; причем число таких регионов увеличивается (табл. 1).

Таблица 1

**Регионы, установившие КГН-направленные  
пониженные налоговые ставки в 2012–2014 гг.**

Субъект РФ	Ставка, %	Введение льготы	Условия для применения ставки (помимо вхождения в КГН)
Ленинградская область	14	2012 г.	Деятельность в нефтегазовой отрасли (с определенными вариациями в зависимости от региона)
Ханты-Мансийский АО	14	2012 г.	
Ненецкий автономный округ	13,5	2014 г.	
Архангельская область	13,5	2014 г.	Деятельность в области добычи алмазов, оптовой торговли драгоценными камнями

Источник: законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие пониженные налоговые ставки по налогу на прибыль организаций на 2012–2014 гг.

Предлагаемый подход к определению периметра консолидированной группы широко распространен и в зарубежной практике: условие обязательности, или, как он часто называется, принцип «все или никто» (*all-in or all-out*), применяется в таких странах, как Австралия, Япония, США, а также в Европейском союзе<sup>9</sup> [1]. Особенно значимо, что условие обязательности применяется в США<sup>10</sup> [2] и в Евросоюзе [3], поскольку это единственные юрисдикции, в которых после консолидации налоговой прибыли происходит ее распределение между участниками группы / регионами и, как следствие, по аналогии с Россией,

<sup>9</sup> На уровне Евросоюза в настоящее время отсутствует система налоговой консолидации. Здесь и далее при отсылках на опыт Евросоюза подразумевается законопроект о введении института общей консолидированной базы по корпоративному налогу на прибыль (*Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB*). Несмотря на то что соответствующее законодательство на текущий момент не вступило в силу (в первую очередь по политическим причинам, поскольку каждая страна в рамках Союза отстаивает свои фискальные интересы), изучение концепции CCCTB в рамках анализа международного опыта является исключительно полезным, поскольку концепция представляет собой детально проработанный документ, сопровождаемый комментариями разработчиков; также в открытом доступе представлена экспертная оценка документа в его текущей и предшествующих версиях специалистами различных стран Европы.

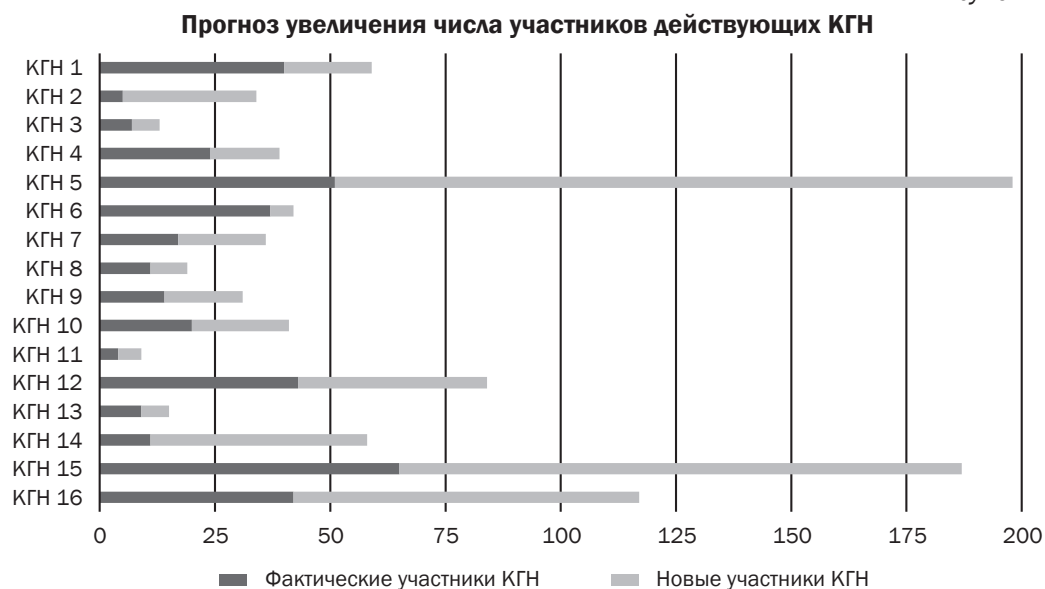
<sup>10</sup> 26 U.S. Code § 1501.



существует проблема искусственного смещения налоговой базы в низконалоговые регионы<sup>11</sup>.

Несмотря на очевидный позитивный эффект — более справедливое и равномерное распределение налоговой базы группы по регионам, введение условия обязательности может оказаться слишком радикальной мерой, которая существенно усложнит налоговый учет и администрирование, поскольку произойдет существенное расширение КГН (рис. 1).

Рисунок 1



Источник: расчеты авторов на основании данных о компаниях холдингов из информационно-аналитической системы СПАРК и сайтов компаний.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть **некоторые исключения из условия обязательности**, которые позволят достичь целей введения условия обязательности, но при этом не допустить существенного расширения групп и сопутствующих проблем.

Первое и наиболее значимое исключение заключается в применении порога существенности при формировании группы, например в варианте принципа Парето. Данный принцип обычно формулируется следующим образом: «20 % усилий дают 80 % результата, а остальные 80 % усилий — лишь 20 % результата». Это эмпирическое правило можно применить и к подходу к формированию КГН: в периметр группы в обязательном порядке следует включать наиболее крупные компании, на которые в совокупности по формуле распределения приходится значительная доля, например 80 %, факторов/ключей распределения (основные средства и персонал) всей группы. Включение остальных компаний в группу не является обязательным. В результате распределение прибыли оказывается максимально приближенным к тому, что было бы получено при действии условия полной

<sup>11</sup> Во многих европейских и иных странах, несмотря на существование механизма налоговой консолидации прибыли, дальнейшее распределение консолидированной базы между компаниями не происходит и, соответственно, проблемы налогового распределения по местным/региональным бюджетам отсутствуют. Причиной является либо федеральный уровень взимаемого налога, либо унитарная форма устройства рассматриваемого государства.

обязательности, и в то же время сложность учета и администрирования снижается из-за сокращения числа компаний в группе.

Например, по результатам проведенного авторами анализа\* одной из групп компаний, в рамках которой была сформирована КГН, было выявлено, что основная доля факторов, 80 %, приходится на организации, составляющие около 16 % от общего числа компаний группы.

\* Для анализа использовалась публичная информация об участии головной компании группы, осуществляющей деятельность в нефтегазовой отрасли, в капитале ее дочерних компаний и о стоимости основных средств и численности сотрудников компаний. Для анализа были взяты данные за период 2013–2015 гг. В периметр анализа было включено более 50 компаний, доля участия материнской компании в капитале которых составляет не менее 90 %.

Второе исключение из условия обязательности заключается в возможности не включать в состав КГН компании при отсутствии с ними существенных экономических связей. Такое предложение обусловлено тем, что в холдинги могут входить компании, с которыми присутствует связь только с инвестиционной точки зрения, в то время как реальные экономические связи отсутствуют.

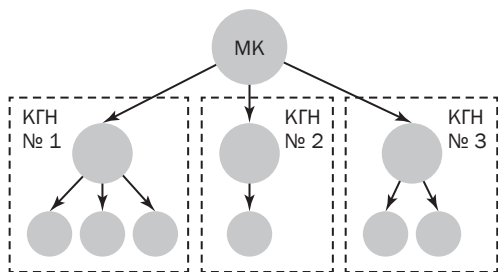
В рамках законодательства о ТЦО<sup>12</sup>, одновременно появившегося в российской налоговой системе и неразрывно связанного с законодательством по КГН, цены в сделках между российскими взаимозависимыми лицами, по общему правилу, подлежат налоговому контролю только в случае превышения совокупной суммой сделок порога в 1 млрд руб. в год. Использование аналогичного порога существенности и для целей КГН представляется более чем обоснованным. Так, если годовые обороты компании из максимального периметра КГН (полного перечня компаний, которые могут быть включены в группу) с каждым из участников КГН не превышают 1 млрд руб., включение такой компании в КГН следует сделать опциональным.

Третье исключение, также призванное учитывать специфику бизнеса, формирующего КГН, заключается в возможности формирования нескольких КГН в рамках одной группы.

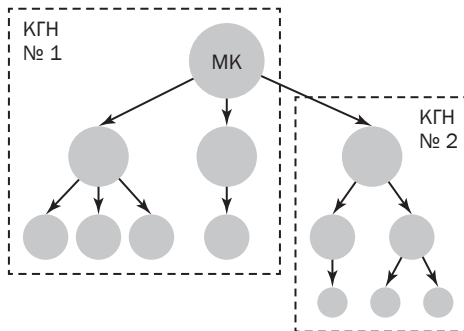
В рамках одной корпоративной группы могут существовать несколько групп компаний, которые ведут различный бизнес и в целом являются независимыми друг от друга с точки зрения ведения их деятельности и связаны только с точки зрения контроля. Объединение таких групп в одну КГН может быть для компаний нежелательным.

Принципиально могут быть две различные ситуации.

1. Наличие нескольких независимых групп, находящихся во владении одной холдинговой компании



2. Наличие групп, в которых глава одной из них является материнской компанией главы другой



<sup>12</sup> П. 2 ст. 105.14 НК РФ.

Для возможности формирования такими группами отдельных КГН целесообразно предусмотреть следующие особые условия применения условия обязательности:

- обязательность включения компаний в группу распространяется исключительно на дочерние, внучатые и т. д. компании, в то время как включение конечной материнской компании является опциональным;
- компании группы могут не включаться в создаваемую КГН в случае формирования ими отдельной консолидированной группы.

Последнее из предлагаемых исключений из принципа «все или никто» заключается в возможности невключения в КГН всех компаний группы в случае формирования региональной КГН. Под региональной КГН мы понимаем группу, включающую в себя компании, зарегистрированные в одном субъекте РФ и не имеющие обособленных подразделений в других регионах.

Введение данного исключения объясняется тем, что перераспределение налоговой базы в данном случае будет ограничено одним регионом. Аналогичная логика и аналогичное исключение предусмотрены и в законодательстве о ТЦО<sup>13</sup>.

С введением условия обязательности у налогоплательщиков и налоговых органов появится дополнительная функция по проверке полноты периметра созданной КГН. Для этого рекомендуется ввести дополнительную обязанность для КГН — при формировании консолидированной группы и далее ежегодно — представлять в налоговый орган информацию обо всех потенциальных участниках КГН, а также тех из них, которые не будут входить в КГН в течение следующего налогового периода, с указанием причин исключения. В свою очередь налоговые органы должны проводить независимую проверку полученной информации.

### **Снижение долевых и суммовых порогов**

Еще один элемент формирования периметра КГН, который требует изменения, — это долевые и суммовые/входные пороги<sup>14</sup>.

Концепция КГН была введена в российскую налоговую систему вместе с концепцией о трансфертном ценообразовании, и это не было случайностью. Как уже упоминалось выше, формирование КГН позволяет крупным холдингам снизить риски и издержки, связанные с необходимостью устанавливать рыночные цены в расчетах с взаимозависимыми компаниями для целей налогообложения, и отчитываться о внутригрупповых сделках. Однако установление высоких входных порогов позволяет сформировать КГН только очень ограниченному числу наиболее крупных холдингов, в то время как нормы внутристранового ТЦО<sup>15</sup> распространяются на достаточно широкий круг налогоплательщиков. Как результат, отдельные налогоплательщики не вполне обоснованно оказываются в преимущественной позиции (рис. 2).

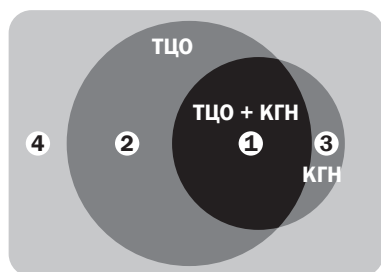
---

<sup>13</sup> В соответствии с пп. 2 п. 4 ст. 105.14 НК РФ не признаются контролируруемыми сделки, сторонами которых являются лица, удовлетворяющие одновременно следующим требованиям: указанные лица зарегистрированы в одном субъекте РФ, они не имеют обособленных подразделений на территориях других субъектов РФ, а также за пределами Российской Федерации, они не уплачивают налог на прибыль организаций в бюджеты других субъектов РФ и не имеют убытков (включая убытки прошлых периодов, переносимые на будущие налоговые периоды), принимаемых при исчислении налога на прибыль организаций.

<sup>14</sup> Долевой порог участия выступает критерием для определения уровня взаимосвязи участников группы. В соответствии с п. 2 ст. 25.2 НК РФ группа компаний может сформировать КГН, только если доля прямого/косвенного участия одной организации в других составляет не менее 90 %. Суммовые пороги выражают требования к масштабу бизнеса группы. Пунктом 5 ст. 25.2 НК РФ установлены предельные минимальные значения суммы по показателям налогов к уплате, выручки и активов для группы в совокупности.

<sup>15</sup> Под внутристрановым ТЦО имеется в виду контроль ТЦО в части сделок между российскими организациями.

**Возможность формирования КГН  
для налогоплательщиков, попадающих под контроль ТЦО**



\* Здесь и далее: под освобождение от контроля ТЦО не попадают транзакции с компаниями, которые не могут быть включены в КГН: иностранные организации, компании, доля участия материнской компании в которых составляет менее 90 %, резиденты особых экономических зон и пр.

**1. Удовлетворяют условиям ТЦО и КГН**

- ✓ Отсутствуют риски и обязательства в рамках контроля ТЦО\*, поскольку контрагенты — участники одной КГН
- ✓ Существует возможность сальдировать прибыли и убытки за счет уплаты налога с консолидированной налоговой базы

**2. Удовлетворяют только условиям ТЦО**

- ✗ Существуют риски и обязательства в рамках контроля ТЦО
- ✗ Отсутствует возможность сальдировать прибыли и убытки

**3. Удовлетворяют только условиям КГН**

- ✓ Отсутствуют риски и обязательства в рамках контроля ТЦО, поскольку участники группы не удовлетворяют условиям ТЦО
- ✓ Существует возможность сальдирования прибылей и убытков за счет уплаты налога с консолидированной налоговой базы

**4. Не попадают под условия ТЦО и КГН**

- ✓ Отсутствуют риски и обязательства в рамках контроля ТЦО, поскольку участники группы не удовлетворяют условиям ТЦО
- ✓ Присутствует возможность сальдировать прибыли и убытки за счет внутригрупповых сделок ввиду отсутствия контроля ТЦО

Источник: составлено авторами.

Исходя из логики приведенных рассуждений, целесообразна ликвидация суммовых порогов или по крайней мере их существенное снижение к 2018 г. (когда ожидается снятие моратория) с перспективой выхода на ноль в течение следующих нескольких лет. В международной практике ни в одной стране не предусмотрены суммовые пороги: предоставление преференциальных условий для крупного бизнеса не выглядит обоснованным.

Что касается долевого порога, снижение до уровня ТЦО — 25 % выглядит необоснованным, поскольку может привести к существенному расширению периметра консолидированных групп при значительной потере контроля главы КГН над многими участниками группы. Между тем, снижение порога все-таки представляется целесообразным. В международной практике значение долевых порогов варьируется от 50 до 100 % (табл. 2).

Таблица 2

**Значение долевых порогов участия в зарубежных странах**

Страна	Значение доли, %
Германия, Италия	50
Испания, Великобритания	75
Франция, Нидерланды	95
США (по федеральному налогу)	80
США (по налогу штата)	50–80 (в зависимости от штата)
Евросоюз	Более 50 голосующих акций и 75 — капитала
Япония, Австралия	100

Источник: составлено авторами по результатам проведенного анализа законодательств соответствующих зарубежных стран и аналитических материалов.

Мы рекомендуем снижение порога с 90 до 75 %. Данная мера призвана в некоторой степени приблизить требования к уровню взаимосвязи участников КГН к критериям ТЦО, при этом уровень контроля остается достаточно высоким. Кроме того, подобная мера выступит обеспечением соблюдения условия обязательности, описанного выше. Это условие, введенное при сохранении текущего долевого порога, будет достаточно легко обойти путем реализации части акций (долей) в компании, зафиксировав участие на уровне 90 % минус 1 акция. В случае же снижения порога для исключения компании из периметра участников КГН материнской компании придется сократить свое участие в ее капитале как минимум до уровня 75 % минус 1 акция, что во многих ситуациях означает существенную потерю контроля и доли прибыли и, соответственно, выглядит менее вероятным.

### Корректировка формулы распределения

Еще одно направление совершенствования механизма КГН — это доработка действующего порядка распределения консолидированной базы между участниками КГН и, соответственно, налоговых поступлений между субъектами РФ.

При разработке вариантов совершенствования формулы распределения стоит исходить из следующих предпосылок. С одной стороны, формула должна обеспечивать справедливое распределение консолидированной налоговой базы, отражая вклад каждого участника КГН в формирование налоговой прибыли группы. Справедливым можно назвать такое распределение, результаты которого приближены к ситуации, которая имела бы место при реализации «принципа вытянутой руки» (*arm's length principle*) — применении рыночных цен внутри группы. С другой стороны, одна из задач механизма КГН — выступать некоторой простой альтернативой трудозатратному «внутристрановому ТЦО», в связи с чем формула распределения должна быть достаточно простой для расчета налогоплательщиком и проверки налоговым органом.

Кроме того, безусловно, формула распределения не должна предоставлять возможность налогоплательщику искусственно перемещать налоговую базу между организациями группы и их обособленными подразделениями.

В настоящее время применяется следующая формула распределения:

$$ДП = \frac{1}{2}Y_{ос} + \frac{1}{2}Y_{ССЧ/ФОТ},$$

где ДП — доля прибыли участника КГН;

$Y_{ос}$  — удельный вес остаточной стоимости амортизируемого имущества соответствующего участника КГН в остаточной стоимости амортизируемого имущества всей КГН;

$Y_{ССЧ/ФОТ}$  — удельный вес среднесписочной численности работников (или расходов на оплату труда) соответствующего участника в среднесписочной численности работников (либо расходов на оплату труда) всей КГН.

Для целей дальнейшего описания первый фактор/ключ распределения назовем «активы», второй — «персонал».

Если обратиться к международной практике межрегионального формульного распределения (*formulary apportionment*), нельзя не обратить внимание на то, что формула, применяемая в России, состоящая из двух факторов распределения — активы и персонал, не применяется ни в одной другой стране. В зарубежных юрисдикциях обязательным фактором в формуле распределения является «выручка/продажи» (*revenue/sales*). Краткий свод по странам представлен далее (табл. 3).

Использование фактора выручки в зарубежных странах естественным образом ставит вопрос о целесообразности и необходимости добавления третьего фактора в формулу распределения, применяемую в России в рамках КГН. Для ответа на этот вопрос

необходимо изучить причины появления фактора выручки в формулах и цели, которые планировалось достичь таким подходом.

Таблица 3

**Формулы распределения в зарубежных юрисдикциях**

	США	Евросоюз	Канада*
Факторы	– Выручка (В) – Персонал (П) – Активы (А)	– Выручка (В) – Персонал (П) – Активы (А)	– Выручка (В) – Персонал (П)
Вес	По выбору штата, наиболее распространенные вариации, в порядке уменьшения популярности: $1 \times В + 0 \times П + 0 \times А$ $2/3 \times В + 1/6 \times П + 1/6 \times А$ $1/3 \times В + 1/3 \times П + 1/3 \times А$ (т. н. «массачусетская формула»)**	Предложение Европейской комиссии: $1/3 \times В + 1/3 \times П + 1/3 \times А$ Предложение Европейского парламента: $0,1 \times В + 0,45 \times П + 0,45 \times А$	$1/2 \times В + 1/2 \times П$

Примечания:

\* в канадской налоговой системе налоговая консолидация не предусмотрена, указанная формула применяется для целей распределения прибыли компаний, имеющих обособленные подразделения;

\*\* название получено по наименованию штата Массачусетс, в котором впервые была применена данная формула. Массачусетская формула активно использовалась штатами в XX веке, однако сейчас штатов, которые ее применяют, становится все меньше.

Источники: составлено авторами по результатам анализа законодательств соответствующих зарубежных стран: Multistate Tax Commission. Allocation and Apportionment Regulations; European Commission – Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), 2011; Income Tax Act, Income Tax Regulations (<http://laws.justice.gc.ca>).

Детальный анализ особенностей расчета фактора выручки показал, что в США, равно как и Евросоюзе и Канаде [5; 6], местом получения выручки признается местонахождение покупателя. Таким образом, фактор «выручка» отражает роль региона в создании потребительского спроса и выступает противовесом остальным факторам, отражающим производственный аспект формирования прибыли.

Для России введение такого фактора не вполне целесообразно, поскольку не соответствует основной цели применения формулы распределения – учету вклада компании в формирование прибыли группы. Кроме того, подход, используемый в зарубежной практике, не соответствует принципам и административным реалиям российской налоговой системы. При перенесении западного опыта на российскую почву необходимо будет ввести понятие «регионального резидентства», разработать критерии присутствия в регионе при отсутствии в нем обособленных подразделений и т. д. Наконец, выручка является достаточно манипулируемым показателем, и добавление данного фактора в формулу существенно усложнит налоговое администрирование в части проверки корректности определения места получения выручки. В США и Канаде определение места выручки исторически входит в программу налоговых проверок и не является специфическим требованием, связанным с КГН.

Таким образом, добавление нового фактора в формулу распределения, на наш взгляд, не требуется, и доработка формулы должна быть направлена на корректировку подхода к определению уже применяемых факторов.

**• Фактор «персонал»: расходы на оплату труда или численность**

В настоящее время группам, сформировавшим КГН, предоставляется выбор: в качестве фактора «персонал» можно использовать показатель «среднесписочная численность сотрудников» или «расходы на оплату труда сотрудников». В текущем подходе есть некоторые существенные недостатки, которые опишем далее.

Основная идея применения фактора «персонал» заключается в том, чтобы отразить вклад компании в создание прибыли группы, основываясь на вкладе сотрудников этой компании.

С точки зрения экономического смысла применение **среднесписочной численности (ССЧ)** в качестве показателя, отражающего вклад сотрудников в формирование прибыли, не является достаточно обоснованным: два сотрудника с разным уровнем образования, опытом, квалификацией и пр. для целей расчета ССЧ являются абсолютно одинаковыми.

**Расходы на оплату труда (ФОТ)** в этом смысле являются более подходящим фактором: заработная плата сотрудника обычно отражает уровень его компетенции, опыта, профессионализма, и в большинстве случаев сотрудники с более высокой заработной платой создают для компании большую прибыль. Однако в определенной части заработная плата обусловлена не профессиональными характеристиками сотрудника, а уровнем экономического развития (и, соответственно, общим уровнем оплаты труда) в регионе, которые в России существенно варьируются.

Помимо целесообразности применения в формуле показателей, представляемых на выбор компаниям, сомнение вызывает и обоснованность самой возможности выбора. Поскольку значение фактора «персонал» может значительно варьироваться в зависимости от выбранного показателя, налогоплательщик, устанавливая тот или иной показатель, фактически выбирает, в каких регионах в большей степени будет уплачиваться налог с прибыли холдинга. Озвученная проблема, очевидно, была зафиксирована законодателем, и начиная с 2016 г. выбранный налогоплательщиком показатель (ССЧ или ФОТ) не подлежит изменению в течение всего срока действия договора о создании КГН<sup>16</sup>. Данная поправка, безусловно, существенно ограничивает возможность управления налоговой базой, однако оставляет такую возможность для новых КГН.

Исходя из необходимости устранения недостатков, описанных выше, мы рекомендуем: во-первых, исключить возможность для налогоплательщика самостоятельно определять фактор распределения и, во-вторых, закрепить использование в формуле обоих показателей одновременно с равными весами (по  $\frac{1}{4}$ ): показателя ФОТ — как наиболее репрезентативного, экономически обоснованного для целей отражения вклада сотрудников в формирование прибыли, и показателя ССЧ — в качестве компенсирующего показателя, призванного в некоторой степени нивелировать влияние различного уровня оплаты труда в регионах, искажающего справедливое распределение.

Предлагаемый подход используется и в международной практике: так, в Евросоюзе, где также актуален вопрос различного уровня оплаты труда в «регионах» (странах — участницах Союза), используются оба фактора (ССЧ и ФОТ) с равными весами [7].

#### • Фактор «активы»: стоимостная оценка

В настоящее время для целей расчета фактора «активы» основные средства (ОС) компании оцениваются по остаточной стоимости (то есть первоначальной стоимости имущества, уменьшенной на сумму начисленной амортизации).

Подобная оценка не выполняет свою функцию — отражение вклада основного средства в формирование прибыли, поскольку с точки зрения экономического смысла целью начисления амортизации выступает формирование амортизационного фонда для воспроизводства ОС, а не отражение обесценения актива. В результате снижение остаточной стоимости ОС обычно осуществляется быстрее, чем снижается реальная способность актива генерировать прибыль. Наиболее ярко это искажение проявляется в тех

---

<sup>16</sup> Соответствующая поправка была внесена Федеральным законом от 28.11.2015 № 325-ФЗ.

ситуациях, когда полностью амортизированное имущество продолжает использоваться в деятельности, но при этом для целей распределения налоговой базы игнорируется. Необъективность оценки основных средств по их остаточной стоимости для целей налогообложения признали и государственные органы, изменив порядок расчета налоговой базы для целей налога на имущество организаций: в большей части регионов для отдельных категорий имущества налоговой базой является не остаточная, а кадастровая, т. е. приближенная к рыночной, стоимость.

В связи с этим предлагаем в качестве стоимостной оценки использовать кадастровую стоимость объекта, как наиболее приближенную к рыночной, наиболее справедливой оценке роли основного средства в формировании прибыли. Применение кадастровой оценки оптимально и с административной точки зрения: оценка проводится централизованно и контролируется на уровне государства, при этом данный процесс уже в значительной степени отработан.

Для оценки объектов движимого имущества (кадастровая оценка которых не проводится) мы рекомендуем использовать первоначальную стоимость. Такая оценка имеет определенные недостатки, к которым можно отнести занижение стоимости объектов в связи с инфляцией, с одной стороны, и завышение — в связи с моральным износом, с другой. Однако даже при наличии этих недостатков применение первоначальной стоимости должно привести к более справедливому отражению вклада имущества компаний в формирование прибыли, чем при использовании остаточной стоимости, обуславливающей искажения в распределении в большем объеме.

• **Фактор «активы»: корректировка на аренду**

Помимо изменения подхода к стоимостной оценке активов корректировка требует и состав фактора. В настоящее время при расчете фактора «активы» учитываются только те основные средства, которые находятся в собственности компании. Мы рекомендуем дополнительно учитывать в составе основных средств арендуемые активы и в то же время некоторые ОС, сдаваемые в аренду<sup>17</sup>, исключить из расчетов.

Подход к корректировке фактора «активы» будет отличаться в зависимости от того, являются ли обе стороны сделки участниками КГН («аренда внутри КГН») или же одна из сторон в КГН не входит («аренда вне КГН»).

**Корректировка «аренда внутри КГН»** осуществляется следующим образом: объект имущества учитывается при расчете фактора «активы» у арендатора (фактического пользователя актива), а не у арендодателя, деятельность которого нельзя считать направленной на получение прибыли, поскольку доход от сдачи имущества в аренду при расчете консолидированной налоговой базы группы будет компенсирован расходами арендатора — участника той же КГН.

Такая корректировка позволяет устранить искажения, возникающие в связи с бизнес-моделью (или же осознанным управлением налоговой базой), подразумевающей приобретение имущества одной-двумя «имущественными» компаниями группы и последующей передачей имущества в аренду остальным участникам.

**Корректировка «аренда вне КГН»** заключается в увеличении фактора «активы» участников КГН, арендующих основные средства у третьих лиц. Если же участник КГН сдает имущество в аренду компании вне КГН, корректировка фактора не требуется, поскольку актив используется в деятельности, направленной на получение прибыли КГН.

Такая корректировка призвана уравнивать позиции компаний, ведущих аналогичную деятельность и вносящих одинаковый вклад в формирование прибыли группы, но на

---

<sup>17</sup> Здесь и далее: если не указано иное, под арендой понимается в т. ч. финансовая аренда (лизинг), при которой арендуемое имущество учитывается на балансе лизингодателя.



которые приходится в результате распределения различные доли прибыли — в зависимости от того, в аренде или собственности находится используемое имущество.

При этом, поскольку стоимость основного средства, получаемого в аренду, может быть арендатору неизвестна, значение фактора «активы» следует увеличивать на расчетную стоимость арендуемого имущества, которая может определяться в соответствии с одним из двух вариантов.

**Вариант 1.** Используется стоимость имущества, по которой оно учитывается на забалансовых счетах арендатора.

**Вариант 2.** Стоимость определяется как произведение суммы годового арендного платежа и коэффициента капитализации, то есть показателя, с помощью которого сумма арендных платежей «доводится» до стоимости арендуемого объекта. Коэффициент капитализации должен устанавливаться законодательно и может быть единым или варьироваться в зависимости от различных параметров (напр., срок полезного использования или регион нахождения недвижимого имущества, вид аренды — операционная или финансовая и пр.).

Рисунок 3

**Схематичное изображение предлагаемых корректировок в части арендуемого/сдаваемого в аренду имущества**



Источник: составлено авторами.

Предлагаемый подход применяется и в зарубежной практике: в США [8] и в Евросоюзе [3] — юрисдикциях с налоговым распределением и фактором «активы» в формуле — при определении имущества участника КГН учитываются в том числе арендуемые активы. В обеих налоговых системах для определения стоимости арендуемого имущества применяется коэффициент капитализации 8 (соответствующий уровню рентабельности аренды 12,5 %).

**ПОДВОДЯ ИТОГ**

В завершение резюмируем основные действия, которые, с нашей точки зрения, целесообразно предпринять законодателю вместе с налоговыми и финансовыми органами для обеспечения выполнения механизмом КГН его функций.

1. Со следующего налогового периода (2017 г.) представляется логичным внесение изменений в формулу распределения, для исключения возникающих искажений в рас-

пределении налоговой базы между участниками группы и, соответственно, субъектами РФ. К таким изменениям относятся:

- закрепление обязательного использования обоих показателей, отражающих вклад персонала компании в формирование прибыли: среднесписочная численность и расходы на оплату труда — оба с весом  $\frac{1}{4}$ ;
- применение кадастровой, а где это невозможно — первоначальной стоимости объектов при расчете фактора «активы» вместо применяемой сейчас остаточной стоимости;
- обязательное осуществление корректировки фактора «активы» на арендуемое и сдаваемое в аренду имущество.

2. В этот же срок или допустив небольшую отсрочку (2017 г. или 2018 г.) целесообразно внедрить изменения в порядок формирования периметра группы с целью ограничения возможности точечного набора компаний в КГН для переноса налоговой базы в конкретные регионы. Для этого следует внести следующие корректировки:

- введение условия обязательности, в рамках которого в КГН должны быть в обязательном порядке включены все дочерние компании главы КГН, соответствующие критериям вхождения в КГН, на которые приходится не менее 80 % факторов распределения группы, с установлением ряда исключений из данного условия;
- снижение минимальной доли участия головной компании КГН в капитале иных участников КГН с 90 до 75 % (в качестве защитной меры от уклонения от условия обязательности путем продажи долей/акций в дочерних компаниях)<sup>18</sup>.

3. И в завершение, с 2019 г., когда налоговые органы отработают механизмы проверки в части внедренных изменений, а финансовые органы урегулируют вопросы бюджетного распределения, вместе с отменой моратория целесообразно реализовать меры по расширению доступности механизма КГН. Для этого необходимо сначала существенно снизить, а затем полностью отменить входные пороги в виде предельных минимальных значений уплаченных налогов, выручки и активов.

При успешной реализации предлагаемых мер по завершении моратория в российской налоговой системе появится усовершенствованный и уже отработанный — на 16 существующих КГН — механизм консолидированных групп налогоплательщиков, который будет доступен широкому кругу организаций и который обеспечит эффективную реализацию концепций налоговой консолидации и регионального налогового распределения.

## **Библиография**

1. Tax Research Platform [Электронный ресурс] / IBFD. Режим доступа: <http://www.ibfd.org/>.
2. Multistate Tax Commission Proposed Model Statute for Combined Reporting [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.mtc.gov/uploadedFiles/Multistate\\_Tax\\_Commission/Uniformity/Uniformity\\_Projects/A\\_-\\_Z/Combined%20Reporting%20-%20FINAL%20version.pdf](http://www.mtc.gov/uploadedFiles/Multistate_Tax_Commission/Uniformity/Uniformity_Projects/A_-_Z/Combined%20Reporting%20-%20FINAL%20version.pdf).
3. European Commission — Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), 2011.
4. Multistate Tax Commission. Allocation and Apportionment Regulations.
5. Mayer S. Formulary Apportionment for the Internal Market. Doctoral Series 17. Academic Council, 2009.
6. Dayle Siu E., Nalukwago M. I., Surahmat R., Aurélio Pereira Valadão M. Unitary Taxation in Federal and Regional Integrated Markets / Research Report 3. International Centre for Tax and Development (ICTD), 2014.
7. Amendment 16 of the Report to Recital (21) / European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), April 2012.
8. Report of the Hearing Officer. Multistate Tax Compact Article IV (UDITPA), Proposed Amendments / Multistate Tax Commission, October, 2013.

<sup>18</sup> Для реализации данных предложений действие моратория необходимо будет скорректировать, сняв ограничение на расширение существующих КГН, оставив только запрет на формирование новых групп.

**Авторы**

**Никитин Кирилл Михайлович**, партнер PwC, руководитель практики по оказанию услуг государственным органам и компаниям государственного сектора, директор Центра налоговой политики экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова (e-mail: kirill.nikitin@ru.pwc.com)



**Авдиенкова Марина Анатольевна**, налоговый консультант, менеджер PwC в отделе по оказанию услуг государственным органам и компаниям государственного сектора (e-mail: marina.avdienkova@ru.pwc.com)



**Захарова Ольга Олеговна**, старший консультант PwC в области налогообложения в отделе по оказанию услуг государственным органам и компаниям государственного сектора (e-mail: olga.zakharova@ru.pwc.com)



**Гильманова Элеонора Анваровна**, налоговый консультант, менеджер PwC в отделе по повышению эффективности корпоративной налоговой функции (e-mail: eleonora.gilmanova@ru.pwc.com)

---

**K. M. Nikitin, M. A. Avdienkova, O. O. Zakharova, E. A. Gilmanova**

**Consolidated Groups of Taxpayers: How We Should Use the Moratorium****Abstract**

The article presents primary analytical findings and recommendations for improving tax legislation as regards the consolidated group of taxpayers (CGT) regime. It sets forth the main areas for improving the existing structure and proposes specific measures for modifying it with a particular focus on a revised approach to the forming of the list of CGT members. Specifically, the article proposes reducing input thresholds and mandating the inclusion in a CGT of all members that meet the established requirements. The authors also make recommendations for improving the apportionment formula.

**Keywords:**

consolidated groups of taxpayers, tax consolidation, regional distribution (tax base allocation), formulary apportionment, apportionment factors / allocation keys

**JEL:** H25, H26, H30

**Nikitin Kirill M.**, Partner with PwC Russia, Government and Public Sector Leader<sup>1</sup>; Tax Policy Center Director, Economics Faculty, Lomonosov Moscow State University<sup>2</sup>  
(e-mail: kirill.nikitin@ru.pwc.com)

**Avdienkova Marina A.**, Tax Consultant, Manager, PwC<sup>1</sup>  
(e-mail: marina.avdienkova@ru.pwc.com)

**Zakharova Olga O.**, Senior Tax Consultant, PwC<sup>1</sup>  
(e-mail: olga.zakharova@ru.pwc.com)

**Gilmanova Eleonora A.**, Tax Consultant, Manager, PwC<sup>1</sup>  
(e-mail: eleonora.gilmanova@ru.pwc.com)

**Authors affiliation:**

1 — PwC, Moscow Office, Moscow 125047, Russian Federation;

2 — Lomonosov Moscow State University, Moscow 119991, Russian Federation

## Региональные финансовые механизмы и их роль в обеспечении финансовой стабильности (опыт АСЕАН)

### Аннотация

В настоящей статье представлен анализ процесса развития регионального финансового сотрудничества в АСЕАН, раскрываются основные направления финансовых инициатив и формируемые механизмы. Применяя авторскую методику диагностики глобальных финансовых рисков, основанную на изучении динамики показателей в определенном временном диапазоне, авторы статьи дают оценку усилий государств — членов АСЕАН по противодействию финансовой нестабильности с помощью выстраиваемых в рамках АСЕАН региональных финансовых механизмов. Выдвигаются предположения о возможных направлениях усиления взаимодействия государств — членов АСЕАН в финансовой сфере.

### Ключевые слова:

финансовая глобализация, финансовая стабильность, интеграционные объединения, глобальные финансовые риски, региональные финансовые механизмы, АСЕАН

JEL: F36

Глобализация требует от стран все большей открытости и проверяет на прочность классические инструменты управления. Так, например, в условиях глобальной экономики и глобальных финансов традиционные инструменты макроэкономической политики, применяемые в соответствии с государственными целями текущего и стратегического развития, нередко превращаются в инструменты ведения валютных войн.

В итоге изначально нейтральная по своему характеру экономическая политика государства принимает агрессивный по отношению к другим странам характер, поскольку превращается в экономическое противостояние государства на валютном рынке с использованием инструментов валютной и монетарной политики, направленное на изменение курса национальной валюты к валютам торговых партнеров с целью получения конкурентных преимуществ на внешних рынках товаров и капиталов [1].

Отдельным вопросом выступает построение эффективной в глобальных условиях системы управления, поскольку учащающиеся финансово-экономические кризисы вновь и вновь демонстрируют изъяны современной мировой валютной системы, а также проблемы неэффективного финансового регулирования как на национальном, так и на международном уровне. В 2008 г., обобщая причины, обусловившие возможность возникновения разразившегося в 2007 г. кризиса, саммит Группы двадцати (G20) особенно акцентировал внимание на следующих: просчеты правительств и регуляторов; отсутствие в ряде развитых стран должного учета нараставших на финансовых рынках рисков и борьбы с ними; непоследовательная и недостаточно скоординированная макроэкономическая политика и неадекватные структурные реформы, приведшие к нестабильным глобальным макроэкономическим результатам [2].

На фоне «провалов» управленческих систем национального и международного уровня все более выигрышной представляется эффективность включения в мировую систему управления региональных интеграционных объединений [3].

В настоящее время интеграционные объединения созданы и функционируют во всех регионах мира, в том числе и в Юго-Восточной Азии, где давно действует АСЕАН<sup>1</sup>. Поскольку главной целью сотрудничества в рамках всеобъемлющего партнерства государств-членов обозначен поиск коллективного ответа на многообразные вызовы глобализации, при этом страны демонстрируют решимость к реформированию мировой финансовой системы в целях придания ей всеобъемлющего и справедливого характера, то актуальным вопросом, интересующим сегодня экономистов и политиков, является оценка перспектив создания в рамках АСЕАН возможностей, ведущих к повышению макроэкономической и финансовой стабильности в регионе.

### **ФИНАНСОВАЯ НЕСТАБИЛЬНОСТЬ: МОТИВИРУЮЩИЙ ФАКТОР РЕГИОНАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ В АСЕАН**

Главной целью сотрудничества в рамках АСЕАН обозначен поиск коллективного ответа на многообразные вызовы глобализации, причем страны в своем намерении полны решимости в случае необходимости предпринять активные действия по реформированию мировой финансовой системы. В связи с этим необходима четкость в понимании причин, вызвавших подобное стремление, и оценка действительного состояния проблем в этой сфере.

Исторический опыт становления и развития региональных интеграционных объединений, в первую очередь опыт самой АСЕАН, показывает, что вначале члены интеграционных объединений концентрируют свои усилия на повышении взаимосвязанности в сфере торговли и преследуют цель — сформировать общерегиональную зону свободной торговли [4]. Активизация действий по усилению взаимосвязанности в сфере финансов стала примечательной чертой с недавних пор [5], по мере того как все более ясно стали осознаваться риски реализации национальной финансовой политики в условиях финансовой глобализации и макроэкономической нестабильности [6]. Сильную мотивирующую роль сыграла и череда банковских кризисов, прокатившихся по миру на рубеже XX–XXI вв. На опыте целого ряда стран была продемонстрирована опасность внезапной масштабной мобилизации ресурсов государства, а также важность наличия у экономических властей страны продуманной стратегии действий, что крайне необходимо при проведении мер поддержки национальных банковских систем, поскольку они должны охватывать не только время кризиса, но и последующие периоды — дальнейшую перспективу [7].

С исторической точки зрения финансовая интеграция представляется еще «молодым» явлением, возникшим в конце XX в. как реакция на все возрастающую нестабильность в экономической и финансовой сфере, приводящей к кризисам. Объединяя усилия по стимулированию региональной финансовой интеграции, страны таким образом пытаются повысить макроэкономическую и финансовую стабильность своих экономик [8]. Декларируется стратегия — ускорение сотрудничества между странами региона на двустороннем и многостороннем уровнях в финансовой сфере для стабилизации ситуации на национальных валютных и финансовых рынках. Все это должно привести к восстановлению и развитию инвестиционного процесса в экономиках стран, что позволит преодолеть стагнационный период в развитии экономики региона, приведет к развитию торговли и в конечном итоге к улучшению благосостояния народов региона [9].

Объективное представление о ключевых направлениях финансового сотрудничества, схемах участия государств-членов в формируемых финансовых механизмах,

---

<sup>1</sup> АСЕАН (англ. Association of South East Asian Nations — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии) была образована в 1967 г. в составе Таиланда, Малайзии, Индонезии, Сингапура и Филиппин. Далее число стран организации увеличивалось (Бруней вошел в состав в 1984 г.; Вьетнам — в 1995 г.; Лаос и Мьянма — в 1997 г.; Камбоджа — в 1999 г.). Сегодня АСЕАН это 10 стран Юго-Восточной Азии.

целях и задачах можно составить на основе изучения формируемых сегодня в АСЕАН финансовых структур (см. табл. 1).

Таблица 1

**Структуры, формирующие региональные  
финансовые механизмы в АСЕАН: ключевые характеристики**

Инициатива	Созда- ние	Члены	Механизм	Объем финансовых ресурсов	Формат участия
Чиангмайская инициатива (СМИ) — Многосторонняя Чиангмайская инициатива (СМИМ)	2000 г.	АСЕАН+3	Валютный пул	\$240 млрд	Многостороннее соглашение, объединившее двусторонние своп-соглашения центральных банков государств-участников
Азиатская инициатива в области рынков облигаций (АВМИ)	2003 г.	АСЕАН+3, Азиатский банк развития	Институт кредитных гарантий (CGFI)	\$700 млн	Долевое участие / акционерный капитал
Азиатские фонды облигаций (АВФ)	2003 г.	11 стран Восточной Азии и Тихоокеанского бассейна, в том числе 5 стран АСЕАН: Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд	Первый азиатский фонд (АВФ 1)	\$1 млрд	Долевое участие / участие в капитале фонда
	2005 г.		Второй азиатский фонд (АВФ 2)	\$2 млрд	Долевое участие / участие в капитале фонда
Центр макро-экономических исследований АСЕАН+3 (АМРО)	2011 г.	АСЕАН+3	Международная организация по контролю и надзору за макроэкономической стабильностью	В рамках капитала, выделяемого странами	Участие в капитале организации

Источник: разработано авторами по данным официальных сайтов: Chiang Mai Initiative Multilateralization. March 2016. Bangko Sentral NG Pilipinas (<http://www.bsp.gov.ph/downloads/publications/faqs/cmim.pdf>); ABMI. Asian Bond Markets Initiative (<https://asianbondsonline.adb.org>); Credit Guarantee and Investment Facility — An Asian Bond Markets Initiative (<http://www.cgif-abmi.org>); ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) (<http://www.amro-asia.org>).

Хронологически первой стала формироваться структура финансового сотрудничества стран АСЕАН в формате АСЕАН+3 (десять государств — членов АСЕАН плюс Япония, Южная Корея, Китай), так называемая Чиангмайская инициатива. Взаимодействие в подобном формате сотрудничества страны были вынуждены начать под влиянием финансового кризиса 1997–1998 гг. Толчок процессу был дан Индонезией, Малайзией, Филиппинами, Сингапуром и Таиландом, которые заключили Соглашение о кредитах своп, создав таким образом систему, позволяющую стране, валюта которой подвергается атаке, получить иностранную валюту для проведения интервенций под залог государственных ценных бумаг.

В мае 2000 г. все страны АСЕАН, а также Япония, Республика Корея и Китай подписали в Таиланде соглашения о расширении зоны действия данного механизма, которые получили название Чиангмайской инициативы [10, с. 114]. Эта инициатива имела широкий ряд целей финансового сотрудничества, включая политический диалог, мониторинг потоков капитала и реформу международных финансовых институтов. Однако мировой финансовый кризис 2008 г. показал, что громоздкая система, состоящая из множества двусторонних соглашений, не является эффективной, и поэтому возникла необходимость в изменении подхода с двустороннего на многосторонний [11, с. 58].

В мае 2009 г. было объявлено о преобразовании Чиангмайской инициативы в многосторонний формат (*Chiang Mai Initiative Multilateralization, CMIM*) [12]. Действие расширенной инициативы вступило в силу в марте 2010 г. Между странами была достигнута договоренность о переходе от множества двусторонних свопов к механизму многосторонних своп-линий, объединенных одним соглашением [11, с. 58]. Многосторонняя Чиангмайская инициатива направлена на устранение возможных и фактических трудностей, связанных с состоянием платежного баланса и краткосрочной ликвидностью в регионе, и на дополнение существующих международных финансовых соглашений.

Следующим шагом в формировании структур, обеспечивающих финансовое сотрудничество государств — членов АСЕАН, стала **Азиатская инициатива в области рынков облигаций** (*Asian Bond Markets Initiative, ABMI*). Азиатская инициатива в области рынков облигаций была выдвинута странами АСЕАН+3 и поддержана Азиатским банком развития. Ее целями выступают: развитие рынков облигаций, номинированных в местной валюте, выстраивание более доступных и эффективно функционирующих региональных рынков облигаций как для эмитентов, так и для инвесторов [13]. Достижение поставленных целей возможно, если обеспечить привлечение внутренних резервов инвестирования восточноазиатских экономик, что также будет способствовать снижению зависимости от внерегиональных заимствований.

Ключевой мерой, реализованной в рамках этой инициативы, следует признать создание **Института кредитных гарантий и инвестиций** (*The Credit Guarantee and Investment Facility, CGIF*). Он был создан в ноябре 2010 г. для поддержания финансовой стабильности и поощрения долгосрочных инвестиций в регионе. Этот институт предоставляет гарантии по номинированным в местной валюте облигациям, выпускаемым корпорациями инвестиционного уровня в регионе. Такие гарантии облегчают для корпораций выпуск облигаций в местной валюте с более длительным сроком исполнения обязательств и помогают сделать финансовую систему региона более устойчивой к волатильным потокам мирового капитала и внешним шокам.

Еще одной знаковой инициативой в сфере финансового сотрудничества следует признать решение о создании **Азиатского фонда облигаций** (*Asian Bond Fund, ABF*), которое было принято на встрече руководителей центральных банков 11 стран Восточной Азии и Тихоокеанского бассейна (*Executives' Meeting of East Asia and Pacific Central Banks, EMEAP*)<sup>2</sup>. Эта инициатива направлена на удовлетворение спроса на инвестиционные инструменты азиатских стран со стороны международных инвесторов (включая азиатских) и в настоящее время включает в себя два фонда [14].

Первый Азиатский фонд облигаций (*Asian Bond Fund 1, ABF 1*) был создан в июне 2003 г. с капиталом \$1 млрд для инвестирования в корзину облигаций, номинированных в долларах США, которые выпускались правительствами во всех странах — членах EMEAP, за исключением Японии, Австралии и Новой Зеландии, так как эти три страны уже имели хорошо развитые рынки облигаций. ABF 1 находится в пассивном управлении Банка международных расчетов на базе эталонного индекса. Мониторинг деятельности Фонда осуществляет Комитет по надзору EMEAP [15].

После успеха Первого фонда было принято решение об образовании в 2005 г. Азиатского облигационного фонда 2 (*Asian Bond Fund 2, ABF 2*) объемом \$2 млрд с целью

---

<sup>2</sup> EMEAP — объединенная организация центральных банков и органов денежно-кредитного регулирования в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе. Главная цель организации — укрепление сотрудничества между ее членами. Она включает центральные банки 11 стран: Резервный банк Австралии, Народный банк Китая, Управление денежного обращения Гонконга, Центральный банк Индонезии, Центральный банк Японии, Центральный банк Республики Корея, Центральный банк Малайзии, Резервный банк Новой Зеландии, Центральный банк Филиппин, Валютное управление Сингапура и Центральный банк Таиланда.

финансирования облигационных фондов, инвестирующих и торгующих облигациями, номинированными в местных валютах [16]. Он состоит из двух частей — Пан-Азиатского индексного фонда облигаций (*Pan-Asia Bond Index Fund, PAIF*) и Фонда облигационных фондов (*Fund of Bond Funds, FoBF*).

PAIF — это единый индексный фонд, вкладывающий средства в суверенные и квази-суверенные облигации в местной валюте, выпускаемые на восьми рынках EMEAP, за исключением Австралии, Японии и Новой Зеландии. Он предоставляет инвесторам азиатских рынков облигаций превосходную возможность диверсифицировать свои портфели. FoBF имеет двухуровневую структуру, где головной фонд инвестирует в облигации, эмитируемые на рынках тех же восьми стран [15].

Одна из последних инициатив — создание в 2011 г. **Центра макроэкономических исследований стран АСЕАН+3** (*ASEAN+3 Macroeconomic Research Office, AMRO*). Его образование является важным шагом на пути стран АСЕАН и трех крупных экономик Азии (Китай, Японии и Южной Кореи) к развитию взаимодействия в области макроэкономической политики. Цель AMRO — способствовать обеспечению региональной экономической и финансовой стабильности посредством контроля за экономической ситуацией в регионе. В октябре 2014 г. страны-учредители успешно подписали соглашение о преобразовании AMRO в международную организацию, которое вступило в силу в феврале 2016 г.

Таким образом, будучи результатом реакции на финансовую нестабильность в регионе, процесс финансовой интеграции в АСЕАН сегодня динамично развивается, причем эта интеграция не замыкается только на государствах-членах, а является открытой для других стран региона, в первую очередь для тех, чьи экономики являются более развитыми, а финансовые рынки более глубокими и емкими. Примечательным следует признать тот факт, что по своей сути в регионе предпринимается грандиозная попытка «вырваться из пут» глобальной финансовой сети на основе встраивания в нее собственной региональной сети системно значимых финансовых институтов<sup>3</sup>, сформированной на основе правил и норм, понимаемых и разделяемых всеми государствами — участниками регионального интеграционного процесса.

Подобное развитие событий в обозримой перспективе может привести к фундаментальным изменениям не только в финансовой системе региона Юго-Восточной Азии, но и в глобальной финансовой системе.

### **ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ СТРАН АСЕАН**

Изучение динамики национальных финансовых рынков позволяет не только более точно описать причины и последствия основных спадов и подъемов последних десятилетий, но и дает возможность проанализировать границы национальной финансовой безопасности, понимаемой в данном случае как способность государств сглаживать колебания на национальных финансовых рынках, вызываемых воздействиями извне. Разработка инструментов, позволяющих «увидеть» еще только зарождающиеся риски, оценить масштаб и спрогнозировать дальнейшие последствия рисков уже проявившихся — задача настолько же актуальная, насколько и сложная. Тем более сложной и важной предстает проблема идентификации рисков, порождаемых глобальной финансовой системой, и оценки их влияния на финансовые рынки государств — членов АСЕАН, которые относятся к странам с развивающимися финансовыми рынками и сами по себе представляют риски для глобальной финансовой стабильности [18].

<sup>3</sup> Роль глобальных системно значимых финансовых институтов, системные риски и формирующаяся тенденция среди национальных правительств регулировать системные риски на финансовом рынке подробно описаны в работе Ю. С. Евлаховой [17].



Многообразие потенциальных источников нестабильности, распространение кризисных явлений между различными сегментами финансовых рынков и нелинейное взаимодействие основополагающих факторов (равно как и сложности вычленения последних из общего массива воздействующих факторов) подтверждают исследовательскую позицию, обосновывающую, что оценки финансовых рисков, равно как и финансовой стабильности, не заключаются в одном показателе. Лучшее понимание глобальных рисков, воздействующих на финансовые системы стран с развивающимися рынками, может быть сформировано на основе рассмотрения системы финансовых показателей. В результате изучения динамики показателей в определенном временном диапазоне возможно достижение цели диагностики рисков, если удастся соблюсти следующие соответствия: риски, рассматриваемые в данной системе показателей, в определенной степени измеримы, могут быть в достаточной степени разделены и связаны с финансовой устойчивостью.

### **РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ СТРАН АСЕАН**

Глобальная финансовая система несет в себе значительные риски для страны. Все эти риски влияют на стабильность национального финансового сектора, делая его более уязвимым к кризисам. Риски многократно повышаются при недостаточном финансовом развитии страны и слабой системе регулирования. Из всего многообразия рисков [19] нами были выбраны следующие их типы:

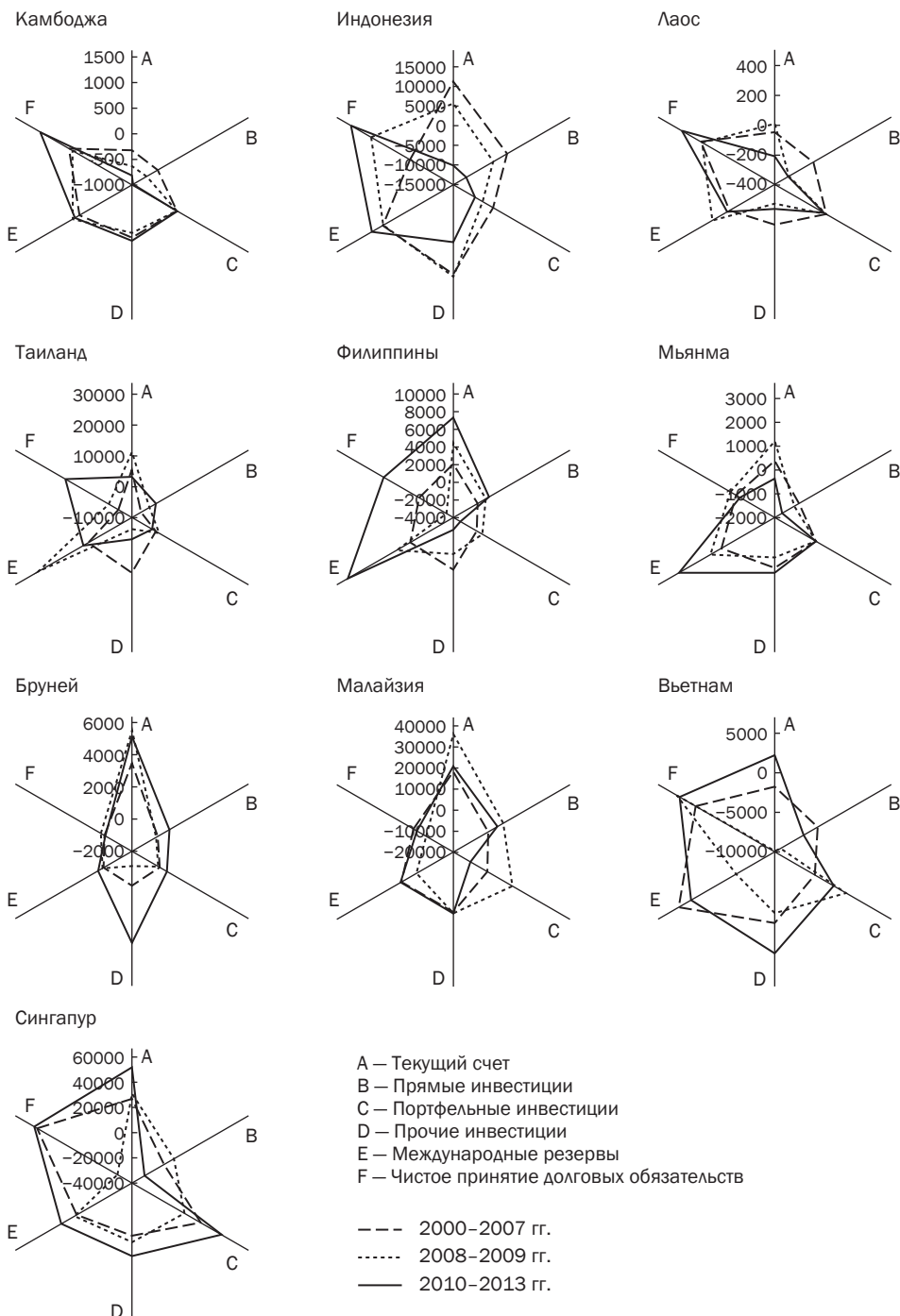
- *чрезмерная волатильность потоков капитала (иллюстрируется динамикой отдельных структурных элементов счета капитала);*
- *быстрый рост задолженности, номинированной в иностранной валюте, вследствие резкого обесценения национальной валюты (иллюстрируется показателями, характеризующими динамику долговых обязательств по секторам экономики);*
- *риск усиления неэффективности (искажений на внутреннем рынке капитала, вызываемых притоком иностранного капитала) может быть отражен в динамике текущего счета и международных резервов.*

Диаграммы диагностики рисков государств — членов АСЕАН строятся на основе данных платежного баланса (в миллионах долларов США, скорректированных на индекс потребительских цен (2010), в методологии РПБ6). Эти данные представлены на официальном сайте МВФ на отдельные даты периода 2000–2013 гг. в разрезе следующих показателей: 1) международные резервы; 2) чистое принятие долговых обязательств (государством, центральным банком, др. секторами экономики); 3) сальдо счета текущих операций; 4) сальдо отдельных структурных элементов счета капитала: прямые, портфельные и прочие инвестиции («+» чистое приобретение финансовых активов; «-» чистое принятие обязательств).

Для каждой страны построена лепестковая диаграмма диагностики рисков по шести среднегодовым показателям и по трем временным периодам (рис. 1). Данный вид диаграмм представляет крайне наглядную диагностическую информацию характера, направленности и интенсивности риска. Чем меньше в среднем резких изменений за периоды (2000–2007, 2008–2009, 2010–2013 гг.), тем стабильнее система и тем более она устойчива перед глобальными кризисами.

Анализируя графики диаграмм, надо иметь в виду, что период 2008–2009 гг. — период кризиса. Соответственно, 2000–2007 гг. и 2010–2013 гг. — это период, предшествующий кризису и следующий за ним. На основании наблюдаемых сдвигов в графиках, характеризующих изменения показателей чувствительных к риску за определенные периоды времени, мы можем увидеть увеличение или уменьшение рисков устойчивости национальной финансовой системы на данном отрезке времени.

**Диагностика рисков устойчивости национальной финансовой системы государств – членов АСЕАН в период 2000–2013 гг. (средние значения изменений за период), млн долл. США**



Источник: разработано авторами на основе данных МВФ (<https://www.data.imf.org>)

Рассмотрение профилей рисков устойчивости национальной финансовой системы государств — членов АСЕАН (табл. 2) позволит нам еще более детализировать состояние устойчивости национальных финансовых систем рассматриваемых стран и выделить группы стран, имеющих схожие профили рисков.

Таблица 2

**Профили рисков устойчивости национальной финансовой системы государств — членов АСЕАН**

	Индонезия	Камбоджа	Лаос	Таиланд	Мьянма	Малайзия	Филиппины	Сингапур	Вьетнам	Бруней
Долговая нагрузка	+	+	+	+	-	-	+	+	+	-
Международные резервы	+	-	-	-	+	+	+	+	-	-
Текущий счет	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+
Прямые иностранные инвестиции	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Портфельные иностранные инвестиции	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+
Прочие иностранные инвестиции	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+

Примечание:

+ означает рост значения среднего изменения рассматриваемого показателя;

- означает, что значение среднего изменения рассматриваемого показателя снизилось или не изменилось.

Источник: составлено авторами на основе рис. 1.

Можно сделать следующие выводы, которые вытекают из анализа графиков и полученных профилей риска стран.

Во-первых, практически всем странам удалось либо снизить волатильность потоков капитала, либо не позволить им расти более интенсивно, чем это было в период кризиса. Исключением стали Бруней (продемонстрировал рост среднего изменения по всем элементам капитала), Сингапур (рост среднего изменения потоков портфельных и прочих инвестиций), Вьетнам (рост среднего изменения потоков прочих инвестиций).

Во-вторых, практически все страны продемонстрировали быстрый рост задолженности, номинированной в иностранной валюте, что указывает на резкое обесценение иностранной валюты. Исключение: Бруней, Мьянма, Малайзия.

В-третьих, отдельные страны продемонстрировали усиление неэффективности (искажения на внутреннем рынке капитала, вызванные притоком иностранного капитала), так как возросла динамика среднего изменения международных резервов, текущего счета и потоков капитала (Сингапур), международных резервов и текущего счета (Филиппины), текущего счета и потоков инвестиций (Бруней, Вьетнам).

В-четвертых, можно сделать вывод, что большинству государств — членов АСЕАН после кризиса удалось в той или иной мере снизить риски устойчивости национальной системы. Но Сингапур стал единственным государством, продемонстрировавшим наибольшее усиление рисков после кризиса. Причиной этого следует признать высокий по сравнению с другими государствами — членами АСЕАН уровень открытости финансовой системы этого государства, его большая в сравнении с другими странами АСЕАН включенность в мировую финансовую систему [20], поскольку согласно данным МВФ [21] Сингапур практически полностью снял ограничения на движение потоков капитала.

Одновременно с Сингапуром увеличились риски устойчивости финансовой системы и у Брунея, что также объяснимо. Бруней проводит политику либерализации потоков капитала, при этом страна находится в режиме валютного управления (национальная валюта зафиксирована к сингапурскому доллару), что лишает центральный банк этой страны возможности проводить самостоятельную денежно-кредитную политику.

Остальные государства — члены АСЕАН проводили в кризис политику ограничения потоков капитала (разной жесткости), что позволило им с большей или меньшей эффективностью сдерживать темпы нарастания рисков или добиться их снижения.

Общий вывод, который вытекает из проведенного анализа, заключается в том, что страны накопили большое количество рисков, достигших в рассматриваемом временном периоде 2000–2013 гг. стабильно высоких значений. Склонность к рискам тем сильнее, чем либеральнее валютная и финансовая политика государства (например, снявшие ограничение на движение капитала Сингапур и Бруней накопили наибольшее количество рисков). Все это безусловно придает особую актуальность развитию интеграционных процессов в финансовой сфере и требует усиления внимания к региональным финансовым инициативам АСЕАН.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Подводя итоги настоящего исследования, сделаем следующие обобщающие выводы.

1. Государства — члены АСЕАН не обладают возможностью индивидуального регулирования финансовых дисбалансов. Чтобы «погасить» мощные импульсы извне, страны выбрали путь региональной финансовой интеграции, для достижения которой необходимо дальнейшее развитие уже начавших формироваться региональных финансовых механизмов, позволяющих совместно противодействовать негативному влиянию глобальных рисков, поглощать и нейтрализовать шоки, вызываемые тем уровнем открытости национальных финансовых систем, который сформировался в настоящее время под влиянием глобализации.

2. Придание особой роли финансовому сотрудничеству связано с желанием стран региона если не полностью обезопасить себя, то по крайней мере значительно снизить риски для развития региона и повысить его устойчивость к глобальным финансовым кризисам.

3. Региональное финансовое сотрудничество не замыкается кругом из десяти стран — членов АСЕАН, а развивается в форматах АСЕАН+3 и АСЕАН-5 + ЕМЕАР. Таким образом, формируемые в ходе развития сотрудничества финансовые механизмы кроме стран АСЕАН включают ряд государств Азиатско-Тихоокеанского региона, оказывающих значимое влияние на торговые и инвестиционные потоки региона.

4. Структура формируемых региональных финансовых механизмов позволяет сделать вывод, что главной целью сотрудничества является выстраивание новой финансовой системы региона, элементами которой выступают синхронизированные финансовые рынки стран — членов АСЕАН и их партнеров, не являющихся членами АСЕАН.

5. Анализ реакции национальных финансовых систем стран — членов АСЕАН на факторы, воздействующие на страны, функционирующие в условиях возрастающей финансовой открытости, продемонстрировал нарастание финансовых рисков, достигших в 2000–2013 гг. стабильно высоких значений. Это означает, что региональное финансовое сотрудничество как механизм противодействия дестабилизирующим национальные финансовые системы факторам, имеет большую мотивацию и серьезную основу для своего дальнейшего развития.

## Библиография

1. Харитонов Ю. А. Современные валютные войны: победители и побежденные // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 2.
2. Алексеев П. В. Тенденция полицентризма мировой валютной системы // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 4.
3. Товар Гарсия Э. Д. Влияние глобализации на финансовое развитие формирующихся экономик // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 1.
4. Костюнина Г. М. Интеграционные модели формирования Восточноазиатского сообщества // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 5.
5. Каваи М., Ломбарди Д. Финансовый регионализм [Электронный ресурс] // Финансы & развитие. 2012. Сентябрь. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2012/09/pdf/kawai.pdf>.
6. Слепов В. А., Арсланов А. Ф. Риски национальной финансовой политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.
7. Беляков И. В. О бюджетной стоимости банковских кризисов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 5.
8. Глобальное управление: возможности и риски / Отв. ред. В. Г. Барановский, Н. И. Иванова. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 315 с.
9. Аносова Л. А., Кабир Л. С. Китай в глобальном мире: технологии управления будущим // Экономика и управление. 2015. № 1.
10. Арапова Е. Я. Экономическая интеграция в восточноазиатском регионе: ретроспективный анализ и будущие возможности. М.: Проспект, 2015.
11. Трунин П. В., Ващелюк Н. В. Своп-линии между центральными банками как элемент современной мировой финансовой архитектуры // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 1.
12. Edward K. Y. Chen, Dobson W. Financial Development and Cooperation in Asia and the Pacific. London: Routledge, 2014.
13. Regional Cooperation in Finance [Электронный ресурс] / Association of Southeast Asian Nations. Режим доступа: <http://www.asean.org/asean-economic-community/asean-finance-ministers-meeting-afmm/overview/>.
14. Soranha S. A., Guerin J. Recent Developments in Monetary and Financial Integration in Asia [Электронный ресурс] // Financial Stability Review. May 2006. № 8. Режим доступа: [https://www.banque-france.fr/fileadmin/user\\_upload/banque\\_de\\_france/publications/Revue\\_de\\_la\\_stabilite\\_financiere/etud5\\_0506.pdf](https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/publications/Revue_de_la_stabilite_financiere/etud5_0506.pdf).
15. Ноздрев С. В. Современный этап и перспективы финансовой интеграции в Азии // Российский внешнеэкономический вестник. 2008. № 9.
16. Трифонов И. И., Ягодкина В. М. Региональные инициативы стран Восточной Азии по развитию валютно-кредитных отношений // Известия УрГЭУ. 2014. № 4.
17. Евлахова Ю. С. Сравнительный анализ методологических подходов к выявлению глобальных системно значимых финансовых институтов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
18. Dattels P., McCaughrin R., Miyajima K., Puig J. Can You Map Global Financial Stability? / IMF Working Paper. June 2010.
19. Кабир Л. С., Яковлев И. А., Никулина С. И. Риски устойчивости национальной финансовой системы в условиях валютной либерализации: классификация и основные подходы к управлению // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 10.
20. Аносова Л. А., Кабир Л. С. Валютная политика стран АСЕАН в условиях финансовой глобализации // Экономика и управление. 2016. № 1.
21. Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2014 [Электронный ресурс] / Официальный сайт МВФ. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/nft/2014/areaers/ar2014.pdf>.

## Авторы



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



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



**Никулина Светлана Игоревна**, науч. сотр. Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: snikulina@nifi.ru)



**Раков Иван Дмитриевич**, лаборант-исследователь Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: rakov@nifi.ru)

---

I. A. Yakovlev, L. S. Kabir, S. I. Nikulina, I. D. Rakov

## **Regional Financial Mechanisms and their Role in Financial Stability Ensuring (Experience of ASEAN)**

### **Abstract**

*This article provides the analysis of regional financial cooperation development among ASEAN members and reveals the main directions of financial initiatives and created mechanisms. The authors developed a technique of global financial risks diagnosing based on studying of indicators dynamics in a certain time span. By applying their own created method the authors assess the efforts made by ASEAN members to counteract the financial instability by means of regional financial mechanisms built within ASEAN. They also make assumptions of the possible strengthening directions of the interaction among ASEAN members in the financial sphere.*

### **Keywords:**

*financial globalization, financial stability, integration associations, global financial risks, regional financial mechanisms, ASEAN*

**JEL:** F36

**Yakovlev Igor' A.**, PhD (Economics), First Deputy Director, Head of the International Finance Center, Financial Research Institute  
(e-mail: iyakovlev@nifi.ru)

**Kabir Lyudmila S.**, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Russian Academy of Sciences, Chief Researcher, International Finance Center, Financial Research Institute  
(e-mail: lkabir@nifi.ru)

**Nikulina Svetlana I.**, Researcher, International Finance Center, Financial Research Institute  
(e-mail: snikulina@nifi.ru)

**Rakov Ivan D.**, Research Assistant, International Finance Center, Financial Research Institute  
(e-mail: rakov@nifi.ru)

### **Authors affiliation:**

*Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

## Финансовая интеграция в АСЕАН: теоретический аспект

### Аннотация

Реализация Плана создания Экономического сообщества АСЕАН (2007–2015 гг.) осуществлялась в условиях, когда характер и масштабы влияния финансовой интеграции на основные макроэкономические индикаторы и стабильность бюджетных систем отдельных стран были не до конца понятны ни в теории, ни на практике. В статье анализируется теоретическая концепция «непрямого воздействия» финансовой интеграции на макроэкономические и бюджетные параметры развивающихся стран, выдвинутая рядом зарубежных исследователей в начале 2000-х гг. Авторы статьи поддерживают точку зрения, в соответствии с которой для получения положительного эффекта от финансовой интеграции развивающимся странам необходимо не только стремиться к увеличению притока зарубежного капитала, но и обеспечивать развитие инфраструктуры финансовых рынков. В связи с этим авторами предложен набор критериев и показателей, который необходим для получения полной оценки влияния финансовой интеграции как на экономический рост, так и на стабильность национальных бюджетных систем развивающихся стран, включая страны АСЕАН.

### Ключевые слова:

Экономическое сообщество АСЕАН, либерализация финансового рынка, финансовая интеграция, глобализация, пороговые условия, не прямые эффекты, экономический рост, стабильность бюджетной системы

**JEL:** E44, F36

**П**ериод экономического развития стран АСЕАН после глобального финансового и экономического кризиса 2007–2009 гг. — это, по сути, период реализации плана по созданию Экономического сообщества АСЕАН (*AEC Blueprint*, 2007 г.), который формально завершился 31 декабря 2015 г.

Несмотря на традиционную взвешенность и осторожность в разработке стратегических документов, типичную для «азиатского пути развития», практическое решение положений Плана, связанных с финансовой интеграцией, оказалось весьма амбициозной задачей. Реализация любого из этих положений была сопряжена с целым рядом рисков, в том числе рисками подрыва макроэкономической и бюджетной стабильности и нового витка финансового кризиса в регионе.

Дополнительным фактором неопределенности в решении задач, связанных с интеграцией финансовой сферы в рамках АСЕАН, стало то обстоятельство, что ни теоретические, ни эмпирические исследования не могли однозначно подтвердить выгоды от финансовой интеграции с точки зрения повышения темпов экономического роста, обеспечения макроэкономической стабильности и укрепления национальных бюджетных систем.

План создания Экономического сообщества АСЕАН предусматривал реализацию целого ряда мероприятий по либерализации сферы финансовых и банковских услуг в странах — участницах ассоциации, что позволило бы осуществить дальнейшие шаги по финансовой интеграции, в том числе интеграции рынков капитала внутри ассоциации. Либерализация сферы финансовых и банковских услуг и финансовая интеграция рассматривались в Плане как одни из ключевых элементов обеспечения макроэкономической стабильности стран — участниц АСЕАН.

Во врезке представлены положения Плана создания Экономического сообщества, относящиеся к либерализации сферы финансовых услуг и интеграции рынков капитала.

**Положения Плана создания Экономического сообщества АСЕАН, относящиеся к либерализации сферы финансовых услуг и интеграции рынков капитала**

**A. Единый рынок и производственная база**

9. Единый рынок и производственная база АСЕАН должны включать пять ключевых элементов: 1) свободное перемещение товаров; 2) свободное перемещение услуг; 3) свободное перемещение инвестиций; 4) свободное перемещение капиталов; 5) свободное перемещение квалифицированной рабочей силы.

*A2. Свободное перемещение услуг*

22. Меры по либерализации сектора финансовых услуг должны позволить участникам обеспечить надлежащее развитие данного сектора и поддержание финансовой и социально-экономической стабильности...

Процесс либерализации должен учитывать цели национальных политик и уровни развития экономики и финансового сектора каждого из участников.

*A4. Более свободное движение капиталов*

31. Повышение уровня развития рынка капитала АСЕАН и степени его интеграции  
Меры:

i. достижение более высокой степени гармонизации стандартов рынков капиталов АСЕАН в таких направлениях, как разработка общих правил на рынке долговых ценных бумаг, требований к раскрытию информации и правил обращения ценных бумаг...

iii. обеспечение большей гибкости в части... законодательств, регулирующих выпуск ценных бумаг;

iv. совершенствование структуры налогообложения нерезидентов (там, где это представляется возможным) с целью расширения базы инвесторов на рынке долговых обязательств АСЕАН;

v. активизация усилий рыночного характера для формирования связей между валютными рынками и рынками долговых обязательств, включая деятельность по привлечению трансграничных инвестиций.

32. Обеспечение более высокой степени мобильности капиталов

Либерализация движения капиталов должна осуществляться на основе следующих принципов:

a) обеспечение надлежащей либерализации счетов движения капиталов в соответствии с целями национальных политик стран-участниц и степени готовности их экономик;

b) разработка адекватных мер защиты от потенциальной макроэкономической нестабильности и системного риска, которые могут появиться в результате процесса либерализации...

c) обеспечение доступа всех стран – участниц АСЕАН к выгодам, получаемым от процесса либерализации.

Меры:

i. снятие или ослабление ограничений в тех случаях, когда это целесообразно и возможно, с целью содействия потокам платежей и трансферов по операциям текущего счета;

ii. снятие или ослабление ограничений с потоков капиталов в тех случаях, когда это целесообразно и возможно, с целью поддержки прямых зарубежных инвестиций и инициатив по развитию рынков капиталов.

Источник: Volz U. ASEAN Financial Integration in the Light of Recent European Experiences / SOAS, University of London and German Development Institute. 12 may 2013. P. 22.

Анализ разделов Плана, посвященных развитию финансовой интеграции в АСЕАН, позволяет сделать вывод, что в период формирования Экономического сообщества акцент делался не на всех направлениях финансовой интеграции. Речь шла прежде всего о шагах, направленных на гармонизацию законодательной базы, повышение мобильности



капиталов и постепенное развитие трансграничного сегмента в торговле ценными бумагами и обеспечении единого информационного пространства для функционирования фондовых бирж стран-участниц. Поэтому в данной статье мы также будем делать упор на рассмотрении этих составляющих финансовой интеграции.

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ВЛИЯНИЯ ФИНАНСОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ И БЮДЖЕТНУЮ СИСТЕМУ**

В последние десятилетия финансовая глобализация (финансовая интеграция)<sup>1</sup> является одной из наиболее часто обсуждаемых тем как на страницах научных изданий, так и на «полях» представительных международных форумов. Необходимо подчеркнуть, что к настоящему времени не существует общепризнанной и основанной на реальных данных теории (модели), которая позволяет сделать однозначный вывод о характере влияния финансовой интеграции и ее элементов на макроэкономические параметры стран с различным уровнем развития. Так же неоднозначны выводы о влиянии финансовой интеграции на ключевые параметры (бюджетная устойчивость, государственный долг) национальных бюджетов.

Согласно традиционной неоклассической теории, финансовая глобализация оказывает позитивное воздействие на экономический рост за счет роста капитала. В соответствии с данной теорией финансовая интеграция приводит к переливу капитала из экономик, имеющих избыточный капитал, в экономики, где наблюдается его недостаток, поскольку в последних доходность капитала должна быть выше. Данная модель предполагает отсутствие ограничений при межстрановом и межотраслевом переливе капитала. Более поздние «усовершенствования» данной модели включают также позитивные эффекты, связанные с передачей технологий и управленческого опыта, которые должны способствовать экономическому росту менее богатых стран. Обзор литературы по данной тематике содержится, например, в работе М. Коуза, И. Прасада, К. Рогоффа и Ш.-Цз. Вея «Финансовая глобализация и экономические политики» [2].

Многочисленные исследования на первый взгляд подтверждают правомерность такого вывода. Как свидетельствуют статистические данные, темпы роста ВВП на душу населения в развивающихся странах<sup>2</sup> повысились после того, как эти страны начали проводить политику открытости финансовых рынков и включились в интеграционный процесс, в том числе в рамках региональных ассоциаций типа АСЕАН. Однако эти исследования, по мнению других ученых, не смогли предоставить убедительных доказательств того, что более высокие темпы роста и повышение стабильности развития экономики и бюджетной системы являются следствием именно финансовой интеграции и повышения открытости финансового сектора национальных экономик. Большая группа экономистов, включая лауреатов Нобелевской и иных почетных премий, вообще отрицает какие-либо положительные последствия для национальных экономик от участия в глобальной финансовой интеграции. К этим ученым относятся главным образом сторонники

---

<sup>1</sup> В работах ряда российских и зарубежных исследователей делается различие между терминами «финансовая интеграция» и «финансовая глобализация». Так, по мнению И. Юдиной, финансовая глобализация — это агрегированное понятие, которое отражает процессы на глобальном уровне в виде роста трансграничных финансовых потоков. Финансовая интеграция раскрывает связи отдельной страны с международным рынком капитала [1, с. 8]. Однако другие исследователи, в т. ч. М. Коуз, И. Прасад и их коллеги, работы которых будут анализироваться в данной статье, используют эти два понятия фактически как идентичные.

<sup>2</sup> В некоторых исследованиях дается более подробная классификация уровней экономического развития стран, не относящихся к категории промышленно развитых, или стран с развитой экономикой. Так, выделяются страны с «развивающейся экономикой», с «формирующимся рынком», с «переходной экономикой», с «низким уровнем дохода» и др. Такой подход характерен, например, для исследований, которые проводят Всемирный банк и Международный валютный фонд. Во избежание разночтений в данной статье все страны, не относящиеся к промышленно развитым, называются развивающимися странами. Таким образом, все страны — члены АСЕАН отнесены к развивающимся странам.

неокейнсианства и институционализма [3; 4]. Наиболее часто называемые причины возможных негативных последствий:

1) создание защитных барьеров вокруг отдельных отраслей (секторов), куда направляются иностранные инвестиции (в результате возникает дисбаланс, нарушающий существующее общее рыночное равновесие в национальной экономике);

2) информационная асимметрия (отсутствие достаточной степени прозрачности в распределении притока иностранного капитала между секторами, что приводит к неоптимальному распределению ресурсов, в результате чего неизбежны экономические кризисы);

3) отсутствие необходимых экономических и организационных условий в неразвитых экономиках для получения позитивного эффекта от финансовой интеграции.

Отсутствие позитивных результатов финансовой интеграции для национальной экономики в целом и финансового сектора в частности вытекает и из так называемой финансовой трилеммы, которая была обоснована нидерландским экономистом Д. Шунмакером [5]. Он утверждает, что одновременное достижение целей финансовой интеграции, финансовой стабильности и национальной финансовой политики невозможно, поскольку по своей сути эти понятия несовместимы. Согласно модели Шунмакера, государство не в состоянии сохранять национальную финансовую самостоятельность (автономию) в условиях усиливающейся тенденции к финансовой глобализации, которая, в частности, проявляется в увеличении числа и повышении роли мультинациональных банков. На практике существование трилеммы означает необходимость контроля со стороны надгосударственных органов над деятельностью банков и финансовых рынков. В более общем виде признание финансовой трилеммы доказывает противоречивый характер воздействия интеграционных процессов на состояние кредитно-финансовой и валютной сферы национальных экономик, поскольку имеет место противостояние интересов отдельных государств, региональных объединений и интересов игроков глобальных финансовых рынков.

Что касается российских специалистов, то рассмотрение вопросов, связанных с влиянием финансовой интеграции (финансовой глобализации) на устойчивость макроэкономических показателей и национальных бюджетных систем, в том числе в развивающихся странах, по-прежнему остается весьма дискуссионной темой. В последние годы теоретические аспекты финансовой интеграции и финансовой глобализации изучались в работах И. Н. Юдиной, А. М. Бетмакаева, Ю. С. Евлаховой, А. А. Котовой, О. П. Королевич и др. [1; 6–10]. Вопросы устойчивости бюджетных систем в контексте глобального рынка анализировались в работах Г. Я. Шаховой, П. Г. Крадинова, П. Л. Маненка [11]. Влияние финансовой интеграции стран АСЕАН на национальные финансовые и валютные рынки стран — участниц ассоциации анализируется в работах И. А. Яковлева, Л. С. Кабир, С. И. Никулиной, Л. А. Аносовой [12–13].

Если обратиться к ситуации в странах АСЕАН, то практика последних 10–15 лет показала, что: а) в ряде стран высокие темпы роста экономики чередовались с падением производства, т. е. с экономическими и финансовыми кризисами; б) некоторые страны АСЕАН, испытав краткосрочные периоды экономического роста, резко замедляли экономическое развитие и возвращались к темпам роста на уровне 2–4 % в год; в) в последнее десятилетие исследователи обратили внимание на новый экономический феномен, который заключается в том, что перелив капитала начал происходить не из более развитых в менее развитые страны, а наоборот — из менее развитых в более развитые страны (что ставит под сомнение правомерность неоклассической модели интеграции).

Эти явления требуют своего объяснения. Поскольку традиционная экономическая теория оказалась не в состоянии дать удовлетворительного ответа, то целый ряд исследователей предприняли попытки найти объяснение происходящим изменениям с других позиций. Среди них выделим группу специалистов, предложивших использовать новый подход для исследования влияния финансовой интеграции на ключевые макроэкономические, финансовые и бюджетные индикаторы отдельных стран.

## КОНЦЕПЦИЯ НЕПРЯМОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ФИНАНСОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ (ФИНАНСОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ) НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И ДРУГИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ

В августе 2006 г. на сайте американского Национального бюро экономических исследований (NBER) был опубликован рабочий документ «Финансовая глобализация: повторная оценка» [14], в котором авторы — известные экономисты М. Коуз, И. Прасад, К. Рогофф и Ш.-Цз. Вей — предприняли попытку обосновать необходимость нового подхода к изучению воздействия процессов финансовой интеграции и глобализации на макроэкономические и бюджетные параметры национальных экономик<sup>3</sup>.

Ссылаясь как на собственные исследования, так и на результаты работ других экономистов, авторы документа делают вывод об отсутствии убедительных доказательств наличия причинно-следственных связей между финансовой интеграцией и экономическим ростом. Аналогично, по мнению авторов публикации, нет достоверных данных, однозначно подтверждающих негативное влияние финансовой интеграции (глобализации) на национальные экономики развивающихся стран (к которым относятся все страны АСЕАН). В частности, нельзя утверждать, что более высокая степень финансовой открытости обязательно должна приводить к макроэкономическим или финансовым кризисам. Другими словами, авторы полагают, что имевшие место в ряде стран АСЕАН финансовые и макроэкономические потрясения должны объясняться либо иными причинами, либо комплексом факторов, включающих и финансовую либерализацию.

М. Коуз, И. Прасад и их коллеги утверждают, что косвенные, или «сопутствующие», результаты воздействия финансовой интеграции могут иметь для национальных экономик более важные последствия, чем прямые результаты (т. е. влияние на экономический рост). Непрямое, каталитическое воздействие финансовой интеграции создает выгоды для развития национальной экономики в трех областях: развитие финансового сектора, ключевые институты и макроэкономическая политика (см. рис. 1). В свою очередь, развитие этих областей выступает катализатором для дальнейшего роста национальной экономики.

Рисунок 1



Примечание: \* совокупная факторная производительность.

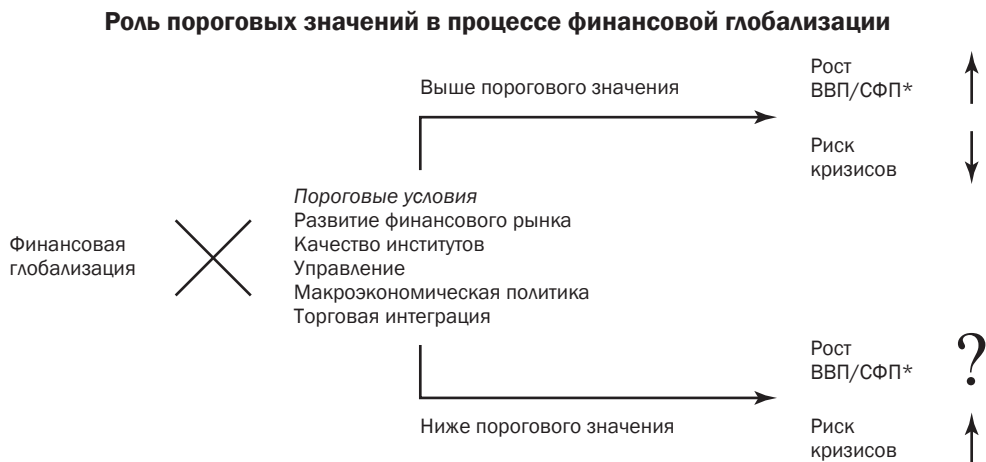
Источник: Коуз М. Э. и др. Финансовая глобализация: не ограничиваясь порциями / Финансы & развитие, 2007. Март, с. 12.

<sup>3</sup> Краткое изложение этой работы было опубликовано в русскоязычном издании электронного журнала МВФ «Финансы & развитие», март 2007 г. [15].

При этом взаимосвязь перечисленных выше областей, а также торговой интеграции, с одной стороны, и финансовой открытости (финансовой глобализации), с другой стороны, представляется авторам столь важной, что заслуживает более детального изучения. М. Коуз, И. Прасад и их коллеги выдвигают гипотезу, в соответствии с которой для получения позитивного эффекта от финансовой интеграции необходимо наличие в национальной экономике определенного набора **пороговых условий** (*threshold conditions*) [14, с. 49].

Эта взаимосвязь графически представлена на рис. 2.

Рисунок 2



Примечание: \* совокупная факторная производительность.

Источник: Коуз М. и др. Финансовая глобализация: не ограничиваясь пороганиями / Финансы & развитие, 2007. Март, с. 13.

Гипотеза о пороговых условиях, необходимых для получения национальными экономиками максимального позитивного эффекта от финансовой глобализации, получила дальнейшее развитие в последующих публикациях этих авторов и их коллег — «Финансовая глобализация и экономические политики» [2] и «Пороговые величины в процессе международной финансовой интеграции» [16].

Гипотеза о значимости пороговых условий основывается на исследовании стран как с развитой, так и с развивающейся экономикой. По мнению авторов, страны с развитой экономикой, для которых характерны как большая глубина развития финансовых рынков и более высокое качество рыночных институтов, так и более стабильная и эффективная макроэкономическая политика, получают больше выгод от финансовой интеграции, чем развивающиеся страны и тем более те государства, которые классифицируются как «бедные» и «нерыночные». Отсюда следует вывод о том, что развивающиеся страны должны сначала создать необходимые условия (или, иначе, добиться определенных пороговых уровней развития государственных и рыночных институтов и финансовых рынков), чтобы иметь возможность получать позитивные эффекты — как прямые, так и косвенные — от финансовой интеграции.

Данный вывод представляется весьма логичным. Действительно, хорошо развитый («отличающийся значительной глубиной развития» в терминологии авторов) финансовый сектор в сочетании с адекватными методами и инструментами надзора позволяет обеспечивать оптимальное распределение поступающих из-за рубежа капиталов между отраслями и секторами национальной экономики. Высокий уровень развития финансового сектора, функционирующего на основе конкуренции национальных и иностранных банков и иных провайдеров финансовых услуг, позволяет национальной экономике сглаживать (минимизировать) валютные шоки, ослаблять отток капиталов из страны и иные

негативные эффекты волатильности финансовых потоков. То же самое относится и к уровню развития государственных и рыночных институтов в целом: более высокое качество корпоративного управления, управления общественными финансами, низкий уровень коррупции и в целом более благоприятная среда для развития бизнеса обеспечивают и более привлекательные условия для иностранных прямых и портфельных инвестиций, способствуют снижению волатильности финансовых потоков даже при ухудшении ситуации на глобальных финансовых рынках.

### **КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ ВЛИЯНИЯ ФИНАНСОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПАРАМЕТРЫ**

Авторы работы «Пороговые величины в процессе международной финансовой интеграции» предлагают использовать следующий набор критериев и показателей для оценки влияния финансовой интеграции на макроэкономические параметры в рамках отдельной национальной экономики.

**1. Финансовая открытость.** Данный критерий, с одной стороны, отражает уровень финансовой интеграции страны, а с другой стороны, может рассматриваться как мера зависимости национальной экономики от глобальных финансовых рынков и отражать связанные с этой зависимостью системные риски. Показателями служат:

- отношение суммарной величины зарубежных активов к ВВП (измеряет общую открытость страны к международным рынкам капитала);
- уровень регуляторной открытости счета движения капитала, рассчитываемый по методологии МВФ.

**2. Финансовая глубина.** Для оценки глубины развития финансовой системы предлагается использовать следующие показатели:

- отношение объема частных кредитов к ВВП;
- суммарная величина капитализации рынка акций и выданных кредитов к ВВП;
- отношение M2 к ВВП.

**3. Качество государственных институтов.** Данный критерий оказывает влияние на макроэкономические параметры посредством влияния на структуру притока иностранного капитала. Повышение качества государственных институтов способствует притоку прямых и портфельных иностранных инвестиций, увеличению их доли относительно банковских кредитов.

В качестве основы для расчета показателя качества государственных институтов предлагается использовать шесть индикаторов качества государственного управления, разработанных Всемирным банком и характеризующих шесть соответствующих направлений деятельности государства в конкретных странах. К этим индикаторам относятся: 1) индекс учета мнения населения и подотчетности государственных органов; 2) индекс политической нестабильности и насилия в обществе; 3) индекс эффективности работы правительства; 4) индекс качества нормативно-правового регулирования; 5) индекс верховенства закона; 6) индекс степени контроля над коррупцией. Авторы используют среднеарифметическое значение этих индексов за конкретный год.

**4. Качество регулирования.** Для оценки качества регулирования авторы работы используют индекс (показатель) жесткости трудового законодательства. Значения индекса взяты из базы данных об условиях ведения бизнеса Международной финансовой корпорации (*International Finance Corporation's Doing Business Database*). С помощью данного показателя измеряется способность национальной экономики адаптироваться к изменению условий ведения бизнеса, в т. ч. и к изменяющимся финансовым потокам.

**5. Открытость внешней торговли.** Данный критерий способствует макроэкономической стабильности в связи с тем, что внешняя торговля способна ослабить кризис, связанный с внезапным прекращением притока или оттоком зарубежного капитала. Страны

с менее развитой внешней торговлей могут испытывать более сильную девальвацию национальной валюты при необходимости корректировки текущего счета операций. Высокий уровень развития внешней торговли создает больше возможностей для обслуживания внешнего долга. Торговая интеграция содержит меньше рисков, чем финансовая. Поэтому многие специалисты полагают, что либерализация внешней торговли должна предшествовать финансовой либерализации. По некоторым расчетам, увеличение торговой открытости на 10 % снижает вероятность внезапной остановки притока иностранного капитала на 30 %.

Показатель открытости внешней торговли рассчитывается как отношение суммарного экспорта и импорта товаров и услуг к ВВП.

**6. Качество макроэкономической политики.** Данный критерий может способствовать положительной корреляции финансовой интеграции и устойчивого экономического роста. Практика показывает, что в периоды интенсивного притока зарубежного капитала особое значение приобретает сдерживающая налогово-бюджетная и кредитно-денежная политика. Так, сдерживание роста бюджетных расходов в пределах долгосрочного тренда часто позволяет ослабить отрицательное влияние крупного притока капитала на совокупный спрос и реальный валютный курс. Сдерживающая кредитно-денежная политика, направленная на противодействие ревальвации национальной валюты (в т. ч. путем денежной стерилизации притока капитала), ассоциируется с ослаблением роста реального валютного курса и положительной динамикой производства после замедления притока иностранного капитала. В то же время проциклическая бюджетная политика и острая несбалансированность бюджета повышают риск кризиса в условиях финансовой интеграции, особенно при либерализации счета движения капитала. Страны с высокой инфляцией, значительным дефицитом платежного баланса и экспансивной бюджетной политикой более вероятно испытывают удары кризиса от внешних шоков, чем страны с профицитом бюджета, умеренным ростом бюджетных расходов, низкой инфляцией и в целом сбалансированным платежным балансом. Исследования показали, что страны, имеющие серьезные проблемы с государственным долгом, с большой вероятностью получают выгоды от финансовой интеграции, если перейдут к более сдерживающей бюджетной политике и примут меры по сокращению государственного долга.

Для оценки качества кредитно-денежной и налогово-бюджетной политик государства авторы работы предлагают использовать следующие показатели:

- индекс потребительских цен;
- соотношение государственных доходов и расходов.

**7. Общий уровень развития.** Измеряется показателем ВВП на душу населения.

По мнению авторов работы, приведенный выше набор показателей должен помочь конкретному государству оценить соотношение между возможными выгодами от финансовой интеграции и системными рисками, связанными с проведением политики финансовой открытости. Проведенные ими исследования указывают на наличие конкретных пороговых значений по крайней мере по нескольким критериям, достижение которых свидетельствует о возможности получения положительной корреляции между финансовой интеграцией и экономическим ростом в стране. Это глубина развития финансовых рынков, качество институтов, открытость торговли, жесткость рынка рабочей силы, а также общий уровень экономического развития.

Эмпирические исследования подтвердили, что в целом фактические значения показателей по этим критериям в экономически развитых странах и лишь в нескольких странах, относящихся к иным категориям, выше пороговых значений. Вместе с тем авторы предупреждают, что результаты их исследований не носят универсального характера и не могут служить основанием для безусловных выводов о способности или готовности конкретной страны к проведению политики финансовой открытости и активизации интеграционных процессов.

Выводы М. Коуза, И. Прасада и их коллег, как правило, находят подтверждение в более поздних работах зарубежных экономистов, посвященных различным аспектам влияния финансовой глобализации и региональной финансовой интеграции (в т. ч. в рамках АСЕАН). В некоторых из этих работ, например в аналитической записке Д. Парка и К. Шина, сопутствующие эффекты включены в состав перечня из пяти факторов устойчивости (которые авторы называют «широко известными») экономики и бюджетных систем, связанных с процессами финансовой интеграции [17]:

1) ускорение накопления капитала в условиях притока иностранного капитала из более богатых в более бедные страны, которое способствует повышению темпов экономического роста в этих странах;

2) приток новой техники и технологий, сопутствующий прямым зарубежным инвестициям, который может оказать более значимое влияние на экономику принимающей страны, чем накопление капитала;

3) снижение волатильности потребительского спроса вследствие расширения банковских услуг, прежде всего зарубежными банками;

4) диверсификация инвестиционных рисков в связи с многообразием источников поступления капитала;

5) сопутствующие (косвенные) выгоды финансовой интеграции, связанные с вызовом международной конкуренции:

- развитие внутреннего финансового сектора;
- повышение дисциплинированности макроэкономической политики;
- повышение качества государственных институтов;
- повышение эффективности государственного и корпоративного управления.

В статье еще одного современного исследователя Э. Товар Гарсии «Влияние глобализации на финансовое развитие формирующихся экономик» также делается акцент на не прямые позитивные эффекты финансовой глобализации применительно к развивающимся (формирующимся) экономикам [18]. К их числу автор относит: а) повышение качества информации, устранение информационной асимметрии; б) повышение качества и эффективности корпоративного управления; в) распределение рисков на мировом уровне; г) расширение возможностей, связанных с привлечением и объединением сбережений; д) снижение международных транзакционных издержек, укрепление связи между финансовым и реальным секторами международной экономики.

### **ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ НА УСТОЙЧИВОСТЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ**

Как следует из проведенных исследований, ни статистические данные, ни модельные расчеты не выявили прямой связи финансовой интеграции с бюджетной политикой и устойчивостью национальных бюджетных систем. В различных странах в разное время ускорение интеграционных процессов могло сопровождаться как повышением устойчивости бюджета, так и высоким бюджетным дефицитом, ростом государственной задолженности, а также ускорением инфляции и иными неблагоприятными для государственного бюджета факторами.

Среди показателей, которые непосредственно служат индикаторами рисков неустойчивости национальных бюджетных систем, следует выделить дефицит бюджета, доходы и расходы бюджета в процентах к ВВП. Увеличение дефицита бюджета в процентах к ВВП иллюстрирует несбалансированность бюджета страны и рост государственных заимствований, часто на внешних рынках капитала. Следовательно, возрастают риски чрезмерной государственной задолженности, снижения доверия зарубежных инвесторов и кредиторов и оттока зарубежного капитала.

Изменение объема бюджетных расходов и доходов оказывает непосредственное влияние на бюджетное сальдо. Резкое увеличение расходов бюджета относительно ВВП может свидетельствовать о развитии кризисных процессов в экономике либо иной чрезвычайной ситуации, а также о расточительной бюджетной политике. Значимое изменение в доходах бюджета относительно ВВП может служить индикатором проведения налоговой реформы (например, повышение ставок налогов и ликвидация налоговых льгот), которая может иметь существенные последствия для экономики и устойчивости государственного бюджета.

На состояние бюджета оказывает влияние кредитно-денежная, внешнеторговая и валютная политики. Поэтому в качестве индикаторов риска неустойчивости бюджетных систем можно рассматривать такие показатели, как внешний долг страны, международные резервы, инфляция и волатильность национальной валюты.

Высокий уровень инфляции указывает на структурную слабость в экономике и рост внутренней и внешней задолженности, что может привести к ужесточению денежно-кредитных условий [19]. Большой дефицит бюджета страны может быть одной из причин обострения инфляции.

Рост внешнего долга в процентах к ВВП иллюстрирует увеличение степени закредитованности государства и частного сектора, что повышает чувствительность внутреннего рынка и бюджетной системы к изменениям кредитно-денежной политики в других странах [20].

Высокая волатильность национальной валюты создает трудности для экспорта и импорта товаров, что отрицательно сказывается на доходах бюджета. Значительные колебания национального валютного курса могут дестабилизировать экономику вследствие спекулятивных атак на обменный курс.

Изменения в международных резервах служат индикаторами рисков внешних шоков. Увеличение данного показателя можно интерпретировать как страхование экономики и государственного бюджета от неблагоприятных изменений в условиях внешней торговли. Например, в странах — экспортерах биржевых товаров может произойти резкое изменение цен на экспортные товары, которое окажет влияние на доходы бюджета через налоговую систему и потребует использования международных резервов в целях сдерживания девальвации национальной валюты и инфляции в экономике. Но и резкое снижение международных резервов не является показателем финансовой устойчивости. Напротив, это может свидетельствовать о сильной уязвимости государства к внешним шокам.

Таким образом, можно сделать вывод, что концепция «непрямого воздействия» финансовой интеграции на макроэкономические параметры и бюджетную устойчивость развивающихся экономик, выдвинутая М. Коузом, И. Прасадом и их коллегами, получила достаточно широкое распространение и признание среди экономистов, занимающихся вопросами финансовой интеграции и финансовой глобализации. Сторонники этой концепции утверждают, что максимизация выгод от финансовой интеграции для национальных экономик в качестве обязательных условий требует развития «непрямых» каналов воздействия — финансового рынка, корпоративного и государственного управления, внешней торговли и др. — выше определенных «пороговых» уровней. Конкретные значения этих уровней устанавливаются для каждой страны отдельно на основе специальных исследований.



**Библиография**

1. Юдина И. Н. Финансовая интеграция: опыт стран с формирующимися рынками [Электронный ресурс] / Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара. Режим доступа: <http://www.iiep.ru/files/text/guest/yudina/bretton.pdf>.
2. Kose M. A., Prasad E. S., Rogoff K., Wei Sh.-J. Financial Globalization and Economic Policies [Электронный ресурс] // Brookings Global Economy & Development. Working Paper 34. April 2009. Режим доступа: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/4/financial-globalization-prasad/04\\_financial\\_globalization\\_prasad.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/4/financial-globalization-prasad/04_financial_globalization_prasad.pdf).
3. Brechner R. A., Diaz-Alejandro C. F. Tariffs, Foreign Capital, and Immiserizing Growth // Journal of International Economics. 1977. № 7.
4. Stiglitz J. Capital-market Liberalization, Globalization, and the IMF // Oxford Review of Economic Policy. 2004. № 1.
5. Schoemaker D. The financial trilemma // Economics Letters. 2011. № 111.
6. Бетмакаев А. М., Юдина И. Н. Интерпретация финансовой нестабильности и кризисов в посткейнсианской экономической теории // Terra Economics. 2014. № 3.
7. Евлахова Ю. С. Понятие финансового рынка с позиций современной теории финансов // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 3.
8. Королевич О. П. Финансовая интеграция в институциональной теории и воплощение в российской практике // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 17.
9. Котова А. А. Интеграция финансового рынка России в мировую финансовую систему: проблемы, анализ, условия и тенденции // Финансы и кредит. 2012. № 44.
10. Юдина И. Н. Финансовое регулирование: цели, инструменты, охват // Финансы и кредит. 2012. № 9.
11. Шахова Г. Я., Крадинов П. Г., Маненок П. Л. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 4.
12. Аносова Л. А., Кабир Л. С. Экономическая интеграция в современном мире и экономический регионализм // Экономика и управление. 2014. № 3.
13. Яковлев И. А., Кабир Л. С., Никулина С. И. Финансовые инициативы АСЕАН: особенности модели финансового сотрудничества стран Юго-Восточной Азии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 4.
14. Kose M. A., Prasad E., Rogoff K., Wei Sh.-J. Financial Globalization: A Reappraisal [Электронный ресурс] // NBER Working Paper Series. Working Paper 12484, Aug. 2006. Режим доступа: <http://www.nber.org/papers/w12484>.
15. Коуз М. Э., Прасад И., Рогофф К., Вей Ш.-Цз. Финансовая глобализация: не ограничиваясь порицаниями [Электронный ресурс] / Электронный журнал Международного валютного фонда «Финансы & развитие». 2007. Март. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2007/03/pdf/kose.pdf>.
16. Kose M. A., Prasad E. S., Taylor A. D. Thresholds in the Process of International Financial Integration // Brookings Global Economy & Development. Working Paper 35. May 2009.
17. Park D., Shin K. Financial Integration in Asset and Liability Holdings in East Asia [Электронный ресурс] / ADB. Working Paper Series. № 444, Aug. 2015. Режим доступа: <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/172783/ewp-444.pdf>.
18. Товар Гарсиа Э. Д. Влияние глобализации на финансовое развитие формирующихся экономик // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 1.
19. Gadanecz B., Jayaram K. Measures of Financial Stability — a review // Irving Fisher Committee Bulletin. 2008. Vol. 31.
20. Перспективы развития мировой экономики / Международный валютный фонд. Вашингтон, 2015.

**Авторы**



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



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

---

**O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov**

## **Financial Integration in ASEAN: Theoretical Aspect**

**Abstract**

Implementation of the ASEAN Economic Community Blueprint (2007–2015) has been taking place in the period when directions and scale of the financial integration effects on the key macroeconomic indicators and national budget systems stability were not completely clear neither in economic theory nor in practice. The article deals with the theoretical concept of financial integration “indirect effects” on macroeconomic and budgetary parameters in developing countries, which was put forward by a group of economists in the beginning of 2000s. The authors support the point of view according to which in order to gain positive effects of financial integration, developing countries should not only try to attract more foreign investments but also develop financial market infrastructure. Thus, the authors propose a set of criteria and indicators that are necessary to conduct complete evaluation of financial integration effects both on economic growth and national budget systems in developing countries, including ASEAN.

**Keywords:**

ASEAN Economic Community, financial market liberalization, financial integration, globalization, threshold conditions, indirect effects, economic growth, budget system stability

**JEL:** E44, F36

**Bogacheva Olga V.**, PhD (Economics), Head of Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute<sup>1</sup>; Leading Researcher, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences<sup>2</sup>  
(e-mail: bogacheva@nifi.ru)

**Smorodinov Oleg V.**, PhD (Economics), Senior Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute<sup>1</sup>  
(e-mail: osmorodinov@nifi.ru)

**Authors affiliation:**

1 – Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

2 – Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow 117997, Russian Federation

## О проблеме роста внешней задолженности в условиях глобализации мировой экономики

### Аннотация

В условиях глобализации мировой экономики и финансов увеличивается объем заимствований на международном долговом рынке, что способствует повышению его роли в системе мировых финансов. В статье рассматривается проблема роста объемов внешней задолженности различных стран мира, анализируется динамика и современная структура глобального внешнего долга, а также усилия, предпринимаемые международными организациями и национальными регуляторами в целях усиления контроля за операциями на международном долговом рынке. На основе проведенного исследования автор приходит к выводу, что обострение проблемы роста внешней задолженности препятствует восстановлению стабильности и достижению устойчивого роста современной мировой экономики. В связи с этим можно предположить, что в ближайшее время будет происходить ужесточение контроля за осуществлением внешних заимствований со стороны международных финансовых организаций и национальных органов, регулирующих внутренние финансовые рынки.

### Ключевые слова:

рост внешней задолженности, международный долговой рынок, эмиссионные и неэмиссионные долговые инструменты, регулирование внешнего долга, внешний долг России

**JEL:** G 34

Глобализация мировой экономики и финансов привела к увеличению заимствований на международном долговом рынке и способствовала повышению его роли в системе мировых финансов. В последнее время проблема быстрого роста внешнего долга большинства стран мира активно анализируется зарубежными учеными [см., например, 1; 2; 3]. Это неудивительно, поскольку за последние двадцать лет объем международного долгового рынка увеличился на порядок, а совокупный объем внешнего долга в мировом масштабе, включающий как рыночные, так и нерыночные заимствования, по нашим оценкам, основанным на данных Всемирного банка, достиг в начале 2016 г. примерно 100 % мирового ВВП [4].

### ВНЕШНИЙ ДОЛГ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ И ИНСТРУМЕНТЫ

По методике МВФ, внешний долг страны означает совокупность долговых обязательств перед нерезидентами различных субъектов рынка: центрального правительства, центрального банка, местных органов власти, а также финансовых и нефинансовых организаций. В структуре совокупного внешнего долга разных стран мира соотношение между государственными и корпоративными заимствованиями неодинаково. Так, например, по данным Всемирного банка, в Сингапуре в начале 2014 г. вообще не было правительственных внешних долгов, в Китае и Люксембурге доля государственного внешнего долга составляла лишь десятые доли процента. В то же время в таких странах, как Уругвай, Греция, Египет и Эквадор удельный вес государственного внешнего долга достигал 63–65 %<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Gross External Debt Position by Sector 2 ([http://databank.worldbank.org/data/views/reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report\\_Name=Table-1-SDDS-new&Id=4f2f0c86](http://databank.worldbank.org/data/views/reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=Table-1-SDDS-new&Id=4f2f0c86), дата обращения 06.11.2015).

Для оценки внешнедолговой устойчивости страны используются различные коэффициенты. Наиболее распространенным показателем является соотношение величины совокупного внешнего долга и ВВП. Данный показатель, по мнению МВФ, отражает степень риска внешней задолженности для различных стран мира. Если соотношение «внешний долг/ВВП» превышает 50 %, считается, что данная страна может столкнуться с серьезными проблемами при погашении внешнего долга. В табл. 1 содержатся данные, показывающие соотношение совокупной величины внешнего долга и ВВП у десяти развитых стран — лидеров по объему внешнего долга в стоимостном выражении на начало 2016 г.

Таблица 1

**Соотношение совокупного объема внешнего долга и ВВП, %**

Страна	01.01.2016	Страна	01.01.2016
США	98,7	Япония	71,4
Великобритания	289,7	Италия	123,1
Германия	146,6	Нидерланды	534,6
Франция	205,6	Испания	164,6
Люксембург	6204,0	Ирландия	1018,6

Источник: рассчитано автором на основе данных Всемирного банка (<http://www.databank.worldbank.org>).

На международном долговом рынке используются эмиссионные и неэмиссионные инструменты, т. е. выпускаются различные виды долговых ценных бумаг, а также привлекаются различные виды кредитов. Оценочно в начале 2016 г. в совокупном объеме международного долгового рынка (по непогашенным обязательствам) около 3/4 составили эмиссионные долговые инструменты и 1/4 — неэмиссионные долговые инструменты. В настоящее время основным инструментом внешнедолгового финансирования являются еврооблигации, т. е. средне- и долгосрочные долговые обязательства, размещаемые за пределами страны регистрации эмитента среди международных инвесторов. По имеющимся экспертным оценкам [5, с. 742], на еврооблигации приходится 80–90 % международных облигаций. Таким образом, в начале 2016 г. объем находящихся в обращении еврооблигаций составил примерно \$18,5 трлн [6, с. 155].

**ВНЕШНИЙ ДОГ РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА**

В последние годы объем внешнего долга большинства крупнейших стран мира постоянно увеличивался. Так, например, с 2005 по 2015 г. величина совокупного внешнего долга десяти стран-лидеров возросла в 1,8 раза (с \$30,1 трлн до \$54,2 трлн). Среди пятерки стран, занимающих первые позиции по стоимостному объему внешнего долга, в которую входят США, Великобритания, Германия, Франция и Нидерланды, минимальный рост был зафиксирован в Великобритании (1,4 раза), а максимальный — в США (два раза). Причем на пятерку стран-лидеров в 2015 г. приходилось 2/3 совокупного объема мирового внешнего долга<sup>2</sup>.

Бесспорным лидером по величине внешнего долга являются США. Объем американского внешнего долга в 2015 г., по данным Всемирного банка, превысил 100 % национального ВВП и достиг 22 % мирового ВВП. В других странах-лидерах внешний долг еще больше превышал величину национального ВВП: в Германии в 1,5 раза, во Франции в 2,0 раза, в Великобритании в 3,1 раза, в Нидерландах в 4,7 раза. Если сравнивать соотношение между государственными и частными заимствованиями в структуре внешнего долга этих стран, то, к примеру, во Франции и Германии в 2015 г. удельный вес госсектора составлял около 30 %, а в США — 36,0 %<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Gross External Debt Position (USD millions) ([http://databank.worldbank.org/data/views/reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report\\_Name=C1-SDDS-New&Id=86cdd9e8](http://databank.worldbank.org/data/views/reports/ReportWidgetCustom.aspx?Report_Name=C1-SDDS-New&Id=86cdd9e8), дата обращения 06.11.2015).

<sup>3</sup> Там же.

Развитые страны пытаются регулировать рост внешнего долга за счет установления определенных лимитов для новых заимствований. Так, например, в Евросоюзе максимальный объем суверенного долга (включая внешний и внутренний) не должен превышать 60 % ВВП. Однако несмотря на установленный лимит, по данным Eurostat в 2015 г. в странах ЕС этот показатель находился на уровне в среднем 87–88 % [7]. Особенно критическая ситуация наблюдалась в Греции, которая летом 2015 г. оказалась на грани суверенного дефолта по внешним обязательствам перед ЕЦБ и МВФ.

Одним из принятых в международной практике показателей внешнедолговой устойчивости той или иной страны выступает также степень покрытия ее совокупного внешнего долга международными резервами. Если взять десять стран мира, лидирующих по объемам совокупной внешней задолженности в стоимостном выражении в 2015 г., то средняя величина коэффициента «внешний долг/международные резервы» составляла всего 2,1 %. Исключением являлась лишь Япония с показателем 46 % (см. табл. 2).

Таблица 2

**Степень покрытия совокупного внешнего долга международными резервами на 01.01.2015**

Страна	Объем международных резервов, \$ млн	Степень покрытия внешнего долга, %
США	434 416	2,5
Великобритания	107 727	1,2
Германия	193 484	3,5
Франция	143 977	2,6
Люксембург	863	0,03
Япония	1 260 680	46,2
Италия	142 756	5,8
Нидерланды	43 054	1,0
Испания	50 411	2,4
Ирландия	1749	0,09

Источник: рассчитано автором по данным Всемирного банка (<http://www.databank.worldbank.org>).

Если рассматривать структуру суверенного внешнего долга стран, лидирующих по этому показателю, то следует отметить высокий удельный вес долгосрочных долговых обязательств, доля которых в первом квартале 2016 г. составляла в среднем 88,0 %. Исключением являлась лишь Япония, где на долю долгосрочных долговых обязательств приходилось чуть более половины суверенного внешнего долга страны (см. табл. 3). Без Японии удельный вес долгосрочных долговых обязательств составил 92,1 %.

Таблица 3

**Структура суверенного внешнего долга в первом квартале 2016 г.**

Страна	Суверенный внешний долг, \$ млн	Удельный вес долгосрочных долговых обязательств, %	Удельный вес долговых ценных бумаг в долгосрочных долговых обязательствах, в %
США	6 348 303	88,6	97,1
Германия	1 524 338	93,1	94,5
Франция	1 574 213	88,1	96,1
Италия	1 003 780	94,7	95,5
Япония	1 078 762	51,3	96,9
Великобритания	783 196	91,4	96,7
Испания	634 645	89,7	81,3
Греция	299 862	99,5	11,7
Канада	333 511	91,5	97,2
Нидерланды	272 366	92,7	94,5

Источник: рассчитано автором по данным Всемирного банка (<http://www.databank.worldbank.org>).

Как видно из таблицы, в структуре долгосрочных долговых обязательств 86,2 % занимали долговые ценные бумаги. Исключение — Испания, где соотношение между долговыми ценными бумагами и кредитами составило 4,3:1, и Греция, где 87,9 % суверенного внешнего долга страны приходилось на различные виды кредитов. Без Испании и Греции удельный вес долговых ценных бумаг у стран-лидеров составил 96,0 %. Доминирование долговых ценных бумаг в структуре суверенного внешнего долга отражает современную тенденцию развития рынка суверенных внешних долгов, связанную с уменьшением удельного веса различных видов кредитов как низколиквидных инструментов долгового финансирования и соответствующим ростом доли суверенных долговых ценных бумаг, которые могут свободно обращаться на международном фондовом рынке.

### ВНЕШНЯЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

Хотя основными должниками на международном долговом рынке являются развитые страны мира, за последние десять лет довольно быстрыми темпами (в среднем на 11–12 % в год) возрастал объем внешнего долга развивающихся стран. В табл. 4 отражена динамика внешнего долга и основные коэффициенты долговой устойчивости развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

Таблица 4

#### Динамика внешнего долга и основные коэффициенты долговой устойчивости развивающихся стран и стран с переходной экономикой

Показатель	01.01.2006	01.01.2010	01.01.2011	01.01.2012	01.01.2013	01.01.2014
Совокупный внешний долг, \$ млрд	2352,0	3629,6	4109,4	4571,5	5032,0	5506,3
Корпоративный внешний долг, \$ млрд	567,2	1264,9	1348,1	1556,0	1716,9	1898,1
Внешний долг/ВВП, %	27,0	24,1	22,5	21,7	22,5	23,2
Платежи по внешнему долгу/экспорт, %	13,8	12,7	11,1	10,3	10,0	10,5
Краткосрочный долг/совокупный внешний долг, %	20,5	21,4	25,3	26,7	26,7	27,8
Международные резервы/внешний долг, %	73,9	117,8	120,5	118,7	112,9	111,3
Внешний долг/экспорт, %	80,9	85,4	77,5	71,3	74,5	79,0

Источник: составлено автором по данным Всемирного банка (<http://www.databank.worldbank.org>).

Для развивающихся стран и стран с переходной экономикой характерна значительная доля государственного внешнего долга. На корпоративный внешний долг в начале 2014 г., по данным Всемирного банка, приходилась лишь 1/3 величины совокупного внешнего долга. Это связано с тем, что международные инвесторы пока еще не очень доверяют банкам и компаниям из развивающихся стран, предпочитая иметь дело с государственными долговыми обязательствами. Следует, однако, отметить, что доля корпоративного внешнего долга имеет тенденцию к росту.

Средний уровень коэффициента «внешний долг/ВВП» (около 23 %) свидетельствует об относительно низком уровне риска внешнедолговой нагрузки развивающихся стран, однако этот показатель сильно дифференцирован по отдельным странам. Аналогичным образом обстоит дело с коэффициентом «международные резервы/внешний долг». За последние пять лет он составил в среднем 116 %.

Анализ региональной структуры внешнего долга и основных коэффициентов долговой устойчивости развивающихся стран и стран с переходной экономикой позволяет сделать вывод о наличии существенных различий между отдельными регионами. Наиболее

высокая долговая нагрузка лежит на европейских странах. Кроме того, у них самый низкий показатель «международные резервы/внешний долг» и самый высокий показатель «внешний долг/экспорт».

Для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, как и для развитых стран, также характерна высокая степень концентрации внешнего долга. На десятку стран-лидеров приходится почти 2/3 совокупного внешнего долга развивающихся стран (табл. 5).

Таблица 5

**10 развивающихся стран и стран с переходной экономикой, лидирующих по величине внешнего долга, по состоянию на 01.01.2014**

Страна	Внешний долг, \$ млрд	Внешний долг/ВВП, %	Международные резервы/внешний долг, %
Китай	874,4	9,5	439,1
Россия	728,8	31,7	69,9
Бразилия	482,4	21,9	73,8
Мексика	443,0	35,9	39,6
Индия	427,5	23,0	64,7
Турция	388,2	47,9	28,6
Индонезия	259,0	30,8	37,2
Малайзия	213,1	70,7	62,6
Казахстан	148,4	74,6	12,9
Украина	147,7	81,6	12,7

Источник: составлено автором на основе данных Всемирного банка (<http://www.databank.worldbank.org>).

Несмотря на то что удельный вес совокупного внешнего долга развивающихся стран составляет менее 10 % общемировой внешней задолженности, темпы его роста вызывают серьезную озабоченность со стороны международных валютно-кредитных и финансовых организаций.

### **ВНЕШНИЙ ДОЛГ РОССИИ**

Если сравнивать Россию со странами, лидирующими по величине внешнего долга, можно отметить, что она по основному показателю долговой устойчивости находится на относительно благоприятных позициях. По расчетам автора, основанным на данных Всемирного банка, соотношение совокупной величины внешнего долга и ВВП в 2015 г. составило около 30 % (граница между низкой и средней степенью риска, по методике МВФ). При этом совокупная внешняя задолженность почти на 70 % была покрыта международными резервами страны, что намного лучше аналогичных показателей других стран мира. Можно также отметить соответствие структуры суверенного внешнего долга России современным тенденциям развития международного рынка суверенных внешних долгов (высокий удельный вес долгосрочных долговых ценных бумаг).

Главной проблемой в области внешнего долга РФ является высокий удельный вес корпоративного внешнего долга, который вызывает тревогу у многих российских экспертов [8; 9]. С 2005 по 2015 г., по данным ЦБ РФ, доля банков и компаний в структуре совокупного внешнего долга страны увеличилась с 49,4 до 91,5 %<sup>4</sup>. Большой накопленный объем корпоративного внешнего долга, рост которого вышел из-под контроля органов государственного регулирования, при отсутствии возможности гарантированного рефинансирования долговых обязательств в иностранной валюте за счет внешних источников

<sup>4</sup> Статистика внешнего сектора (<http://www.cbr.ru/statistics/?Prtd=svs>, дата обращения 06.11.2015).

вынуждает российские банки и компании искать альтернативу на внутреннем рынке, усиливая давление на национальную российскую валюту и способствуя возникновению кризисных ситуаций в финансово-экономической сфере.

### **ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ДОЛГОВОГО РЫНКА**

По мнению международных экспертов, обострение проблемы глобализации внешней задолженности препятствует восстановлению стабильности и достижению устойчивого роста современной мировой экономики [10, с. 53]. В связи с этим в настоящее время особое внимание уделяется вопросам регулирования и контроля за различными сторонами деятельности международного долгового рынка. Наряду с неправительственными саморегулируемыми профессиональными организациями вопросами регулирования внешних долгов занимаются также глобальные международные финансово-кредитные институты (МВФ, Всемирный банк, ЮНКТАД и др.). Они разрабатывают специальные методические рекомендации, направленные на выработку оптимальной внешнедолговой стратегии и тактики для государств-должников, а также оказывают им выборочную финансовую поддержку.

Несмотря на предпринимаемые усилия, степень эффективности нынешнего сотрудничества в сфере регулирования внешних заимствований пока еще далека от требований современного международного долгового рынка. Для решения существующих проблем требуется реальное объединение усилий национальных регуляторов на международном уровне. Кроме того, в развитии международного диалога более весомую роль должна играть IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*), которая объединяет национальные органы регулирования рынка ценных бумаг и занимается разработкой стандартов регулирования национальных фондовых рынков.

На национальном уровне регулирование внешней задолженности осуществляется различными национальными институтами: министерством финансов, центральным банком, а также специализированными организациями (так называемыми «агентствами по управлению долгом»). Необходимость более строгого регулирования на различных уровнях внешних заимствований (международном и национальном) вызвана тем, что быстрый рост внешнедолговой нагрузки может спровоцировать новую волну глобального финансово-экономического кризиса за счет долговых кризисов отдельных стран.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Как представляется, для регулирования роста внешних долгов необходимо, чтобы ежегодный объем новых внешних заимствований не превышал величину ежегодных текущих выплат по основному внешнему долгу. Кроме того, национальное регулирование объемов внешней задолженности должно быть направлено на формирование оптимальной структуры внешнего долга. Прежде всего это касается графика выплат. Оптимальная стратегия заимствований на международном долговом рынке заключается, на наш взгляд, в том, чтобы избежать в будущем пиков платежей.

Обострение проблемы внешнего долга и ее глобализация заставили международные финансовые организации и национальные органы, контролирующие внутренние финансовые рынки, консолидировать свои усилия в сфере регулирования операций на международном долговом рынке и ужесточить контроль за осуществлением внешних заимствований. Думается, данная тенденция в ближайшие годы будет набирать силу на фоне процесса относительной деглобализации мировой экономики и финансов.



## Библиография

1. Holmstrom B. Understanding the role of debt in the financial system // BIS Working Papers. 2015. № 479, January.
2. Juselius M., Drehmann M. Leverage dynamics and the real burden of debt // BIS Working Papers. 2015. № 501, May.
3. Steinbach A. The Mutualisation of Sovereign Debt: Comparing the American Past and the European Present / Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2015/2.
4. World Development Indicators / World Bank Data [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://databank.worldbank.org/data/reports>.
5. Рубцов Б. Б. Современные фондовые рынки. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.
6. BIS Statistical Bulletin, June 2016.
7. Government debt fell to 91,6 % of GDP in euro area / Eurostat News Release [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521>.
8. Аганбегян А. Г. Возрастающий корпоративный долг перед иностранными инвесторами — «петля на шее» национальной экономики // Деньги и кредит. 2013. № 3.
9. Матовников М. Ю. Проблема российского внешнего корпоративного долга намного сложнее, чем кажется // Деньги и кредит. 2013. № 9.
10. Платонова И. Н. Мировая долговая проблема и устойчивое развитие глобальной экономики // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 2.

## Автор



**Балюк Игорь Алексеевич**, к. э. н., доцент Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета при Правительстве РФ  
(e-mail: [balyuk@bk.ru](mailto:balyuk@bk.ru))

I. A. Balyuk

## On the Problem of External Debt Growth in the Context of Globalization of the World Economy

### Abstract

*Globalization of the world economy and finance has led to increasing of funds raised in the international debt market and strengthened its part in the system of world finance. The article examines the problem of the external debts growth of different countries, dynamics and modern structure of the global external debts and efforts made by the international institutions and national regulators in order to tighten control over operations in the international debt market. The author comes to conclusion that an aggravation of the problem of external debts globalization hampers the restoration of stability and sustainable growth of the modern world economy. In this respect, in the coming future the international financial institutions and national organizations regulating domestic financial markets will strengthen control over raising funds abroad.*

### Keywords:

*growth of external debts, international debt market, issuing and non-issuing debt instruments, regulation of external debt, external debt of Russia*

**JEL:** G 34

**Balyuk Igor A.**, PhD (Economics), Associate Professor, Department of World Economy and Global Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation  
(e-mail: [balyuk@bk.ru](mailto:balyuk@bk.ru))

### Author affiliation:

*Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation*

## Анализ развития специальных экономических зон в Польше: выводы для России

### Аннотация

В статье проанализированы основные результаты развития специальных экономических зон в Польше в 1995–2015 гг. Рассмотрены политические и экономические факторы, определявшие этот процесс, приведена оценка влияния зон на развитие региональной экономики, сделанная польскими учеными. Положительные результаты специальных экономических зон — привлечение иностранных инвестиций, сохранение и увеличение числа рабочих мест, отрицательные — рост внешней задолженности страны, дискриминация местного малого бизнеса, слабое влияние зон на развитие региональной экономики. На основании проведенного анализа сформулированы основные выводы для оптимизации российской политики в отношении территорий со специальным экономическим режимом — ОЭЗ и ТОР.

### Ключевые слова:

налоговые льготы, региональная экономика, особая экономическая зона, территория опережающего развития, отраслевая политика, государственные субсидии

**JEL:** H30, H54, L52

При всем многообразии специальных экономических зон (СЭЗ) выделяют некоторые общие критерии. Во-первых, СЭЗ предполагает действие особого, льготного правового и финансово-экономического режима по сравнению с общими условиями. В ряде случаев администрации СЭЗ предоставляется право принятия решений по широкому спектру экономических вопросов. Деятельность субъектов СЭЗ опирается на правительственную поддержку и государственные гарантии. Во-вторых, СЭЗ создается на относительно небольшой территории. В-третьих, СЭЗ может предполагать определенную специализацию предпринимательской и инвестиционной деятельности [1].

Общепринятой точкой зрения является та, что в развивающихся странах (к которым можно отнести и Россию, и Польшу) главные функции, которые призваны выполнять СЭЗ, — достижение более высокого уровня индустриализации, повышение роли страны в международной торговле. В развитых странах создание СЭЗ используется в основном как инструмент региональной политики. Соответственно, в первом случае основной источник инвестиций — иностранные компании, во втором — отечественные, а также государственные ресурсы.

Таким образом, при создании СЭЗ государством ставится несколько задач:

- формирование точек роста на территории;
- создание новых рабочих мест;
- систематизация размещения производительных сил (стимулы для кооперации), в т. ч. релокация национальных инвесторов на территории СЭЗ.

Ценой решения этих задач выступают различные льготы и преференции, предоставляемые инвесторам, включая налоговые льготы, бесплатное или льготное подключение к инфраструктуре, расходы на обучение персонала и т. д. Расходы государства довольно большие, поэтому для того, чтобы их окупить, СЭЗ должна быстро заполняться резидентами и формировать достаточно высокие показатели деятельности. В противном случае издержки государства могут оказаться выше, чем полученные выгоды. Международный

валютный фонд в докладе о фискальной политике 2016 г. прямо отмечает, что расходы на привлечение иностранных инвесторов, включая снижение налогов в особых зонах, не самое эффективное вложение бюджетных средств [2]. Тем не менее специальные зоны в свете глобализации торговых и производственных отношений последние 20 лет достаточно динамично развивались в разных странах мира. И Польша не стала исключением.

Специальные экономические зоны в Польше начали создаваться в то же самое время, когда в России они были созданы в Калининграде и Находке (получив название особых экономических зон, ОЭЗ). В 1995 г. в Польше основана зона Мелец (*Mielec*), в конце 1990-х было организовано еще 14 зон. За 18 лет развития было выдано более 1700 разрешений резидентам, объем инвестиций превысил 93 млрд злотых<sup>1</sup>, было создано более 250 тыс. рабочих мест, польские экономические зоны занимают верхние строчки в международных рейтингах. Поэтому изучение их эволюции и места в государственной политике представляет значительный научный и практический интерес в свете достаточно неожиданного сворачивания российских особых экономических зон федерального уровня.

Всего в России было создано 33 территории с особым экономическим режимом (без учета территорий опережающего развития, к созданию которых приступили в 2015 г.), совокупный объем государственных инвестиций по итогам 2014 г. оценивается более 130 млрд руб., частных — 145 млрд руб., было создано всего лишь 13 тыс. рабочих мест<sup>2</sup>, и лишь одна зона оказалась упомянутой в рейтингах fDi Intelligence<sup>3</sup>.

По сравнению с польскими СЭЗ результаты более чем скромные, однако и роль института ОЭЗ в российской экономической политике была крайне невелика, в двух странах отличались финансовые, социально-экономические и политические условия для развития специальных зон. Тем не менее польские уроки были бы для России крайне полезны и при формировании политики в отношении региональных ОЭЗ, и в отношении новых институтов — территорий опережающего развития (ТОР), которые также предоставляют инвесторам особые экономические условия.

Интерес именно к польским СЭЗ связан с масштабностью их использования (созданы во всех регионах страны) и поддержкой со стороны государства. Прочие страны Восточной Европы прибегали к этому институту территориального развития более осторожно. Кроме того, резиденты польских СЭЗ, как и российские, в значительной мере ориентированы на домашний рынок, что отличает их от экспортно ориентированных китайских СЭЗ. Еще одна причина — это длительный период планового развития экономики в России и Польше, результатами которого стали насыщенность рынка труда квалифицированными инженерными кадрами, доминирование производственного сектора и зачаточное состояние потребительского, огромные промышленные территории с избыточной инфраструктурой и высокая доля государственных предприятий.

На текущий момент в российской научной литературе отсутствует комплексный анализ польского опыта. Впрочем, и в самой Польше результаты развития СЭЗ воспринимаются неоднозначно. В данной статье рассматриваются различные точки зрения польских и российских исследователей на развитие не только СЭЗ, но и экономики Польши в целом. На фоне очевидных достижений исследователи отмечают и не всегда явные проблемы, вызванные агрессивной политикой привлечения преимущественно иностранных инвестиций в польские СЭЗ.

---

<sup>1</sup> 1,5 трлн руб. (курс ЦБ РФ по состоянию на 29.03.2016 — 17,7 руб. за 1 злотый).

<sup>2</sup> Министерство экономического развития Российской Федерации. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2014 г. и за период с начала функционирования особых экономических зон.

<sup>3</sup> fDi Intelligence (<http://www.fDiIntelligence.com>); Результаты проверки деятельности акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации ([http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/26369](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26369)).

## МЕСТО СЭЗ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Польша, имея крайне удачное географическое положение и находясь в самом сердце Восточной Европы, обслуживает как внутриевропейские, так и международные транспортные потоки. После вступления в ЕС эти преимущества только усилились. Более того, благодаря таможенной защите рынка ЕС от внешних производителей и невысокой заработной плате польских сотрудников относительно других стран ЕС в стране начался бум сборочных производств. Польшу отдельные авторы называют «европейским Китаем» из-за большого количества сосредоточенных там производств, выпускающих серийную продукцию среднего технологического уровня. Основным рынком сбыта является Евросоюз. В 2004–2010 гг. объем польского экспорта увеличился с €47,5 млрд до €117,4 млрд. На страны ЕС приходится более 78,6 % польского экспорта и 58,8 % импорта. Главные импортеры польской продукции в ЕС — Германия (25,9 %), Франция (6,8 %), Великобритания (6,1 %), Италия (6,1 %), Чехия (5,9 %), Голландия (4,1 %) [3].

Несмотря на проблемы в экономике в начале 1990-х, Польша не испытывала недостатка в финансовой помощи. В 1991 г. МВФ реструктурировал значительную часть ее задолженности, а затем неоднократно открывал ей значительные кредитные линии. Негативным результатом такой политики стал огромный внешний долг Польши, превышающий 70 % ВВП. После вступления в ЕС в 2004 г. Польша стала самым большим нетто-бенефициаром по использованию бюджетных средств ЕС (за десять лет страна получила порядка €90 млрд, такую же сумму она должна получить в период до 2020 г. через Европейские структурные и инвестиционные фонды (*European Structural and Investment Funds*)).

Еще один благоприятный фактор для создания СЭЗ — это существенный производственный, инфраструктурный и кадровый задел. На старте программы создания СЭЗ польская экономика отличалась многоотраслевым характером, в том числе в Польше размещались многие замыкающие производства технологичной продукции для стран Совета экономической взаимопомощи (СЭВ).

Куратором программы создания СЭЗ в Польше выступало Министерство экономического развития. В повестке министерства стояли привлечение зарубежных инвестиций и технологий, модернизация национальной промышленности, встраивание в глобальные производственные цепочки (прежде всего европейские) и организация экспорта продукции. Формальные рамки процесса определялись требованиями ВТО, куда Польша вступила год спустя после создания первых СЭЗ, и позднее — Евросоюза, согласно которым специальные экономические режимы допускались лишь в наименее развитых регионах страны. Но эти требования носили именно формальный характер и соблюдались лишь тогда, когда это было удобно, а решения о создании СЭЗ имели преимущественно административно-политический характер [4].

СЭЗ в Польше выступали одним из центральных элементов экономической политики, поэтому кураторы программы могли позволить себе крайне агрессивный маркетинг (о многом говорит хотя бы тот факт, что мониторинг польских СЭЗ проводили сразу две крупнейшие консалтинговые компании — KPMG и EY). Основным средством конкуренции за внимание и деньги инвесторов Польша выбрала политику предоставления масштабных льгот и преференций (правда, в ущерб бюджетной обеспеченности).

Разработанная система стимулирования позволяла инвестору рассчитывать на вполне определенный размер выгоды от инвестиций в рамках экономической зоны — так называемый СЭЗ-кредит, исчисляемый как максимально возможная налоговая экономия инвестора при выборе того или иного механизма калькуляции (от капитальных затрат или созданных рабочих мест). Вторым компонентом расчета является оценка возможности использования инвестором предоставленных преференций в полном объеме за время

функционирования экономической зоны. Увеличение срока функционирования экономических зон, которого удалось добиться Польше, было призвано повысить активность инвесторов, которая упала после кризиса 2008 г.

Подобные действия давали шанс перетянуть на себя одеяло в борьбе за инвестиционные ресурсы европейских компаний — меры поддержки бизнеса на национальном уровне жестко регулируются, поэтому стимулирование развития специальных зон накануне вступления в ЕС стало прежде всего политическим шагом, позволившим привлечь в Польшу компании из других европейских стран (в 2012 г. 81 % капитальных вложений осуществили иностранные компании, в т. ч. 16 % пришлось на немецкие компании, 12 % — на американские, 11 % — на голландские) и, в меньшей степени, давшим преимущества для отдельных польских компаний (польский капитал в СЭЗ составил лишь 19 %) [4].

Одновременно было создано несколько территорий (объединяющих сотни локаций), которые обеспечивали инвесторам существенно более привлекательные условия, чем во всех других странах ЕС (табл. 1). В частности, после продления в 2012 г. сроков функционирования СЭЗ до 2026 г. (затем СЭЗ превратятся в обычные индустриальные парки) Польша дает инвесторам возможность пользоваться льготами еще десять лет, что значительно повышает их выгоды от дислокации именно на польской территории. При этом инвесторы СЭЗ не ограничиваются в доступе к общим мерам поддержки, в т. ч. предоставляемым по линии ЕС.

Предусмотрено освобождение юридических лиц от уплаты налога на корпоративный доход до 2026 г. (срок функционирования СЭЗ). Объем налоговых преференций составляет 30–70 % от объема осуществленных инвестиций (в зависимости от территории и масштабов бизнеса) или, на выбор, получение компенсации двухлетних издержек на каждое созданное рабочее место. Фактический объем поддержки зависит от рейтинга проекта, масштабов бизнеса (с 2014 г. для крупных компаний предлагается налоговый вычет в диапазоне от 15 до 50 % затрат, для средних компаний — от 25 до 60 %, для малых — от 35 до 70 %), а также от его дислокации (различия между воеводствами по уровню доступных налоговых вычетов могут составлять 1,5–2 раза).

Таблица 1

**Сравнительные условия для организации бизнеса в специальных экономических режимах отдельных стран**

Польша	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Освобождение юридических лиц от уплаты налога на корпоративный доход до 2026 г. (срок функционирования СЭЗ), объем налоговых преференций составляет 30–70 % от объема осуществленных инвестиций (в зависимости от территории и масштабов бизнеса) или, на выбор, получение компенсации двухлетних издержек на созданное рабочее место</li> <li>— Освобождение физических лиц от уплаты подоходного налога</li> <li>— Преференции могут быть предоставлены на частной территории, которая может быть включена в состав СЭЗ</li> </ul>
Словения	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Сокращение налоговой базы по налогу на корпоративный доход в объеме 40 % затрат на оборудование и нематериальные активы, 100 % затрат на исследования и разработки, 45 % фонда оплаты труда вновь нанятых сотрудников в течение первых 24 месяцев найма</li> <li>— Специальные условия для территории Pomurje — сокращение налоговой базы по налогу на корпоративный доход в объеме 70 % затрат на оборудование и нематериальные активы, фонда оплаты труда</li> </ul>
Болгария	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ускоренная двухлетняя амортизация для компьютерной техники и производственного оборудования</li> <li>— Освобождение от уплаты НДС при ввозе оборудования в течение двух лет после начала проекта</li> <li>— Специальные меры в рамках Investment Promotion Act (поддержка приоритетных бизнес-направлений) — оперативные административные услуги, поддержка обучения</li> </ul>
Словакия	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Освобождение от налогов на десять лет</li> <li>— Грант или скидка от рыночной цены при передаче недвижимого имущества</li> <li>— Дотации на приобретение основных средств, на создаваемое рабочее место, на обучение сотрудников</li> </ul>

Латвия	— Сокращение на 80 % ставок налога на недвижимость, на корпоративный доход (объем налоговых преференций ограничен 15–25 % от объема осуществленных инвестиций), подоходный налог на дивиденды, выплаты менеджменту и роялти, уплачиваемое нерезидентам — 0 % НДС по большинству товаров и услуг
Литва	— Освобождение от налога на корпоративный доход на шесть лет, сокращение ставки налога на 50 % в последующие десять лет
Турция	— Преференции в рамках «инвестиционного сертификата»: сокращение налога на корпоративный доход на 50–90 %, субсидирование процентных ставок по кредитам, выплат по социальному страхованию, подоходного налога, освобождение от НДС и таможенных сборов для импорта
Китай	— Пятилетние налоговые каникулы (освобождение в первые два года и 50-процентное сокращение в последующие три года), которые могут быть увеличены до десяти лет для отдельных бизнес-направлений — Сокращение налогооблагаемой базы в размере 150 % от затрат на исследования и разработки новых технологий и продуктов
Россия	— Сокращение ставки налога на корпоративный доход (прибыль) на 30–40 % и более для промышленно-производственных ОЭЗ (освобождение от федеральной ставки, снижение региональной ставки) — Сокращение тарифов отчислений в пенсионный фонд, фонды социального и медицинского страхования в период до 2017 г. примерно на 60 %, в 2018 г. — на 40 %, в 2019 г. — на 20 % — Освобождение от налогов на имущество сроком до десяти лет (может быть продлено законом субъекта РФ) — Освобождение от уплаты транспортного налога сроком на 5–10 лет с момента регистрации транспортного средства — Освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты земельного налога сроком на 5–10 лет — Освобождение от таможенных пошлин, налогов, а также вывод из-под действия мер нетарифного регулирования

Источники: составлено автором по Poland — a true special economic zone. EY, 2013 ([http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Raport\\_EY\\_Poland\\_-\\_a\\_true\\_special\\_economic\\_zone/\\$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Raport_EY_Poland_-_a_true_special_economic_zone/$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf)); на основе данных Минэкономразвития России (<http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/sez/main/index>).

Помимо налоговых льгот инвесторам в Польше оказывается поддержка в рамках Программы поддержки наиболее важных инвестиций в польской экономике в 2011–2020 гг. Инвестор может выбирать актуальную для него форму поддержки — либо компенсацию за каждое созданное рабочее место в размере до 15 600 польских злотых, либо компенсацию части капитальных затрат (до 10 % в секторе НИОКР и 7,5 % для прочих видов деятельности)<sup>4</sup>.

Интерес представляет сфокусированная работа государственного агентства по иностранным инвестициям по привлечению пулов инвесторов из конкретных стран (в частности, ведутся активные переговоры с инвесторами из стран, представляющих интерес и для России — Финляндия, Турция и другие). Ожидается, что резидентам из одной страны будет проще войти на польский рынок совместно, а не по отдельности. Агентство проводит исследование текущего товарооборота между странами в поисках потенциальных возможностей для размещения иностранного бизнеса на территории польских СЭЗ.

Однако конкуренция за инвестиции возрастает. Например, Словакия намерена предлагать инвесторам более крупные финансовые гранты, что может снизить интерес к польским СЭЗ. И хотя польские власти сегодня заявляют о том, что не планируют резких шагов и новых послаблений для инвесторов, однако отказаться от стимулирования инвестиционной активности, возможно, уже не получится<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Почему Польша? / Польское агентство информации и иностранных инвестиций ([http://www.paiz.gov.pl/files/?id\\_plik=26187](http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=26187)).

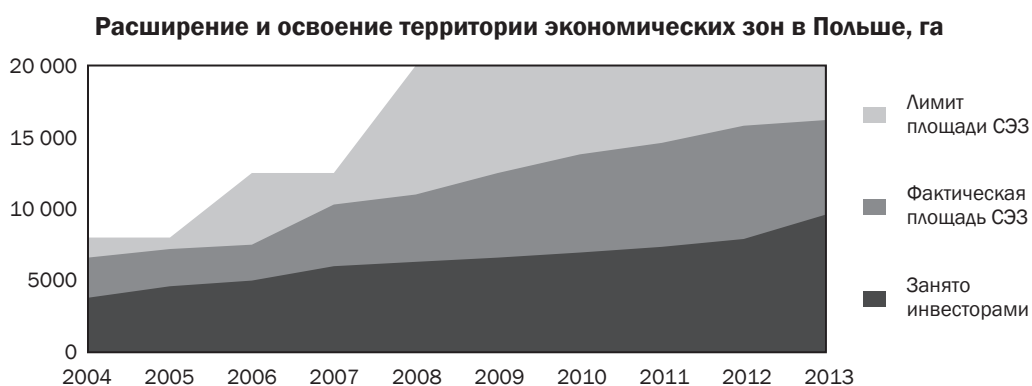
<sup>5</sup> It is better not to buy foreign investors (<http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/it-is-better-not-to-buy-foreign-investors/>).

## РЕЗУЛЬТАТЫ РАЗВИТИЯ

Эксперты предполагали, что после вступления Польши в ЕС, которое проходило на фоне замедления экономического роста в Европе и в мире и последовавшего вскоре финансового кризиса, активность резидентов СЭЗ будет снижаться [5]. Отчасти эти прогнозы оправдались — с 2008 г., несмотря на почти двукратное увеличение лимита площади под СЭЗ, освоенная инвесторами площадь практически не выросла (рис. 1).

Налицо слишком оптимистичное восприятие экономическим властями республики высокого уровня освоения территории СЭЗ в период вступления страны в ЕС. Первое расширение лимита площади СЭЗ и последовавшие за ним реконструкция и расширение фактических площадей экономических зон после 2005 г. вызвали определенную реакцию у инвесторов, а вот следующее за этим расширение 2007 г. было купировано финансовым кризисом. Оживление произошло только в 2013 г., после того как было принято решение о продлении сроков функционирования специального экономического режима.

Рисунок 1



Источники: *20 Years of Special Economic Zones in Poland. A Guide to SEZs*. KPMG, 2014 (<http://www.kpmg.com/PL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2014/A-Guide-toSEZs-in-Poland-2014.pdf>); *Poland — a true special economic zone*. EY, 2013.

Стагнация в освоении территории свидетельствует, вероятно, о сокращении активности производственных инвесторов. В то же время число резидентов и рабочих мест в СЭЗ продолжало расти (так, за период 2006–2012 гг. в крупнейшей польской СЭЗ Катовице (*Katowice*) число рабочих мест увеличилось в 1,5 раза, а объем инвестиций — почти в два раза). Этому могли быть причиной как специфика мер поддержки, так и постепенная релокация в СЭЗ местного малого и среднего бизнеса, несмотря на то что наибольшая доля инвестиций по-прежнему приходится на иностранные компании. Собственно, физически переезжать даже не обязательно, достаточно, чтобы занимаемые бизнесом площади получили статус экономической зоны, — такие процедуры предусмотрены. Тем более что в планах правительства — снизить требования к участкам, которые могут быть присоединены к СЭЗ. В конце 2014 г. были подготовлены соответствующие поправки, согласно которым на 20 % снизится порог входа по числу созданных рабочих мест и капитальных затрат для повятов<sup>6</sup>, в которых уровень безработицы на уровне или ниже среднего значения по стране, и на 30 % — для остальных территорий.

Нужно отметить, что в Польше менее развиты территории, для которых изначально условия создания СЭЗ и привлечения инвесторов были более льготными (в четырех

<sup>6</sup> Основные административные единицы в Польше — воеводства (области) и повяты (районы).

воеводствах, граничащих с Калининградской областью, Литвой, Беларуссией и Украиной, установлен максимальный уровень поддержки инвесторов). При этом в ходе мониторинга за развитием СЭЗ принимались решения по определенной перекройке карты инвестиционных льгот. Например, в столичном Мазовецком воеводстве, где расположена Варшава, были введены дифференцированные условия: для восточных повятов допускалось возмещение инвесторам до 35 % от СЭЗ-кредита, тогда как западным повятам разрешалось лишь 20 %, а в самой Варшаве только 10 %, поскольку инвесторы сюда приходили вне зависимости от льгот.

По итогам 2014 г. среднее число занятых на 1 га составляло 15 человек (от четырех человек в СЭЗ Slupsk до 20 человек в СЭЗ Lodz). Объем накопленных инвестиций в среднем на 1 га — €1248 тыс. (от €359 тыс. в СЭЗ Slupsk до €2527 тыс. в СЭЗ Katowice), объем накопленных инвестиций в среднем на одно рабочее место — €87 тыс. (от €49 тыс. в СЭЗ Krakow до €158 тыс. в СЭЗ Legnica). Акционерный капитал управляющей компании СЭЗ составляет в среднем €185 млн (от €2 млн в СЭЗ Katowice до €1210 млн в СЭЗ Mielec) [6; 7].

Анализируя показатель созданных рабочих мест, необходимо отметить, что около трети из них — это рабочие места, уже существовавшие на реформированных предприятиях, чья территория была включена в СЭЗ. Таким образом, СЭЗ могли выступать инструментом стабилизации отдельных предприятий, позволяющим легче найти инвестора за счет предоставленных налоговых льгот и не допустить роста безработицы.

Самая крупная СЭЗ в Польше — Катовице, расположенная в старопромышленном районе на юго-западе страны. Площадь зоны превышает 20 тыс. га, общее число рабочих мест — 49 934. Накопленные инвестиции превышают €5 млрд, или 23 % от всех инвестиций в польские СЭЗ. Результаты развития отдельных СЭЗ приведены в табл. 2.

Таблица 2

**Результаты развития польских СЭЗ по итогам 2014 г.**

	Общая площадь, га	Число разрешений (резидентов)	Капитальные затраты, € млн	Общее число рабочих мест	Акционерный капитал УК СЭЗ, € млн	Накопленные инвестиции, € млн
Kamienna Gora	367,1	59	442	4790	11	1909
Katowice	2004,9	250	4665	49 934	9	21 109
Kostrzynsko-Slubicka	1454,5	140	1124	20144	27	5312
Krakow	558,7	101	425	9572	18	1964
Legnica	1059,3	65	1306	9565	32	6302
Lodz	1276,6	173	2376	25 921	25	10 815
Mielec	1246,0	183	1342	20 934	5041	6059
Pomorska	1323,2	111	1741	15 536	256	7862
Slupsk	824,4	58	280	3632	29	1232
Starachowice	612,9	71	391	7114	17	1745
Suwalki	342,8	71	377	5288	20	1608
Tarnobrzeg	1632,3	151	1753	30 023	5041	7576
Walbrzych	2212,2	204	3476	32 392	225	16 343
Warminsko-Mazurska	914,5	72	739	12 616	32	3304
ИТОГО	15 829,4	1709	20 437	247 461	10 781	93 140

Источник: составлено автором по данным 20 Years of Special Economic Zones in Poland. A Guide to SEZs. KPMG, 2014; Poland — a true special economic zone. EY, 2013.

Создание большого числа зон не могло не привести к тому, что часть из них оказалась на периферии внимания правительства и инвесторов. Вполне вероятно, что они и не могли бы осуществиться на этих территориях ни при каких условиях. Значительная часть СЭЗ не достигает плановых показателей.



Исследование KPMG показало, что основные проблемы для СЭЗ — это невозможность привлечь дополнительные ресурсы для развития (отметили 55 % респондентов), недостаточная инфраструктура (55 %), проблемы с привлечением новых инвесторов (36 %) и средств из структурных фондов ЕС (36 %), правовое регулирование (27 %), недостаток квалифицированных кадров (9 %), слабое сотрудничество с исследовательскими центрами (9 %), проблемы взаимодействия с местными органами власти (9 %) [6].

Между тем у местных властей существуют поводы не всегда быть на стороне СЭЗ и иностранных инвесторов. Во-первых, муниципалитеты теряют существенные доходы из-за налоговых преференций. Если от корпоративного налога в бюджет города поступает 6,71 %, в бюджет повятов и вовсе 1,4 %, то в части налога на доходы физических лиц потери более значительны — 39,34 % этого налога должно перечисляться в городской бюджет, 10,25 % — в бюджет повятов<sup>7</sup>. Значительная часть этих средств выпадает из местных бюджетов.

Во-вторых, как уже упоминалось, основными выгодоприобретателями в СЭЗ становятся иностранные, а не местные компании, чьи интересы в большей мере готовы отстаивать местные власти. Иностранные инвесторы в СЭЗ получают привилегии, которых нет у местных предприятий<sup>8</sup>. В результате иностранцы вытесняют местных производителей на многих рынках. В этих условиях вполне понятно, почему ЕС выделял деньги на создание СЭЗ и закрывает глаза на то, что они не в полной мере соответствуют европейскому законодательству и нормам ВТО. Для местных сообществ выгоднее были бы инвестиции в инфраструктуру, а не создание экономических анклавов, не связанных с окружающей территорией.

При небольшой доле предприятий под иностранным контролем в общей численности фирм на них приходится более четверти занятых (это общая проблема для стран Восточной Европы: в Венгрии на иностранных предприятиях работают до 50 %, в Словакии — 30 %, в Румынии — 20 %, в Латвии — 16 %). Еще выше доля предприятий под иностранным контролем в национальном выпуске продукции — более 30 % ВВП (в Словакии — до 50 %, в Румынии — 40 %). Во многих отраслях экономики доля «иностранного» сектора превысила «критический» уровень, а иностранные компании становятся определяющим фактором развития [8].

Эксперты KPMG признают, что доступные для анализа показатели капитальных затрат и созданных рабочих мест не могут однозначно говорить об успехе польских ОЭЗ, однако категоричны в том, что СЭЗ помогли Польше создать современную и конкурентоспособную экономику, вырастить высокотехнологичные производства и сформировать новые рынки для местных поставщиков [6].

Другие исследователи не соглашались с такими выводами. Например, отмечается, что по сравнению с другими странами Польша сегодня имеет относительно низкую долю занятых и добавленной стоимости в высокотехнологичном секторе, что обусловлено неблагоприятными тенденциями в расходах на НИОКР и кадровыми проблемами [9].

Исследовательская группа Narodowy Bank Polski указывает на то, что польские компании сосредоточены в низко- и среднетехнологичных производствах и, как правило, не могут выступать поставщиками (тем более конкурентами) иностранным резидентам СЭЗ, которые встроены в глобальные цепочки поставок и могут обходиться без местных контрагентов [10].

За период 2000–2007 гг. в структуре обрабатывающей промышленности основными проигравшими оказались сектора по производству продуктов питания и напитков,

---

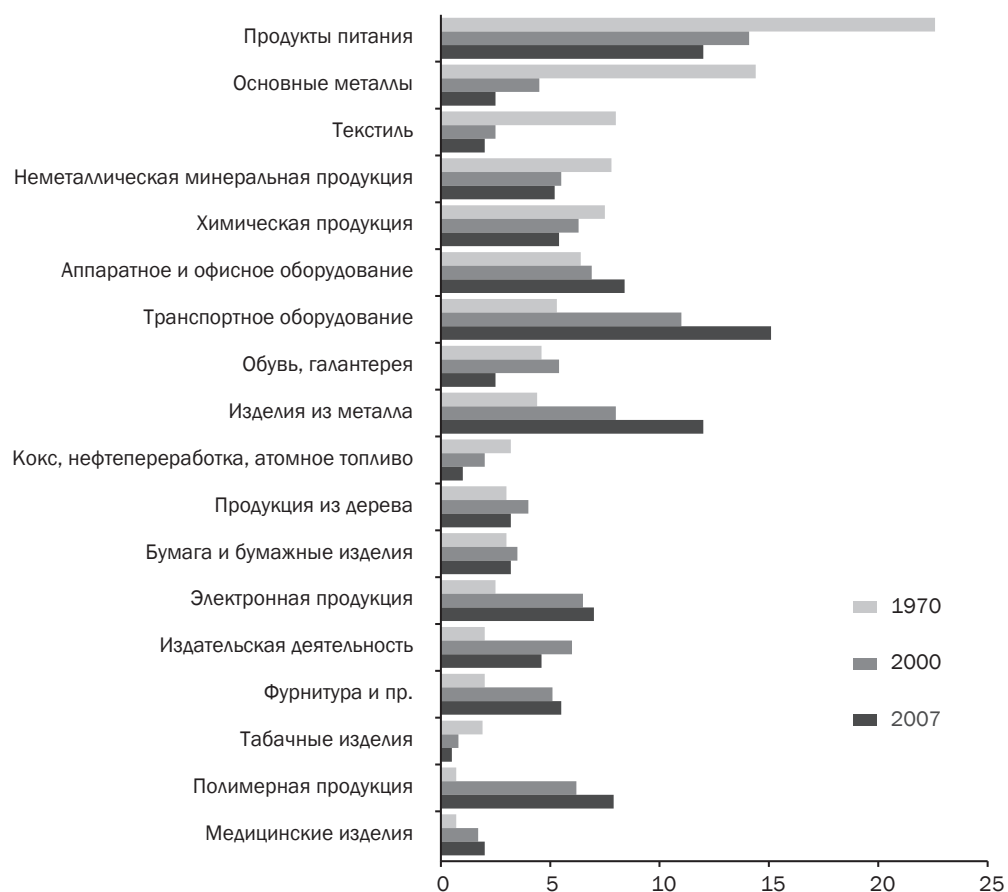
<sup>7</sup> *Special Economic Zones have hardly boosted growth* (<http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/special-economic-zones-have-hardly-boosted-growth/>).

<sup>8</sup> *Poland doesn't need special economic zones anymore* (<http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/poland-doesnt-need-special-economic-zones-anymore/>).

обувная и кожевенная промышленность, издательский бизнес, топливная и химическая промышленности, металлургия. Наоборот, возросла доля таких отраслей, как полимерная промышленность, транспортное оборудование, производство металлических изделий, электронного и медицинского оборудования и приборов (рис. 2). Эти тенденции еще более заметны при сопоставлении с данными 1970 г., когда Польша входила в СЭВ и была одним из индустриальных лидеров социалистического блока.

Рисунок 2

**Структура обрабатывающей промышленности Польши в период 1970–2007 гг., % в общем объеме выпуска обрабатывающей промышленности**



Источник: *Structural Change in the World Economy: Main Features and Trends / UNIDO, 2009.*

Обретение независимости, а затем и распад СССР отрезали польские предприятия от рынков сбыта. Часть предприятий была перепрофилирована под производство простейших товаров с учетом относительной дешевизны рабочей силы либо вовсе закрыта. Например, покупка концерном АВВ предприятий в Польше привела к ликвидации производства турбин (предприятие Zamech, Эльблонг), генераторов высокой мощности (Dolmel, Вроцлав), трансформаторов (Elta, Лодзь). В сельском хозяйстве тоже не все гладко — каждый третий килограмм мяса имеет датское, немецкое или испанское происхождение, так как импортное мясо дешевле польского [11].

При этом за 20 лет своего существования СЭЗ так и не стали органичным целым с окружающей территорией. Эконометрические исследования не дают оснований говорить о том, что СЭЗ оказали положительное влияние на развитие прилегающих районов.

Уже упоминалось, что далеко не всегда зоны организовывались в наименее развитых повятах. Большинство зон было образовано на территориях со средним уровнем социально-экономического развития, которые и сегодня сохраняют такое же положение<sup>9</sup>. Некоторые положительные эффекты исследователи [10] обнаруживают лишь на местности, непосредственно примыкающей к СЭЗ (т. е. там, где проживают сотрудники предприятий СЭЗ) — здесь наблюдается небольшое увеличение числа занятых (очевидно, в обслуживающих отраслях и торговле).

Таким образом, целеполагание при создании СЭЗ в Польше было недостаточно четким, а правительство республики, связанное директивами ЕС, не могло использовать зоны для промышленной политики, направив их исключительно на решение социально-экономических задач и текущих проблем регионального развития (прежде всего купирования угрозы безработицы). Это предопределило сложившуюся конфигурацию СЭЗ: высокая дисперсность, сравнительно небольшие размеры отдельных площадок, сравнительная легкость интеграции инвестиционных площадок в режим СЭЗ. Условия сложились крайне благоприятно для Польши, и созданная инфраструктура на первых этапах оказалась востребованной.

Результаты программы создания СЭЗ в Польше зависели от целого ряда факторов (объемов финансирования, организации работ, роли СЭЗ в экономической политике, наличия квалифицированных кадров). В Польше все это было на достаточно высоком уровне. Однако финансовый кризис 2007 г., а также изначально заложенные ограничения программы создания СЭЗ привели к замедлению темпов роста основных показателей. При этом создание СЭЗ оказалось весьма капиталоемким проектом, за который Польше приходится сегодня платить огромным внешним долгом и упрощением экономической структуры.

## **ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИИ**

В России роль ОЭЗ и ТОР, безусловно, не сопоставима с Польшей. По-прежнему территории с особым экономическим режимом в России остаются лишь экспериментальными площадками для отдельных регионов (в Польше СЭЗ охватывают все регионы без исключения!). Вместе с тем объемы государственных инвестиций в России, вероятно, уже превышают те затраты, которые напрямую были осуществлены польским правительством, тогда как достигнутые результаты более скромные. Это делает необходимым ревизию проводимой политики в отношении территорий с особым экономическим режимом, тем более что на повестке дня активное расширение практики использования нового типа таких территорий — территорий опережающего развития (ТОР) [12; 13].

Для российских территорий с особым экономическим режимом (прежде всего ОЭЗ и ТОР) проведенное исследование позволяет сформулировать целый ряд рекомендаций, затрагивающих как стратегические, так и тактические вопросы их функционирования.

Во-первых, необходимо использовать потенциал особых территорий как инструмент не только региональной политики, но и промышленной. При этом для того, чтобы территории с особым экономическим режимом стали реальным инструментом региональной политики, необходимо давать больше преимуществ удаленным территориям (по аналогии с изменением уровня предпочтений для инвесторов в Польше).

В части реализации промышленной политики нужно искать целевые рамки для инвесторов, направляя их инициативу на решение конкретных социально-экономических задач, выстраивание производственно-технологических или сбытовых цепочек — это

---

<sup>9</sup> Grzegorzcyk M. *Special Economic Zones have hardly boosted growth* (<http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/special-economic-zones-have-hardly-boosted-growth/>).

обеспечивает устойчивость бизнеса не только в период действия льгот, но и в дальнейшем. Важно рассмотреть варианты реализации инвестиционных проектов вместе с торговыми партнерами, включая ЕАЭС, БРИКС и ЕС (в частности, большой интерес представляют агрологистические объекты на территории стран ЕАЭС).

Во-вторых, необходимо уточнить возможности и условия получения и отмены статуса территории с особым экономическим режимом. Целесообразно применить польский опыт по включению в ОЭЗ (или ТОР) резидентов, расположенных не на сопредельной площади, в т. ч. самостоятельно создававших инфраструктуру. Сегодня ситуация такова, что действующие машиностроительные предприятия получают от государства меньше преференций (или не получают совсем), чем простейшие фасовочные производства на территориях ОЭЗ. Практика получения статуса территории с особым экономическим режимом для действующих производств сейчас формируется на Дальнем Востоке, но она не формализована и скорее вызывает вопросы об обоснованности конкретных решений.

Кроме того, необходимо формализовать вероятные условия перехода территории из режима ОЭЗ в ТОР или индустриальный парк (например, в случае невыполнения каких-либо условий резидентом или отмены особого статуса для территории), чтобы инвесторы могли просчитать эти риски заранее.

В-третьих, необходимо осуществлять адекватный мониторинг развития территорий с особым экономическим режимом (площадь, доступная для инвесторов, условия поддержки, срок функционирования и т. д.) и по мере насыщения спроса на местные факторы усиливать инвестиционные мотивы (снижение требований к участкам при получении особого статуса, увеличение целевых мер поддержки и пр.). При этом необходимо обеспечить российским компаниям условия доступа к инфраструктуре и преференциям ОЭЗ и ТОР, равные с иностранными компаниями. Кроме того, необходимо вовлечение региональных властей и местного сообщества в процедуры принятия решений о новых резидентах.

## **Библиография**

1. Приходько С. В., Воловик Н. П. Особые экономические зоны. Консорциум по вопр. приклад. эконом. исслед., Канад. агентство по междунар. развитию [и др.]. М.: ИЭПП, 2007. 268 с.
2. Fiscal Monitor: Acting Now, Acting Together [Электронный ресурс] / International Monetary Fund, April 2016. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/fmindex.htm>.
3. Габарта А. Анализ состояния польской экономики через семь лет после вступления страны в ЕС // Мировое и национальное хозяйство. 2011. № 3 (18).
4. Cieślak A. Political Economy of Special Economic Zones Location in Poland [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.case-research.eu/sites/default/files/Andrzej%20Cie%20C5%9Blik.pdf>.
5. Sporek T. The Prospect and Role of Katowice Special Economic Zone in Poland [Электронный ресурс] / The EU Government Point of View for SEZ. Режим доступа: [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y8-2004\\_Sporek.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y8-2004_Sporek.pdf).
6. 20 Years of Special Economic Zones in Poland. A Guide to SEZs. [Электронный ресурс] / KPMG, 2014. Режим доступа: <http://www.kpmg.com/PL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2014/A-Guide-toSEZs-in-Poland-2014.pdf>.
7. Poland – a true special economic zone [Электронный ресурс] / EY, 2013. Режим доступа: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Raport\\_EY\\_Poland\\_-\\_a\\_true\\_special\\_economic\\_zone/\\$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Raport_EY_Poland_-_a_true_special_economic_zone/$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf).
8. Модернизация в странах российского пояса соседства: структурный и технологический аспекты / Отв. ред. С. П. Глинкина. М., СПб.: Нестор-История, 2012. 280 с.
9. Gierańczyk W., Rachwał T. Structural changes in the industry of Poland against the background of eastern European Union states // Quaestiones Geographicae. 2012. Vol. 31. Iss. 2.
10. Ciżkowicz P., Ciżkowicz-Pękała M., Pękała P., Rzońca A. The effects of special economic zones on employment and investment: spatial panel modelling perspective // NBP Working Paper. 2015. № 208.
11. Крестьянство в странах Восточной Европы, 1990–2010 гг.: Сб. науч. трудов / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регионал. проблем. Отд. Вост. Европы. М., 2013. 160 с.
12. Ремизова Т. С. Обоснование бюджетных расходов на создание территорий опережающего развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1.
13. Смирнов М. А. Территории опережающего социально-экономического развития: высокие риски и необходимость активной отраслевой государственной политики // Финансовая аналитика. 2015. № 16.

**Автор**



**Смирнов Михаил Алексеевич**, к. г. н., вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: smirnov@nifi.ru)

---

**M. A. Smirnov**

## **Analysis of the Polish Special Economic Zone Development: Implications for Russia**

**Abstract**

*The article considers topical issues of the Polish special economic zone development in 1995–2015. The author observed the political and economical factors, which had defined this process, and the Polish researchers' estimations of the zone influence on regional economic development. The positive result of Polish special economic zone is the foreign investment inflow, maintained and created jobs. Negative result is the rise of the external debt, the disadvantage of the local small business, poor influence on regional economic development. On the basis of the analysis the author formulated the main conclusions for optimization of the Russian policy in relation to the territories with a special economic regime.*

**Keywords:**

*tax exemptions, regional economy, special economic zone, advanced development territories, industrial policy, government subsidy*

**JEL:** H30, H54, L52

**Smirnov Mikhail A.**, PhD (Geography), Leading Researcher, Sectoral Economy Center, Financial Research Institute  
(e-mail: smirnov@nifi.ru)

**Author affiliation:**

*Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

А. В. Глазунов, К. В. Швандар, А. А. Анисимова

# Развитие национальных платежных систем как актуальная тенденция

### Аннотация

Статья посвящена обзору наиболее значительных долгосрочных тенденций на рынке платежных услуг, которые проявились в существенном изменении ситуации в сфере использования платежных инструментов за последние два десятилетия. В статье рассматривается сдвиг от наличных денежных средств в пользу безналичных способов оплаты — в частности, к платежным картам — для розничных платежей. Особое внимание уделяется новейшим тенденциям в сфере создания национальных платежных систем в развивающихся странах, призванных расширить использование национальной валюты, а также увеличить доступ национальных агентов к безналичным инструментам.

### Ключевые слова:

дебетовые карты, кредитные карты, безналичные платежи, платежные системы, розничные платежи

JEL: E42

В настоящее время инновации в розничных платежных продуктах и каналах доставки продукции не являются революционными изменениями. Вместо этого они представляют собой во многом лишь новые способы использования уже существующих платежных инструментов. Например, кредитные и дебетовые карты были изначально разработаны для использования «от одного лица к другому лицу» («лицом к лицу») на торговых площадках, но затем все чаще стали использоваться для проведения удаленных транзакций, например для совершения интернет-покупок. Однако, так как карты были изначально разработаны для осуществления сделок «лицом к лицу», тенденция к удаленным сделкам увеличила число мошенничеств, в результате чего пришлось разрабатывать новые способы повышения безопасности. Современные технологические разработки привели к возникновению новых способов оплаты: с использованием интернета, сетей мобильной связи и других информационных и коммуникационных технологий. В связи с этим экспертами предлагаются эффективные средства инициирования и подтверждения платежей в данной сфере, которые отвечают потребностям потребителей.

Конкуренция на рынке платежных услуг весьма острая, постоянно появляются новые продукты и услуги. Вновь становится актуальной тема создания национальных платежных систем. Так, в Российской Федерации относительно недавно (23 июля 2014 г.) была создана национальная система платежных карт [1]. Это является важным шагом, поскольку на протяжении многих лет в Российской Федерации не существовало национальной системы, в то время как в самом начале развития оплаты картами карточные платежные системы, как правило, были национальными и лишь затем некоторые государства (это характерно, например, для европейских государств) стали отказываться от национальных систем в пользу международных. В Российской Федерации были сразу приняты международные системы, такие как Visa и MasterCard. Однако не все страны СНГ пошли по такому пути. Например, в Республике Беларусь национальная платежная система была введена значительно раньше — в 1995 г. В настоящее время в России проект карты «Мир» успешно развивается и «планируется, что карта получит максимальное распространение на всей территории Российской Федерации, а также предусматривается выход карты за рубеж за счет кобейджинговых программ с международными платежными системами. Уже подписаны соглашения о выпуске кобейджинговых карт под брендами Мир-Maestro, Мир-JCB и Мир-AmEx» [1].

## КЛАССИФИКАЦИЯ ПЛАТЕЖНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

Платежный инструмент представляет собой инструмент или набор процедур, обеспечивающих передачу средств от плательщика к получателю платежа. Существует ряд различных платежных инструментов, каждый из которых имеет свои собственные характеристики в зависимости от типа отношений и сделок между плательщиком и получателем платежа. Наиболее распространенное различие — между наличными деньгами и безналичными платежными инструментами.

Наличные платежи (т. е. платежи, осуществляемые с помощью банкнот и монет), как правило, ассоциируются со сделками «лицом к лицу» между отдельными лицами или между физическим лицом и продавцом. Как правило, платежи, осуществляемые наличными денежными средствами, — это анонимные платежи. При использовании безналичных платежей, напротив, предполагается, что произойдет уменьшение числа анонимных платежей. В связи с этим все более популярной становится идея безналичного общества, т. к. считается, что преимущества такого общества перевешивают его недостатки. Несмотря на то что в некоторых развитых странах, например в Швеции [2], удалось практически полностью отказаться от расчетов наличными денежными средствами, для большинства стран мира, в т. ч. развитых, еще рано говорить о безналичном обществе. На данном этапе пока быстрыми темпами идет развитие безналичных платежных инструментов и сокращение доли наличных платежей [3]. Существуют серьезные социальные и экономические выгоды от увеличения доли безналичных денежных средств в экономике, связанные с сокращением количества экономических преступлений. Дело в том, что анонимные платежи способствуют увеличению доли теневой экономики. В свою очередь высокий уровень теневой экономики приводит к уменьшению налоговой базы, меньшему количеству и/или качеству общественных благ, искажениям в сфере рыночной конкуренции, снижению эффективности экономических и социальных институтов и, соответственно, снижению экономического роста [4]. При этом негативные последствия от использования безналичных платежей состоят в усилении контроля, потере неприкосновенности частной жизни и свободы расплачиваться наличными денежными средствами [5].

В настоящее время безналичные платежные инструменты могут быть классифицированы на основании следующих критериев:

— физическая форма представляет собой бумажные или электронные инструменты. Платежные инструменты традиционно были в бумажной форме, но сегодня они все чаще принимают форму электронных инструментов;

— электронные деньги (*e-money*) представляют собой денежное выражение, представленное в качестве требования к эмитенту, которое хранится на электронном устройстве и принято в качестве средства платежа помимо эмитента другими участниками (в отличие от узкоспециализированных предоплаченных инструментов, в которых эмитент и акцептант<sup>1</sup> являются одним и тем же лицом). Электронные деньги могут быть аппаратными (т. е. сохраненными на устройстве, обычно на карточке) или программными (сохраненными на сервере). Электронные денежные средства можно рассматривать как средство урегулирования, а не инструмент оплаты, т. к. создание или возмещение электронных денег осуществляется с использованием одного из основных платежных инструментов — наличных денег, платежных карт, прямого дебета или кредитового перевода [6].

Безналичные платежные инструменты, имеющие бумажную основу, являются дорогостоящими инструментами для обработки и осуществления платежа. В результате поставщики платежных услуг ищут пути снижения издержек путем дематериализации

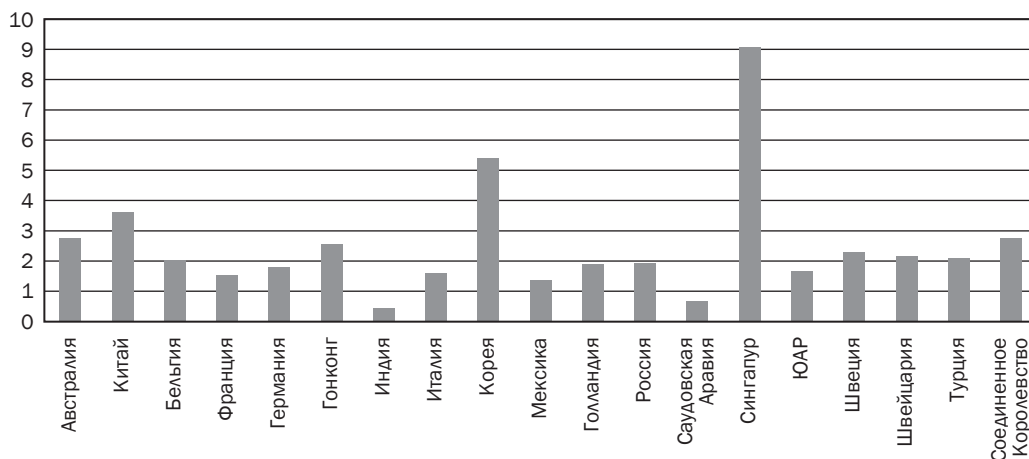
<sup>1</sup> Лицо, принявшее на себя обязательство (согласившееся) оплатить чек, вексель, счет либо др. денежный или товарный документ.

процесса клиринга и расчетов (например, с помощью усеечения чеков, когда обрабатывается только электронное изображение чека), а также путем поощрения использования других инструментов, в частности карточных платежей [6].

Согласно статистическим данным Банка международных расчетов, наибольшее число карт на душу населения в 2014 г. было выпущено в Сингапуре (в среднем девять карт), затем следуют Корея (в среднем пять карт) и Китай (в среднем четыре карты). Наименьшее количество карт на душу населения было выпущено в Саудовской Аравии (0,67) и Индии (0,45). В среднем количество карт на душу населения составляет 2,51. В Российской Федерации количество карт на душу населения немного ниже среднего — 1,92. Далее представлен график, построенный по статистическим данным Банка международных расчетов.

Рисунок 1

Количество выпущенных карт (на душу населения)



Источник: *Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPMI countries 2014 / Bank for International Settlements, 2015* (<http://www.bis.org/cpmi/publ/d142.pdf>).

Карты представляют собой устройства доступа, которые могут быть использованы их владельцами для оплаты товаров и услуг как в момент продажи (POS), так и удаленно (операции без присутствия карты) или снятия денег в банкоматах. Как правило, функция оплаты и функция получения денежных средств объединяются на одной карте.

Наиболее распространенные платежные карты — дебетовые карты, кредитные карты и дебетовые карты с отложенным платежом (*delayed debit card*). Дебетовые карты привязаны к банковскому счету и позволяют держателям карт оплачивать покупки или снимать деньги в банкомате напрямую в индивидуальном порядке. Следовательно, при использовании дебетовой карты сумма, как правило, списывается со счета либо немедленно, либо в течение нескольких дней без отсрочки платежа. Держателям кредитных карт банки предоставляют кредитную линию и возможность отсрочки платежа. Размер и продолжительность кредита выступают предметом соглашения между держателем и эмитентом карты. Как правило, при использовании кредитной линии сумма задолженности может быть (I) погашена в полном объеме к концу указанного периода или (II) возможно продление срока при условии выплаты процентов. Дебетовые карты с отложенным платежом позволяют держателю карты отсрочить платежи, но сумма задолженности должна быть погашена в полном объеме в конце определенного периода. Существуют и другие карты, такие как одно- и многоцелевые предоплаченные карты и карты розничной торговли. Они выдаются небанковскими учреждениями — или банковскими учреждениями от имени продавцов — для использования в определенных торговых точках или во время путешествий [6].



## НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПЛАТЕЖНЫЕ СИСТЕМЫ

На рынок индустрии финансовых услуг в европейских странах карточные системы, как правило, выводились в конце 1970-х и в 1980-х гг. отечественными кредитными организациями, работающими только в национальной валюте. Одновременно распространение получили международные платежные системы (о них речь пойдет ниже), и национальные банки, которые стали их участниками, начали выпускать международные платежные карты. Такие карты с двумя логотипами (банка-эмитента и международной платежной системы) можно назвать кобейджинговыми: платежные операции на территории страны банка-эмитента проводились через национальную платежную систему, а за рубежом — через международную. В то же время национальные системы продолжали обслуживать в основном внутренние расчеты.

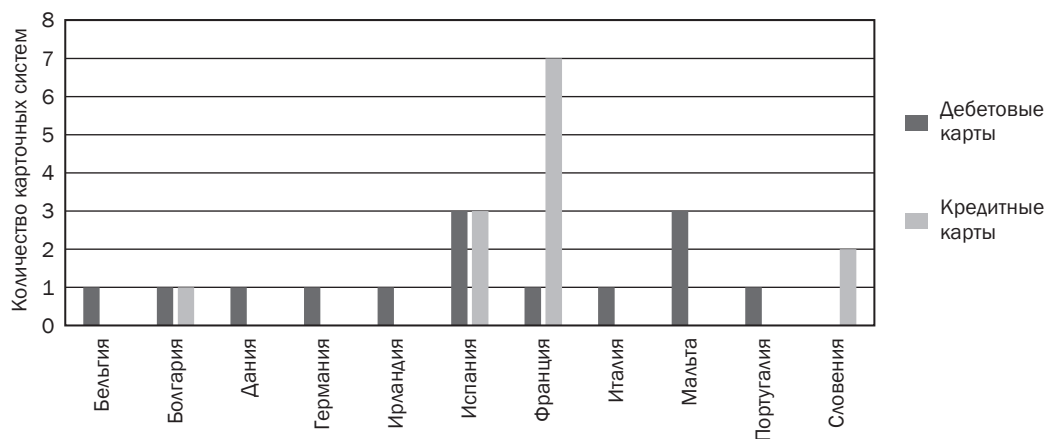
В 1990-е гг. бывшие страны Восточной Европы нередко сразу принимали международные системы карт вместо введения внутренних — не в последнюю очередь из-за значительной роли, которую играли международные банки в финансовой системе этих стран.

В государствах — членах ЕС с внутренними платежными системами, особенно в небольших странах, отчетливо выявляется тенденция к постепенной замене локальных систем предыдущих поколений на платежные системы карт, использующихся на территории всего ЕС или во всем мире. После того как локальная система заменяется, новая функционирует как квазинациональная. Это можно объяснить необходимостью избежать каких-либо дополнительных инвестиций при подготовке локальных систем для интегрированного европейского рынка платежей в целях обеспечения финансовой безопасности. Тем не менее еще одна причина, возможно, состоит в поощрительных выплатах, предлагаемых международными системами платежных карт при осуществлении выпуска с целью завоевания национальных рынков.

В более крупных государствах-членах эта тенденция до сих пор не была продемонстрирована в той же степени, т. к. в них по-прежнему остается по крайней мере одна отечественная карточная схема. Далее на рисунке представлен обзор национальных карточных систем в некоторых государствах — членах ЕС.

Рисунок 2

**Обзор национальных карточных систем, которые используются в отдельных государствах — членах ЕС**



Источник: *Card Payments in Europe — a Renewed Focus on SEPA for Cards April 2014 / European Central Bank* ([https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/cardpaymineu\\_renfoconsepaforcards201404en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/cardpaymineu_renfoconsepaforcards201404en.pdf)).

По состоянию на конец 2013 г. в рамках ЕС насчитывалось в общей сложности 14 национальных систем дебетовых карт и 13 национальных систем кредитных карт (зона евро:

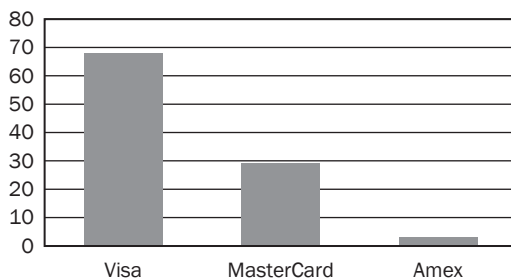
12 дебетовых, 12 кредитных систем). На три страны приходится более 75 % внутренних систем кредитных карт и 50 % всех внутренних систем по дебетовым картам в рамках ЕС. Это Франция (одна дебетовая и семь кредитных систем), Испания (три дебетовые и три кредитные системы) и Мальта (три системы дебетовых карт) [7].

В настоящее время в Европе производится более 20 млрд операций с использованием национальных систем (совокупные темпы годового роста составляют 6,7 %) по сравнению с 12 млрд транзакций, обрабатываемых в рамках систем с охватом всей территории ЕС (9 %). В то время как в абсолютных цифрах большинство карточных платежей производится с использованием национальных систем, темпы роста систем с охватом ЕС по прогнозам аналитиков будут выше, чем для национальных. Данные цифры, возможно свидетельствующие об ослаблении национальных систем, уже привели к обеспокоенности в связи с потенциальным снижением конкуренции на европейском рынке карточных платежей в среднесрочной и долгосрочной перспективе, в то время как конкуренция считается полезной для эффективности европейского рынка карточных платежей в целом. Исследователи В. Болт и Х. Шмидель (2011) приходят к выводу, что усиление конкуренции между карточными системами способствует снижению расходов торгового обслуживания и увеличивает вероятность признания карт продавцами [7]. С точки зрения европейцев, потребители и продавцы, скорее всего, выиграют от создания SEPA (*Single Euro Payments Area*)<sup>2</sup> за счет достаточной конкуренции на рынке платежных карт, что смягчит потенциальные монополистические тенденции. Кроме того, доступ к потребительским кредитам в различных карточных системах также влияет на конкуренцию в сфере платежных карт.

Большинство эмитентов локальных карточных систем также являются членами одной или более систем в масштабах ЕС или глобальных систем, и их карты могут использоваться за рубежом. Независимо от того, действует ли локальная платежная карточная система в отдельных государствах, в общей сложности шесть международных систем используются в большинстве стран ЕС. При этом самыми распространенными в странах ЕС являются четыре карточные платежные системы: MasterCard (MasterCard Inc.) и Visa (Visa Europe) (это ведущие системы карт в Европе, которые предлагаются во всех государствах-членах), а также American Express и Diners [7]. Существуют еще две системы — JCB и UnionPay, которые используются значительно реже. Далее на рисунке 3 представлена степень распространения ведущих карточных платежных систем. Наибольшая доля на европейском рынке у карт Visa — 68 %, затем следует MasterCard — 29 %. У American Express — только 3 %, а у остальных платежных систем менее 1 %, в связи с чем они не представлены на диаграмме.

Рисунок 3

Транзакции на рынке карт, Европа, %



Источник: Составлено по данным Nilson Report, июнь 2016 г.

<sup>2</sup> Единая зона платежей в евро, в которой полностью ликвидированы различия между внутренними и международными платежами в евро.

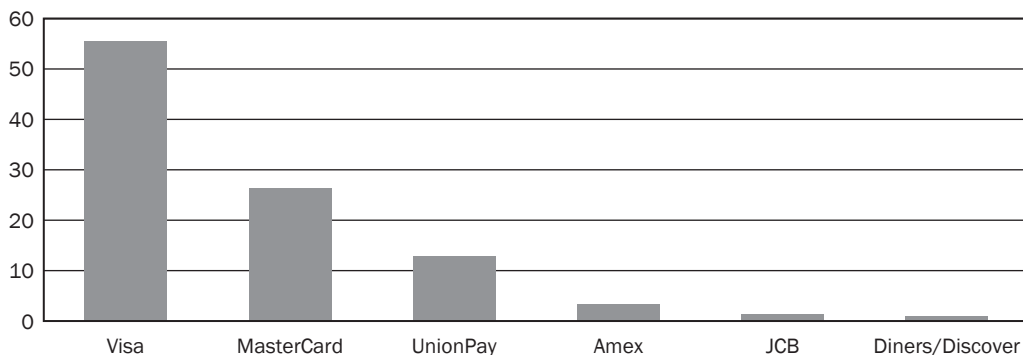
История платежной системы Visa началась в 1958 г., когда Банк Америки (*Bank of America*) запустил первую потребительскую программу кредитных карт для потребителей среднего класса, а также малого и среднего бизнеса в США. Через некоторое время (к 1974 г.) компания выросла до международного уровня, а в 1975 г. представила дебетовую карту. В 2007 г. региональные предприятия по всему миру были объединены в Visa Inc. В 2016-м Visa завершила сделку по приобретению Visa Europe. Сегодня компания работает в более чем 200 странах и территориях с продуктами и услугами, доступными на любом устройстве — карты, ноутбуки, планшетные компьютеры и мобильные устройства [8]. MasterCard была основана в 1966 г. как Interbank Card Association (ICA) в Соединенных Штатах. В 1969 г. ISA приобрела права на карты Master Charge, зарегистрировав одноименную торговую марку, а в 1979 г. появился бренд MasterCard [9].

Компании Visa (*Visa International Association Service*) и MasterCard осуществляют обработку платежей по всему миру, участниками каждой из компаний являются тысячи финансовых учреждений, которые выпускают на рынок продукты Visa и MasterCard (в основном кредитные и дебетовые карты). Обе компании имеют схожие продукты.

Как будет показано далее, совокупная доля на мировом рынке платежей Visa и MasterCard составляет 82 %, так что большинство финансовых учреждений (в основном банки) выпускает карты, которые используют либо Visa, либо MasterCard для обработки платежей. В связи с чем для того, чтобы сравнить характеристики карт Visa и MasterCard, в большей степени стоит обращать внимание на особенности конкретной карты (а не на бренд). Наиболее важными особенностями, конечно же, являются процентные ставки и ежегодные сборы. Тем не менее, несмотря на значительную долю рынка, у Visa и MasterCard существуют конкуренты, такие как UnionPay, American Express, JCB и Discover. Помимо конкурентов на мировом рынке, также существуют и региональные конкуренты — RuPay в Индии, например. Таким образом, доля Visa — 56 %, у MasterCard — 26 %. Достаточно существенная доля у UnionPay (платежной системы КНР) — 13 %.

Рисунок 4

#### Транзакции на мировом рынке карт, %



Источник: составлено по данным Nilson Report, апрель 2016 г.

В КНР проект UnionPay был запущен в марте 2002 г. с одобрения Государственного совета и Народного банка Китая. В настоящее время UnionPay со штаб-квартирой в Шанхае насчитывает около 400 отечественных и зарубежных ассоциированных членов. Платежная система UnionPay стала ключевой частью индустрии банковских карт Китая и играет значительную роль в ее развитии [10].

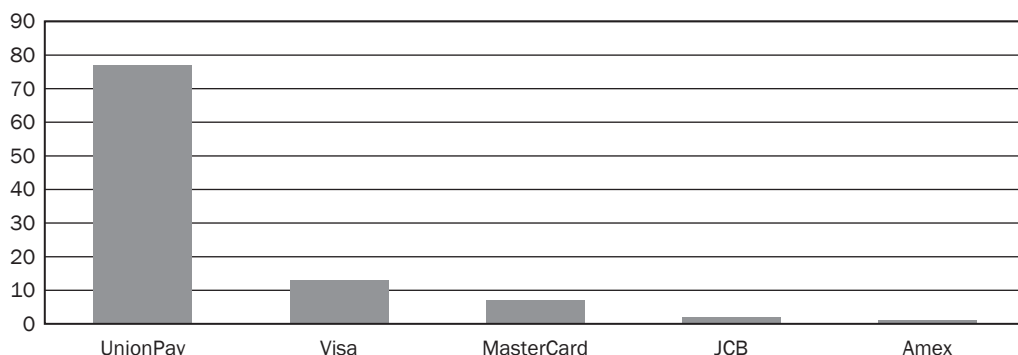
Платежная система Japan Credit Bureau (JCB), основанная в 1961 г. в Японии, в настоящее время продолжает расширять свой бизнес на международном уровне. Карты JCB могут быть различных типов: дебетовые, кредитные, предоплаченные и др. [11]. На данный

момент JCB-карта принимается более чем в 190 странах мира и имеет партнерские отношения примерно с 350 компаниями. JCB-карты выпускаются в 16 странах, и число держателей карт уже достигло 80 млн человек. Около 24 млн сервисных компаний по всему миру принимают эти карты, операции через них составляют \$170 трлн в год [12].

Статистические данные, которые представлены далее в виде рисунка, свидетельствуют о том, что в Азиатско-Тихоокеанском регионе (в отличие от европейского рынка) лидирует китайская платежная система UnionPay. Японская платежная система JCB также имеет небольшую долю — 2 %. У платежных систем Visa и MasterCard в Азиатско-Тихоокеанском регионе доли существенно ниже, чем в целом на мировом рынке, и составляют 13 и 7 % соответственно.

*Рисунок 5*

**Транзакции на рынке карт, Азиатско-Тихоокеанский регион, %**



*Источник: Составлено по данным Nilson Report, июль 2016 г.*

В Индии платежная система была создана преимущественно для использования внутри государства, хотя также предпринимаются попытки выхода на международный уровень при сотрудничестве с другими платежными системами. Карта RuPay является ответом трем доминирующим мировым игрокам на рынке обработки транзакций — Visa, MasterCard, American Express, принадлежащим компаниям Visa Inc., MasterCard Inc. и American Express Co соответственно [13]. После запуска проекта количество карт RuPay (проект был запущен Национальной корпорацией платежей Индии в 2012 г.) росло в геометрической прогрессии и в настоящее время составляет более 38 % от общего количества выпущенных дебетовых карт в Индии [14]. Национальная корпорация платежей Индии (NPCI) является зонтичной организацией для всей системы розничных платежей в стране. Она была создана под руководством и при поддержке Резервного банка Индии (РБИ) и Ассоциации индийских банков (АИБ) [15].

Среди недостатков платежной системы Индии можно выделить такие, как тип карты (в отличие от Visa и MasterCard RuPay изначально предлагались только дебетовые карты, хотя в ближайшее время планируется также выпуск и кредитных карт) и отсутствие международного признания. Плюсы RuPay — меньшая плата за обработку платежа, более быстрые по времени транзакции, отсутствие ежеквартального и вступительного взносов [13].

В Российской Федерации проект национальной платежной системы «Мир» был запущен относительно недавно. Это государственный проект, и цель его запуска состояла в том, чтобы сделать все платежные операции внутри страны безопасными и бесперебойными [16]. При этом в качестве одной из задач проекта является «продвижение продуктов и сервисов НСПК на международном рынке» [17]. Таким образом, в отличие от многих локальных национальных карточных платежных систем (например, платежной системы Республики Беларусь — БЕЛКАРТ или платежной системы Украины — НСМЭП [18]) проект «Мир» изначально разрабатывался в том числе и для осуществления международных

операций. Сейчас идет подготовка инфраструктуры для использования карт «Мир», и в скором времени они станут доступны для пользователей [19]. В конце августа 2016 г. Банк ВТБ24 совместно с НСПК запустил прием карт «Мир» в сети гипермаркетов «Ашан». Первыми подключатся магазины в Москве, Санкт-Петербурге и на Урале, а в октябре — на юге России, в Поволжье и Сибири [20].

Таким образом, разнообразие продуктов и услуг на рынке платежных инструментов обусловлено в том числе наличием острой конкуренции. Наиболее распространенным платежным инструментом для осуществления безналичных расчетов являются карты. При этом общие тенденции разнонаправлены: на рынке карт имеют место как центростремительные, так и центробежные тенденции. Одни государства от своих локальных систем переходят на международные (Visa, MasterCard, American Express), другие создают национальные платежные системы. В общие тенденции попадает и создание национальной платежной системы Российской Федерации. Можно предположить, что в случае успеха проекта карты «Мир» получат распространение на всей территории Российской Федерации и в странах ЕАЭС, что среди прочего будет способствовать усилению роли национальной валюты Российской Федерации на международном рынке.

## **Библиография**

1. Платежная система «Мир» [Электронный ресурс] / НСПК. Режим доступа: <http://www.nspk.ru/cards-mir/>.
2. The evolution of cash: an investigative study [Электронный ресурс] / Australian Payments Clearing Association. Режим доступа: <http://www.apca.com.au/docs/policy-debate/evolution-of-cash.pdf>.
3. Швандар К. В., Анисимова А. А. Зарубежный опыт развития системы безналичных платежей: практика и результаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1.
4. Reducing the Shadow Economy through Electronic Payments [Электронный ресурс] / EY. Режим доступа: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Report\\_Shadow\\_Economy/\\$FILE/REPORT\\_ShadowEconomy\\_FINAL-mail.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Report_Shadow_Economy/$FILE/REPORT_ShadowEconomy_FINAL-mail.pdf).
5. Akinola O. S. Cashless Society, Problems and Prospects, Data Mining Research Potentials [Электронный ресурс] // International Journal of Computer Science and Telecommunications. August 2012. Vol. 3, Iss. 8.
6. The Payment System [Электронный ресурс] / ECB. Режим доступа: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/paymentsystem201009en.pdf>.
7. Card Payments in Europe — a Renewed Focus on SEPA for Cards April 2014 [Электронный ресурс] / European Central Bank. Режим доступа: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/cardpaymineu\\_renfoconsepaforcards201404en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/cardpaymineu_renfoconsepaforcards201404en.pdf).
8. History of Visa [Электронный ресурс] / Visa. Режим доступа: [https://usa.visa.com/about-visa/our\\_business/history-of-visa.html](https://usa.visa.com/about-visa/our_business/history-of-visa.html).
9. History and Role [Электронный ресурс] / MasterCard. Режим доступа: [https://www.mastercard.com/ca/company/en/corp\\_history.html](https://www.mastercard.com/ca/company/en/corp_history.html).
10. Overview [Электронный ресурс] / UnionPay. Режим доступа: [http://en.unionpay.com/comInstr/aboutUs/file\\_4912292.html](http://en.unionpay.com/comInstr/aboutUs/file_4912292.html).
11. Cards [Электронный ресурс] / JCB. Режим доступа: <http://www.global.jcb/en/products/cards/>.
12. JCB International and Trade and Development Bank of Mongolia Hold 20th Anniversary Meeting of Partnership Alliance [Электронный ресурс] / TDB. Режим доступа: <http://www.tdbm.mn/en/858/news>.
13. Seven Differences: RuPay vs MasterCard, Visa, AmEx [Электронный ресурс] / All on Money. Режим доступа: <http://www.allonmoney.com/banking/ruPAY-vs-mastercard-visa-amex/>.
14. RuPay — Driving card penetration in India [Электронный ресурс] / NPCI. Режим доступа: [http://www.npci.org.in/documents/Banking\\_Update\\_RuPay\\_Driving\\_card\\_penetration\\_in\\_India.pdf](http://www.npci.org.in/documents/Banking_Update_RuPay_Driving_card_penetration_in_India.pdf).
15. Background [Электронный ресурс] / NPCI. Режим доступа: <http://www.npci.org.in/aboutus.aspx>.
16. Бренд «Мир» [Электронный ресурс] / НСПК. Режим доступа: <http://www.nspk.ru/cards-mir/about/>.
17. Стратегия развития национальной системы платежных карт [Электронный ресурс] / НСПК. Режим доступа: <http://www.nspk.ru/about/investor-relations/strategy/>.
18. Національна платіжна система «Український платіжний простір» (НСМЕП) [Электронный ресурс] / Національний банк України. Режим доступа: [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=75431](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=75431).
19. НСПК в вопросах и ответах [Электронный ресурс] / НСПК. Режим доступа: [http://www.nspk.ru/about/faq\\_nspk/](http://www.nspk.ru/about/faq_nspk/).
20. АШАН Ритейл Россия начал принимать карты «Мир» [Электронный ресурс] / НСПК. Режим доступа: [http://www.nspk.ru/about/press/press\\_releases/ashan-riteyl-rossiya-nachal-prinimat-karty-mir/](http://www.nspk.ru/about/press/press_releases/ashan-riteyl-rossiya-nachal-prinimat-karty-mir/).

**Авторы**



**Глазунов Артур Валерьевич**, референт государственной гражданской службы РФ 2 класса  
(e-mail: artur.glazunov@minfin.ru)



**Швандар Кристина Владимировна**, д. э. н., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: shvandar@nifi.ru)



**Анисимова Анастасия Александровна**, мл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института  
(e-mail: aanisimova@nifi.ru)

---

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

## **Development of National Payment Systems as the Current Trend**

### **Abstract**

The article presents the most significant long-term trends in the use of payment instruments. It also shows a shift from cash to cashless payment methods – in particular, to the payment cards – for retail payments. Moreover, the article focuses on the latest trends in the area of the creation of national payment systems in developing countries designed to extend the use of the national currency, as well as to increase the access of national agents to non-cash instruments.

### **Keywords:**

debit cards, credit cards, non-cash payments, payment systems, retail payments

**JEL:** E42

**Glazunov Artur V.**, Assistant of the State Civil Service of the Russian Federation, 2<sup>nd</sup> class  
(e-mail: artur.glazunov@minfin.ru)

**Shvandar Kristina V.**, Doctor of Economics, Head of Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistic Center, Financial Research Institute<sup>1</sup>  
(e-mail: shvandar@nifi.ru)

**Anisimova Anastasia A.**, Junior Researcher, Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistic Center, Financial Research Institute<sup>1</sup>  
(e-mail: aanisimova@nifi.ru)

### **Authors affiliation:**

1 – Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

М. А. Михайлова, А. В. Обычный

## Применение статистических данных в методологии анализа национальной платежной системы

### **Аннотация**

*В статье содержатся предложения по развитию системы показателей, характеризующей состояние национальной платежной системы и динамику изменения ее основных направлений и выработанной в ходе профессиональных обсуждений с участниками платежной индустрии. Проанализированы примеры представления статистических данных зарубежными национальными банками. Сформулированы предложения по агрегированию и представлению статистических данных в национальной платежной системе.*

### **Ключевые слова:**

*национальная платежная система, статистика, безналичный оборот, платежные карты, розничные платежные услуги*

**JEL:** E42

**В** настоящее время индустрия платежных услуг является одним из наиболее динамично развивающихся сегментов в сфере финансов. На рынок активно выходят новые участники, в том числе из смежных с платежной отраслей экономики: от интернет-сервисов до операторов мобильной связи, производителей смартфонов и бытовой электроники. Достаточно высокими темпами развивается и startup-движение в области финансовых технологий, т. н. Fintech. Различные лаборатории и акселераторы работают на базе специализированных институтов развития, в ведущих вузах.

Однако при этом основную часть процессов, происходящих на российском рынке платежных услуг, можно отнести скорее к инициативам или намерениям, а не к масштабному захвату рынка и его качественному изменению. Из всего массива причин осторожного проникновения новых технологий на российский рынок рассмотрим только одну — неявную и неочевидную, но представляющуюся участникам индустрии достаточно существенной — отсутствие доступных статистических данных, которые характеризовали бы платежную индустрию с необходимой полнотой.

### **АКТУАЛЬНОСТЬ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА**

Развернутая статистика национальной платежной системы (НПС), публикуемая Банком России [1], по всей видимости, в полной мере дает характеристику состояния НПС на макроуровне, что соответствует задачам национального мегарегулятора. Вместе с тем для участников рынка, в первую очередь для тех, кто планирует на нем свою долгосрочную стратегию, инвестиции в новые технологии и развитие, остро стоит вопрос получения данных для анализа иного уровня обобщения и с иной детализацией, отражающего как актуальное состояние рынка, так и основные тенденции его развития. Остро нуждаются в объективной характеристике рынка инвесторы, которым необходимо с высокой степенью вероятности оценить предлагаемые бизнес-модели продуктов и сервисов.

При этом и с точки зрения государства (в т. ч. в рамках стратегии движения по пути цифровой экономики и электронного взаимодействия) при принятии любых регуляторных решений, затрагивающих какие-либо аспекты оказания платежных услуг, также важно

иметь инструменты оценки потенциального влияния тех или иных нормативных решений на уровень безналичного оборота, показатели развития платежной инфраструктуры, платежное поведение широких слоев населения, а также на малый и средний бизнес. Особая актуальность такой оценки обусловлена сложным характером регулирования платежной отрасли, где большую роль играет так называемое косвенное регулирование, опосредованно влияющее на нее через непосредственное воздействие на смежные сектора экономики — информационно-коммуникационные технологии (ИКТ-сектор), торговлю и т. д.

Очевидно, что статистика не может и не должна в полной мере отражать конъюнктуру рынка, однако она вполне способна решить задачу обеспечения достаточно высокой степени «прозрачности» не только тех аспектов, которые необходимы регулятору на данном этапе, но и других составляющих, позволяющих полнее понимать динамику рынка, а также строить прогнозы и модели развития. В связи с этим стоит отметить, что переход от фиксации в статистике прошлых состояний национальной платежной системы к более гибким механизмам, позволяющим отслеживать направления ее изменений и строить модели, может стать актуальным и для самих регуляторов — в целях применения проактивных подходов. Практика убедительно показывает, что прогнозирование будущего и управление им слабо осуществимо на основе «среза» прошлого и прямой экстраполяции прошлых состояний, но реализуемо, например в рамках моделирования.

Таким образом, актуальность задачи развития системы статистики и методологии анализа национальной платежной системы обусловлена необходимостью:

- 1) отслеживать влияние мер законодательного и нормативного характера, в первую очередь связанных с т. н. косвенным регулированием, на уровень розничного безналичного оборота и другие количественные и качественные показатели развития НПС;
- 2) анализировать тенденции изменения поведения потребителей платежных услуг — как в целях построения бизнес-моделей при выводе на рынок новых платежных продуктов и сервисов, инвестиций в развитие платежных услуг, оценки инвесторами предлагаемых им проектов, так и в целях надзора и защиты прав потребителей;
- 3) создавать дополнительные стимулы для повышения кредитными организациями эффективности розничного бизнеса, в т. ч., например, за счет публикации национальных рейтингов кредитных организаций по уровню безналичного оборота;
- 4) стимулировать здоровую конкуренцию продуктов, сервисов, технологий и бизнес-моделей на платежном рынке.

Сегодняшняя практика такова, что по ряду вопросов участники рынка должны верить друг другу на слово (например, доля рынка, занимаемая тем или иным оператором платежной системы или оператором услуг платежной инфраструктуры, рост или падение объемов различных видов платежных услуг, распределение пользования видами электронных средств платежа (ЭСП) по сегментам рынка, социальным группам и др.). При этом профильные общественные объединения завалены запросами с просьбами предоставить данные, необходимые для обоснования финансирования самых разных проектов, от создания новых платежных систем до определения маркетинговых бюджетов продвижения новых способов совершения платежа.

Авторы статьи сталкивались с совсем анекдотическими случаями, когда крупнейшие бренды, только планирующие выход на российский рынок платежных услуг, подписывали эксклюзивные контракты с компаниями, занимающими более чем скромную долю в своем сегменте, только на том основании, что последние в своих презентациях обозначали себя в качестве «лидеров рынка».

Расширение объема данных, доступных для анализа, потенциально может оказать стимулирующее воздействие на развитие сегмента финтех-стартапов, а также позволить традиционным игрокам рынка повысить эффективность собственных стратегий и в целом стимулировать здоровую рыночную конкуренцию.



## ИСТОЧНИКИ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ

В настоящее время операторы платежных систем, а также кредитные организации предоставляют в Банк России достаточно обширный объем данных, относящихся к оказанию платежных услуг, в рамках следующих отчетных форм.

1. Форма № 0403201 «Сведения по платежным системам операторов платежных систем». В отчете отражаются сведения об участниках платежной системы, сведения об объемах средств, обработанных платежным клирингом, списанных расчетным центром, а также сведения о взаимодействии между собой различных платежных систем.
2. Форма № 0409202 «О наличном денежном обращении». В отчете отражается оборот наличных денег (в т. ч. переводы без открытия счета), проходящих через кассы кредитных организаций и входящих в их состав внутренних структурных подразделений (символы 02-77), а также через банкоматы и платежные терминалы кредитных организаций (символы 80, 81), в т. ч. объем средств, загружаемых в банкоматы.
3. Форма № 0409250 «Сведения об операциях с использованием платежных карт и инфраструктуры, предназначенной для совершения с использованием и без использования платежных карт операций выдачи (приема) наличных денежных средств и платежей за товары (работы, услуги)».
4. Форма № 0409251 «Сведения о счетах и платежах, проведенных через кредитную организацию».
5. Форма № 0409255 «Сведения кредитных организаций о начале (завершении) эмиссии и (или) эквайринга платежных карт». Данная форма выступает в качестве дополнительного инструмента для анализа и верификации данных формы № 0409250.
6. Форма № 0409259 «Сведения о деятельности кредитных организаций, связанной с переводом электронных денежных средств».
7. Форма № 0409260 «Информация о банкоматах и платежных терминалах».
8. Форма № 0409407 «Сведения о трансграничных переводах физических лиц».

Анализ вышеприведенных форм показывает, что поднадзорные субъекты платежного рынка предоставляют регулятору существенный объем данных и проблема заключается в должном их агрегировании, что уже на текущем этапе позволило бы получить достаточно детализированную и углубленную картину состояния платежной отрасли.

Можно предположить, что дополнительные возможности по более тонкой детализации и расширению возможностей для анализа рыночной динамики могла бы дать модернизация методологии анализа и подходов к статистике — как оптимизация числа самих форм, так и внесение в них дополнительных, актуальных для рыночной ситуации параметров.

Следующая возможность развития — объединение данных, собираемых Банком России, с данными других федеральных органов власти и институтов (Федеральная налоговая служба, Росстат и др.), что позволило бы обеспечить принципиально иное качество агрегирования информации и в конечном итоге послужило бы реальным механизмом развития национальной платежной индустрии.

К примеру, благодаря недавно внесенным изменениям в законодательство о применении контрольно-кассовой техники в ближайшее время у операторов фискальных данных и у Федеральной налоговой службы начнет накапливаться обширный объем данных о розничных платежах — как с использованием наличных денежных средств, так и с применением ЭСП. Заранее разработанные подходы к методологии использования этих данных, в т. ч. подходы к их совместному использованию как федеральными органами власти, так и Банком России, могут дать существенный качественный сдвиг в формировании общей статистической картины использования наличных и безналичных (в данном контексте —

с использованием ЭСП) расчетов в розничных платежах и переводах денежных средств физических и юридических лиц.

Обсуждаемая тематика очевидно содержит ряд ограничений, на которые необходимо обратить внимание. Можно предположить, что вопрос о доступе к расширенному объему данных, собираемых Банком России и другими федеральными институтами, а также органами власти, является дискуссионным как с организационной точки зрения (затраты ресурсов на подготовку агрегатов более широких данных, чем требуют цели регулирования), так и с точки зрения возможного раскрытия информации, которая может быть отнесена к банковской или иной тайне. Однако анализ публичных данных, публикуемых зарубежными центральными/национальными банками, показывает, что имеются примеры публичного представления детализированной информации, более полно представляющей состояние национального платежного рынка [2–6].

Так, например, Национальный банк Казахстана описывает состояние рынка через такие показатели, как данные в разрезе:

- действующих платежных систем;
- платежных инструментов (типы карт, количество в обращении, количество владельцев карт, количество активированных карт, региональная география);
- операций и оборотов по платежным картам и другим инструментам.

В качестве примера также можно привести данные, публикуемые Национальным банком Чехии [7], содержащие, в частности, детальные сведения о платежных картах:

1. Карты в обращении по разным брендам платежных систем.
2. Карты в обращении. Общее количество:
  - дебетовые карты;
  - кредитные карты;
  - расчетные (charge) карты;
  - корпоративные карты;
  - виртуальные карты;
  - предоплаченные карты;
  - платежные средства с NFC<sup>1</sup>.
3. Количество транзакций внутри страны:
  - кредитные карты;
  - электронные (web) карты;
  - NFC-транзакции.
4. Количество транзакций за границей:
  - кредитные карты;
  - электронные (web) карты;
  - NFC-транзакции.

### **ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ПОДХОД К АГРЕГИРОВАНИЮ СТАТИСТИКИ ПЛАТЕЖНОЙ ОТРАСЛИ**

Предлагаемые далее практические подходы как в части методологии анализа и статистики, так и в области возможных механизмов их реализации основаны на видении ситуации с позиции участников рынка.

Актуальным представляется многоуровневое иерархическое агрегирование информации по принципу от общего — использование наличных и безналичных (в данном контексте — с применением ЭСП) расчетов в розничных платежах и переводах денежных

---

<sup>1</sup> NFC (Near Field Communication) — технология беспроводной высокочастотной связи малого радиуса действия.

средств физических и юридических лиц — к частному (поведение потребителей в отношении отдельных платежных инструментов).

Предлагается выделить как минимум четыре группы агрегированных данных.

1. Использование наличных и безналичных расчетов<sup>2</sup> в розничных платежах и переводах денежных средств физических и юридических лиц<sup>3</sup> — уровень проникновения наличных/безналичных расчетов в ключевые сегменты платежного рынка.
2. Конъюнктура рынка розничных электронных платежей — показатели использования инструментов платежей в инфраструктуре осуществления электронных платежей в разбивке по сегментам платежного рынка.
3. Конъюнктура рынка розничных платежных услуг — основные показатели деятельности субъектов платежного рынка в различных его сегментах.
4. Потребительское поведение в отношении розничных платежей и переводов денежных средств — количественные и качественные показатели, характеризующие поведение потребителей в отношении отдельных платежных инструментов, платежных услуг, видов переводов денежных средств.

Очевидно, что уровнем детализации, в т. ч. различных разрезов представления информации, может и должно быть существенно больше, что является предметом дальнейшего развития темы в диалоге со всеми заинтересованными сторонами.

### **1. Использование наличных и безналичных расчетов в розничных платежах и переводах денежных средств физических и юридических лиц**

Задача данного агрегирования — не только вычисление доли безналичных платежей в общей массе розничных платежей, но и исследование равномерности распределения их использования посегментно, что даст возможность понять, на какие сегменты и отрасли экономики, типы платежей должно быть обращено первоочередное внимание для стимулирования перехода к безналичному денежному обороту.

К основным видам платежей и переводов денежных средств, по которым предлагается группировать показатели, могут быть отнесены следующие:

1) оплата товаров (работ, услуг):

- предприятия с оборотом свыше 2 млрд руб.<sup>4</sup>;
- предприятия с оборотом до 2 млрд руб. (средние предприятия);
- предприятия с оборотом до 800 млн руб. (малые предприятия);
- предприятия с оборотом до 120 млн руб. (микропредприятия).

2) переводы в адрес физических лиц:

- РФ — РФ;
- РФ — СНГ;
- РФ — дальше зарубежье;
- СНГ — РФ;
- СНГ — дальше зарубежье.

3) платежи, информация, о которых размещается в ГИС ГМП (Государственная информационная система государственных и муниципальных платежей).

---

<sup>2</sup> Здесь и далее под наличными и безналичными расчетами (расчетами с применением ЭСП) понимаются расчеты, определенные в Федеральном законе № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа».

<sup>3</sup> Банк России ведет учет в разрезе юридических лиц в случаях, когда расчеты проводятся с помощью «корпоративных» ЭСП.

<sup>4</sup> Здесь и далее — в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 265.

Предлагается также учитывать оборот и число операций с использованием как наличных денежных средств, так и ЭСП в разрезе (а) физических лиц, (б) организаций и ИП.

По всей видимости, для анализа распределения платежей и переводов денежных средств в разбивке по размеру предприятий, а также (потенциально) в отраслевом разрезе (к примеру, с выделением социально значимых отраслей — услуги ЖКХ, транспортные и пр.), географическом разрезе и т. д. необходимо использование данных налоговых органов в части оборотов предприятий торговли и услуг.

## **2. Конъюнктура рынка розничных платежей**

Задача данного агрегирования — понять степень распространенности каждого из используемых на территории России способов платежей и переводов денежных средств в инфраструктуре розничных электронных переводов и платежей и определить их долю в общем обороте и числе операций по оплате и переводу денежных средств. Для этих целей предлагается следующая условная классификация инструментов/способов осуществления платежей и переводов денежных средств.

Наличные платежи и переводы:

- 1) через кассу:
  - в отделении банка;
  - у БПА (банковских платежных агентов);
  - в отделении «Почты России».
- 2) через устройства самообслуживания:
  - АТМ (банкоматы);
  - платежные терминалы.

Безналичные платежи и переводы:

- 1) банковский счет:
  - платежные карты: а) кредитные, б) дебетовые, в) расчетные;
  - списание со счета: а) через интернет-банк, б) через мобильный банк.
- 2) учетный счет электронных денежных средств (ЭДС)<sup>5</sup> в кредитной организации:
  - карта на материальном носителе;
  - пополнение со счета оператора связи;
  - списание со счета: а) через интернет-банк, б) через мобильный банк.

Предлагается также изучать оборот и число операций как для физических лиц, так и для организаций/ИП в следующих разрезах:

- 1) оплата товаров, работ и услуг (руб./шт.):
  - на территории России;
  - за рубежом (через интернет и т. п.).
- 2) переводы в адрес физических лиц (руб./шт.):
  - по России;
  - за рубеж.
- 3) платежи, переданные в ГИС ГМП.

## **3. Конъюнктура рынка розничных платежных услуг**

Задача данного агрегирования — дать представление о доле рынка розничных платежных услуг в целом, занимаемых субъектами национальной платежной системы (операторами

---

<sup>5</sup> В соответствии с Законом РФ «О национальной платежной системе» электронные денежные средства — денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом другому лицу, учитывающему информацию об их размере без открытия банковского счета, для исполнения денежных обязательств лица, предоставившего данные средства.

платежных услуг), а также о доле этих операторов в основных сегментах платежного рынка (операции с применением платежных карт, переводы без открытия счета, эмитенты ЭДС и пр.).

Предлагается изучать основные оборотные и числовые показатели отдельных участников рынка, характеризующие их деятельность в качестве различных субъектов (число и обороты платежей и переводов денежных средств, показатели размера инфраструктуры, объемов эмиссии и числа используемых платежных инструментов и т. п.). К таким участникам рынка относятся:

- операторы платежных систем;
- операторы услуг платежной инфраструктуры;
- эмитенты;
- эквайеры;
- операторы по переводу денежных средств;
- операторы по переводу электронных денежных средств;
- банковские платежные агенты (БПА);
- платежные агенты;
- «Почта России».

#### **4. Потребительское поведение в отношении розничных платежей и переводов денежных средств**

В данном разделе предлагается аккумулировать количественные и качественные показатели, характеризующие использование отдельных платежных инструментов, видов переводов и платежей конечными пользователями платежных услуг. К примеру, из уже публикуемой Банком России статистики к таким данным можно отнести: потребительское поведение в отношении платежных карт — доля операций по оплате товаров и услуг и снятия наличных; в отношении переводов без открытия счета — объемы переводов по отдельным направлениям, совершение операций через мобильные приложения, с использованием мобильных телефонов в качестве платежного инструмента и т. п.

#### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА**

Практическая реализация данных предложений, с одной стороны, представляется сложной и ресурсоемкой задачей, с другой — более чем реализуемой, если учитывать возможности современных аналитических систем, организации хранилищ данных и технологий big data. В качестве организационных вариантов реализации данной задачи могут быть предложены следующие подходы:

— организация на базе Банка России (иного федерального института) Центра данных национальной платежной системы (ЦД НПС);

— организация агрегирования данных ЦД НПС средствами владельца данных, а также сторонними организациями, получившими право использования API (*application programming interface*) (например, исследовательские, научные институты, профессиональные объединения участников рынка), иными способами при условии выработки утвержденных формулировок ссылок на использование данных ЦД НПС;

— отнесение ряда требуемых данных к следующим категориям: открытые данные; данные, обязательные для раскрытия субъектами национальной платежной системы. В этом случае необходимая исходная информация может быть получена путем сбора и анализа данных из различных публичных источников и ресурсов.

Обобщая вышесказанное, можно сделать следующие основные выводы.

1. Актуальность модернизации статистического учета в НПС в целях более полного, детального и углубленного описания платежного рынка обусловлена необходимостью решения следующих задач для регулятора и участников рынка:

— отслеживание влияния мер законодательного и нормативного характера, в первую очередь связанных с т. н. косвенным регулированием, на уровень розничного безналичного оборота и другие количественные и качественные показатели развития НПС;

— отслеживание тенденции изменения поведения потребителей платежных услуг — как в целях построения бизнес-моделей при выводе на рынок новых платежных продуктов и сервисов, инвестиций в развитие платежных услуг, оценки инвесторами предлагаемых им проектов, так и в целях надзора и защиты прав потребителей;

— создание дополнительного стимула для кредитных организаций повышать эффективность розничного бизнеса, в т. ч., например, за счет публикации национальных рейтингов кредитных организаций по уровню безналичного оборота;

— стимулирование здоровой конкуренции продуктов, сервисов, технологий и бизнес-моделей на платежном рынке.

2. Получение более полной и детальной статистической картины платежной отрасли, предположительно, могло бы обеспечить:

— развитие анализа предоставляемой в настоящий момент регулятору участниками платежного рынка информации о собственной деятельности, формирование новых форм агрегирования и представления этих данных;

— оптимизацию форм статистической отчетности, используемых для сбора данных от участников рынка, в т. ч. актуализацию форм с учетом развития рынка в отношении новых видов участников, инфраструктур, платежных инструментов;

— объединение в единую систему данных различных регуляторов, федеральных органов власти и институтов.

3. Для решения указанных выше задач статистика по НПС должна давать описание платежного рынка как минимум в следующих измерениях:

— уровень проникновения наличных/безналичных расчетов в ключевые сегменты платежного рынка;

— показатели использования имеющихся инструментов осуществления платежей в инфраструктуре электронных платежей в разбивке по сегментам платежного рынка;

— основные показатели деятельности субъектов платежного рынка в различных его сегментах;

— количественные и качественные показатели, характеризующие поведение потребителей в отношении отдельных платежных инструментов, платежных услуг, видов переводов денежных средств.

### Библиография

1. Статистика национальной платежной системы [Электронный ресурс] / Центральный Банк Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/statistics/?Prtd=psrf>.
2. Payments Data [Электронный ресурс] / Reserve Bank of Australia. Режим доступа: <http://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/resources/statistics/payments-data.html>.
3. Платежно-расчетная система [Электронный ресурс] / Центральный Банк Республики Армения. Режим доступа: <https://www.cba.am/ru/SitePages/psstatisticaldatareports.aspx>.
4. Развитие в Республике Беларусь рынка банковских платежных карточек [Электронный ресурс] / Национальный Банк Республики Беларусь. Режим доступа: <https://www.nbrb.by/payment/PlasticCards/>.
5. Статистика по платежным карточкам [Электронный ресурс] / Национальный Банк Казахстана. Режим доступа: <http://www.nationalbank.kz/?docid=786&switch=russian>.
6. Статистические данные — платежные карты, количество платежных карт и банкоматов, количество и объем сделок с платежными картами [Электронный ресурс] / Латвийская ассоциация коммерческих банков. Режим доступа: [http://lka.org.lv/ru/statistika/platoznije\\_karti.html](http://lka.org.lv/ru/statistika/platoznije_karti.html).
7. BCA Aggregate Statistics [Электронный ресурс] / Card Zone. Режим доступа: <http://statistiky.cardzone.cz/english/index.htm>.

**Авторы**



**Михайлова Мария Александровна**, исполнительный директор Национальной платежной ассоциации  
(e-mail: [mihailova@paymentcouncil.ru](mailto:mihailova@paymentcouncil.ru))



**Обыночный Андрей Владимирович**, директор по развитию Национальной платежной ассоциации  
(e-mail: [avo@paymentcouncil.ru](mailto:avo@paymentcouncil.ru))

---

**M. A. Mikhailova, A. V. Obynochny**

## **Statistical Data Implementation in Methodology of the National Payment System Analysis**

**Abstract**

The article contains proposals for the development of a system of indicators characterizing the state of the national payment system and the dynamics in change of its main directions, developed in the course of trade discussions with payment industry members. The authors analyze the examples of statistical data presentation by foreign national banks. And also the article shows the proposals for aggregation and presentation of statistics in the national payment system.

**Keywords:**

*national payment system, statistics, cashless transactions, payment cards, retail payment services*

**JEL:** E42

**Mikhailova Mariya A.**, Executive Director, National Payment Association  
(e-mail: [mihailova@paymentcouncil.ru](mailto:mihailova@paymentcouncil.ru))

**Obynochny Andrey V.**, Development Director, National Payment Association  
(e-mail: [avo@paymentcouncil.ru](mailto:avo@paymentcouncil.ru))

**Authors affiliation:**

*National Payment Association, Moscow 109012, Russian Federation*

## Факторы эффективности деятельности инвестиционных трастов недвижимости

### Аннотация

В статье проводится исследование факторов, оказывающих влияние на такой показатель деятельности инвестиционных трастов недвижимости (REIT), как коэффициент чистой прибыли. Данный показатель отражает как способность траста выплачивать дивиденды (источником которых является чистая прибыль), так и перспективы инвестирования в REIT, заложенные в стоимости акций траста. Он также характеризует цену, которую инвесторы готовы заплатить за единицу чистой прибыли. Была выявлена статистически значимая положительная взаимосвязь между коэффициентом чистой прибыли и диверсификацией деятельности, уровнем процентной ставки, уровнем инфляции и объемом ВВП в стране.

### Ключевые слова:

инвестиционный траст недвижимости, REIT, факторы, показатель эффективности деятельности

JEL: G 31

Тема эффективности инвестиций в управление имуществом не получила широкого освещения в российской научной литературе. В западной литературе изучение одного из аспектов указанной темы, а именно факторов, влияющих на показатели деятельности инвестиционных трастов недвижимости, носит заметно разрозненный характер. Упорядочивание уже имеющихся научных изысканий и их доработка призваны стимулировать дальнейшие исследования в области развития российского рынка коллективного инвестирования в недвижимость и целесообразности применения для этого зарубежного опыта.

Инвестиционный траст недвижимости (*Real Estate Investment Trust, REIT*) — особый тип компаний, осуществляющий деятельность на рынке недвижимости США и еще более 20 развитых и развивающихся стран. Особенность данного типа компаний — наличие специального законодательного режима, при котором в случае выполнения ряда условий REIT освобождается от налога на прибыль. К основным условиям относится распределение в виде дивидендов большей части прибыли, инвестирование средств в большинстве своем в активы недвижимости и получение основного дохода от активов, связанных с недвижимостью. В США REIT должны распределять акционерам не менее 90 % прибыли, вкладывать в активы недвижимости не менее 75 % средств, а доходы от недвижимости должны составлять не менее 75 % полученных средств.

Рынок REIT США — старейший в мире. Первые инвестиционные трасты недвижимости появились здесь в 1960-х гг. В настоящее время США является лидером по числу инвестиционных трастов недвижимости. По данным на конец 2015 г. в стране функционировало 207 публичных REIT, акции которых котировались на американских биржах [1, с. 4].

Выделяют три типа инвестиционных трастов недвижимости: капитальные, ипотечные и гибридные. Первые инвестируют в недвижимость и получают прибыль посредством сдачи ее в аренду, перепродажи по более высокой стоимости, а трасты, в стратегии которых заложен более высокий уровень риска, могут также заниматься девелопментом. Ипотечные REIT вкладывают средства в ипотеку и в большей степени в ипотечные ценные бумаги. Наконец, гибридные трасты объединяют указанные стратегии. Всего, по данным на конец 2015 г., в США насчитывалось 170 публичных капитальных трастов и 37 ипотечных.



Гибридные трасты составляют крайне малую часть всех REIT, данные по ним труднодоступны, сводная информация отсутствует. Национальная ассоциация инвестиционных трастов недвижимости NAREIT перестала собирать информацию по ним с 2010 г. При этом на конец 2009 г. в стране на них приходилось только 3 % рынка (рассчитано на основе [2]).

Большое количество трастов и длительный период их существования позволяет провести глубокий анализ факторов, оказывающих влияние на показатели их деятельности. Внимание исследователей [3–7] обращено на две группы показателей: показатели, характеризующие эффективность деятельности инвестиционных трастов недвижимости, и показатели, оказывающие влияние на результаты их деятельности.

К первой группе показателей были отнесены чистая прибыль (*net income*), совокупный доход (*comprehensive income*), прибыль до уплаты налогов, процентов, износа и амортизации (EBITDA), доход от операций, а также совокупная доходность. Рассмотрим более подробно данные показатели.

Совокупная доходность инвестиционных трастов недвижимости складывается из изменения стоимости акций REIT на фондовой бирже и дивидендной доходности. Следует отметить, что на котировки акций трастов оказывают влияние не только ожидания инвесторов относительно перспектив того или иного траста, но также приток/отток средств инвесторов в связи с изменением стратегий инвестирования. Например, в условиях низких процентных ставок и необходимости обеспечить определенный уровень доходности портфеля институциональные инвесторы ищут вариант, альтернативный государственным облигациям. Одним из вариантов, удовлетворяющих требованиям таких инвесторов по паре доходность-риск, являются акции инвестиционных трастов недвижимости, что вызывает приток инвестиций в данный сектор. К примеру, подобные действия инвесторов в условиях низких процентных ставок привели в 2013 г. к необоснованному росту стоимости акций крупнейшего американского траста Simon Property Group, при этом спрос инвесторов на его акции не был связан с ожидаемым увеличением прибыли компании [8, с. 202]. В связи с этим можно судить о том, что совокупную доходность нельзя в полной мере использовать в качестве достаточно точной характеристики эффективности деятельности инвестиционных трастов недвижимости.

В качестве альтернативы можно предложить относительные показатели, основанные на совокупном доходе, операционном доходе, чистой прибыли, прибыли до уплаты налогов, процентов, износа и амортизации, доходе от операций (*funds from operations*, FFO). Последний является показателем, специфическим для инвестиционных трастов недвижимости и характеризующим поток средств, полученных ими от операций. FFO представляет собой чистую прибыль, к которой прибавляются амортизационные расходы и из которой вычитается прибыль от продажи активов.

Ряд экономистов провел серию исследований, основанных на регрессионном анализе и призванных определить, какой из вышеперечисленных показателей оказывает большее влияние на совокупную доходность акций REIT. Возрастание коэффициента бета при регрессоре указывает на то, что он более качественно отражает эффективность деятельности траста. Статистический анализ позволил сделать вывод о том, что все вышеперечисленные показатели в равной степени влияют на эффективность деятельности REIT [3, с. 43–67; 4, с. 69–104].

Одним из относительных показателей, часто используемых исследователями для сопоставления эффективности и инвестиционной привлекательности REIT, является коэффициент FFO — отношение стоимости акции REIT к FFO на акцию. Данный показатель одновременно отражает как способность траста выплачивать дивиденды (источником которых является доход от операций), так и перспективы инвестирования в REIT, заложенные в стоимости акций траста. Он также характеризует цену, которую инвесторы готовы заплатить за единицу FFO. Данный показатель позволяет сравнивать трасты, оперирующие

в рамках одного сектора, а также сопоставлять привлекательность трастов в различных секторах.

Факторы, влияющие на результаты деятельности инвестиционных трастов недвижимости, можно разделить на две группы: микроэкономические и макроэкономические. Мы полагаем, что существенное влияние на результаты деятельности REIT могут оказывать размер активов, структура капитала (выраженная в показателе соотношения заемных и собственных средств), диверсификация деятельности. Влияние данных показателей на совокупную доходность акций REIT было проанализировано рядом исследователей, в том числе З. Фенгом и соавторами [5], М. С. Янгом [6]. Так, З. Фенг и соавторы выяснили, что привлечение заемных средств способствует росту компании, создает возможность диверсификации портфеля REIT и, следовательно, повышает устойчивость доходности траста к колебаниям цен на активы, в которые он инвестировал [5, р. 103–104]. М. С. Янг дополнил данное утверждение выводами, полученными в результате исследования региональной диверсификации, продемонстрировав, что инвестирование в ряд секторов снижает уровень риска инвестиционного портфеля REIT [6, р. 19].

Комплексные исследования влияния макроэкономических показателей на деятельность инвестиционных трастов недвижимости показали интересные результаты. Согласно работе Дж. Е. Пэйна, ни объем промышленного производства, ни инфляция не связаны с более высокой доходностью инвестиционных трастов недвижимости [7, р. 672]. Недвижимость действительно может защищать инвестиции от инфляции, поскольку ей свойственно дорожать со временем, а арендные контракты традиционно индексируются по той или иной схеме. В то же время кажется неправдоподобным, чтобы величина промышленного производства абсолютно не сказывалась на котировках акций REIT, ведь данный показатель напрямую влияет на все аспекты экономической деятельности в стране и способствует спросу на арендные площади. В результате своего исследования Дж. Е. Пэйн также выявляет значимое негативное влияние ставки по федеральным фондам на доходность ипотечных инвестиционных трастов недвижимости. С ростом ставки увеличивается стоимость заемных средств, в больших объемах используемых данным типом трастов (на уровне 75,82 % в 2014 г. [1, р. 32]). Капитальные трасты в силу более консервативного уровня левериджа (33,5 % в 2014 г., рассчитано на основе [1]) и возможности адаптировать арендные ставки к новым условиям оказались лучше защищены от изменения ставки.

### **СТАТИСТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ФАКТОРОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ТРАСТОВ НЕДВИЖИМОСТИ**

Совместим в едином исследовании анализ влияния на эффективность деятельности инвестиционных трастов недвижимости микроэкономических и макроэкономических факторов. В качестве зависимой переменной используем коэффициент чистой прибыли, рассчитанный по аналогии с коэффициентом доходов от операций, описанных ранее. Замена FFO на чистую прибыль осуществлена ввиду отсутствия данных об FFO анализируемых REIT и в соответствии с исследованием Л. Винсента [4], указывающим на равнозначность данных показателей при оценке эффективности деятельности инвестиционных трастов недвижимости. Этот показатель позволит нам одновременно совместить в одном анализе как рыночную динамику котировок акций REIT, имеющую большое значение для инвесторов, так и величину чистой прибыли, являющуюся источником дивидендных выплат и отражающую текущие тенденции в деятельности траста. Коэффициент чистой прибыли можно также рассматривать как показатель инвестиционной привлекательности траста, поскольку он отражает цену, которую инвесторы готовы заплатить за единицу чистой прибыли, т. е. показывает, насколько высоко инвесторы ценят единицу прибыли конкретной компании. Исследование влияния микроэкономических и макроэкономических

факторов именно на данный показатель представляет большой интерес, т. к. позволяет с новой точки зрения взглянуть на деятельность REIT и выявить новые взаимосвязи.

Данные, использованные в проведенном автором статистическом исследовании, собраны из ряда уважаемых источников: Бюро экономического анализа Министерства торговли США [9], Офиса управления и бюджета Белого дома [10], а также Уортонской базы данных при Университете Пенсильвании США [11]. Период исследования охватывает 1980–2012 гг. В выборке содержатся панельные данные по 16 инвестиционным трастам недвижимости, оперирующим в пяти секторах. Количество наблюдений составляет 532 элемента. В качестве объясняющих переменных выбраны объем долгосрочных активов, коэффициент левеиджа (рассчитанный как соотношение заемных средств к совокупному капиталу), диверсификация деятельности, объем ВВП, уровень инфляции, уровень процентной ставки (табл. 1).

Предварительный анализ установил, что все переменные имеют ненормальное распределение (выявлено на основе критерия Колмогорова — Смирнова). Построенное на основе данных регрессионное уравнение, где в качестве зависимой переменной выступает коэффициент чистой прибыли, а регрессорами являются вышеуказанные переменные, нарушает условия Гаусса — Маркова о гомоскедастичности и нормальности распределения ошибок и, кроме того, имеет низкую прогнозную силу (скорректированный коэффициент детерминации составляет 0,12) (см. рис. 1). В связи с этим сделан вывод о необходимости использования непараметрических методов исследования взаимосвязи между коэффициентом чистой прибыли и переменными.

Таблица 1

**Анализируемые показатели и ожидаемое направление влияния на коэффициент чистой прибыли**

Переменная	Обозначение	Среднее	Медиана	Станд. отклонение	Минимум	Максимум	Влияние на Mult
Коэффициент чистой прибыли	Mult	6,8	3,6	11,7	-42,7	39,4	
Долгосрочные активы, \$ млн	LTA	675,17	173,15	1264,28	0	6688,58	+
Коэффициент левеиджа	Lev	0,35	0,41	0,23	0	0,75	+
Инфляция, %	I	3,49	3,1	2,03	-1,62	14,51	-
ВВП, \$ млрд	GDP	10 581,46	10 075,9	2618,08	6376	15 539,6	+
Уровень процентной ставки, %	R	5,63	5,44	3,71	0,25	20	-
Диверсификация деятельности*	Div	0,52	1	0,5	0	1	+

Примечание: \* в рамках нашего исследования диверсификация деятельности представлена в виде бинарной переменной, где значение 0 присваивается REIT, которые не диверсифицируют инвестиции в недвижимость различных секторов и регионов, а 1 — REIT, инвестиции которых диверсифицированы.

Источник: составлено автором.

Проверим гипотезу о том, что переменная оказывает значимое влияние на коэффициент чистой прибыли. Разделим инвестиционные трасты недвижимости на две равные части так, чтобы в первую группу попали компании со значением переменной ниже медианного, а во вторую — выше. Сравним значения коэффициентов чистой прибыли REIT с помощью U-критерия Манна — Уитни. Критерий позволяет сравнить вероятности того, что значения случайного элемента в выборках равны (гипотеза  $H_0$ ) либо что одно из значений превышает другое (односторонняя гипотеза  $H_1$ ):

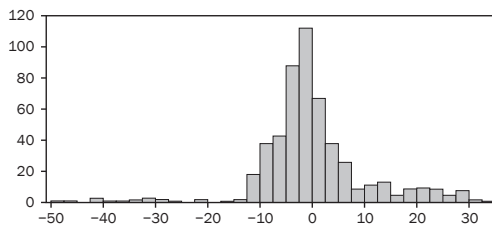
$$H_0: P(X < Y) = 1/2.$$

$$H_1: P(X < Y) < 1/2 \text{ либо } P(X < Y) > 1/2.$$

Оценка коэффициентов регрессии

Dependent Variable: MULT  
 Method: Least Squares  
 Date: 06/05/16 Time: 18:09  
 Sample: 1 532  
 Included observations: 532

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-7.529106	2.068808	-3.639345	0.0003
LTA	0.001083	0.000413	2.622596	0.0090
LEV	23.46746	7.112735	3.299358	0.0010
LEV^2	-31.74769	10.66078	-2.977990	0.0030
GDP	0.001033	0.000193	5.347616	0.0000
R-squared	0.130003	Mean dependent var	6.751356	
Adjusted R-squared	0.123399	S.D. dependent var	11.66218	
S.E. of regression	10.91895	Akaike info criterion	7.628230	
Sum squared resid	62830.72	Schwarz criterion	7.668424	
Log likelihood	-2024.109	Hannan-Quinn criter.	7.643960	
F-statistic	19.68723	Durbin-Watson stat	1.491532	
Prob(F-statistic)	0.000000			



Series: Residuals Sample 1 532 Observations 532			
Mean	1.80e-14	Skewness	-0.171108
Median	-1.164057	Kurtosis	6.614479
Maximum	32.68001	Jarque-Bera	292.1914
Minimum	-48.71147	Probability	0.000000
Std. Dev.	10.87774		

Источник: рассчитано автором.

На рис. приведена оценка коэффициентов регрессии в программе EViews 7. Все коэффициенты статистически значимы. Скорректированный коэффициент детерминации (Adjusted R-squared) составляет 0,123399, что указывает на низкую прогнозную силу регрессии. Диаграмма иллюстрирует распределение ошибок, которое визуально существенно отличается от нормального, что подтверждается результатом теста Харке — Бера (Probability < 0,05).

Отметим, что в случае, если дисперсии значений переменных в обеих группах не совпадают, возрастает вероятность возникновения ошибки первого рода. Проверка гипотезы о равенстве дисперсий в двух группах не распределенных нормально данных проведена с помощью непараметрического критерия Ливиня по методике, описанной Д. Нордстокке и Б. Зумбо [12]. Результаты проверки вышеописанных гипотез приведены в табл. 2.

Таблица 2

Результаты проверки гипотез с помощью непараметрического критерия Ливиня и U-критерия Манна — Уитни

Деление компаний по показателю:	Критерий Ливиня	U-критерий Манна — Уитни
	$H_0: \sigma_1^2 = \sigma_2^2$	$H_0: P(X<Y) = 1/2$
LTA	Нулевая гипотеза отвергается	Нулевая гипотеза отвергается
Lev	Нулевая гипотеза отвергается	Нулевая гипотеза отвергается
Div	Нулевая гипотеза принимается	Нулевая гипотеза отвергается
I	Нулевая гипотеза принимается	Нулевая гипотеза отвергается
GDP	Нулевая гипотеза принимается	Нулевая гипотеза отвергается
R	Нулевая гипотеза принимается	Нулевая гипотеза отвергается

Источник: составлено автором.

Как мы видим, дисперсии в группах данных равны при делении инвестиционных трастов недвижимости по показателям диверсификации деятельности, ВВП, инфляции и процентной ставке. Следовательно, можно считать состоятельными результаты проверки гипотезы о значимости влияния данных переменных на коэффициент чистой прибыли. Все три переменные имеют статистически значимое влияние на коэффициент.

Таким образом, мы подтвердили ранее описанные исследователями выводы о том, что диверсификация имеет положительное влияние на деятельность инвестиционных трастов недвижимости. Диверсификация операций по видам недвижимости (торговая, промышленная, отельная и прочая недвижимость) или бумагам (ипотечные ценные бумаги, обеспеченные жилищной и коммерческой недвижимостью) защищает инвесторов от негативных тенденций в секторах недвижимости. Например, спад потока туристов и, следовательно, спроса на отельную недвижимость приведет к снижению котировок акций трастов недвижимости, осуществляющих свою деятельность на данном рынке. Одновременно данный спад, скорее всего, никак не отразится на промышленном производстве автомобилей и уровне занятости соответствующих производственных площадей. Крупнейшие REIT имеют также возможность осуществлять диверсификацию по географическому признаку. Как мы отмечали в начале статьи, режим, подобный американскому, существует еще в более чем 20 странах мира, как развитых, так и развивающихся. Это позволяет трастам пользоваться специфическими преимуществами иностранных рынков недвижимости (например, высокой стоимостью объектов в связи с ограниченным предложением). Кроме того, поскольку для трастов характерно применение активных стратегий управления портфелем, они могут также использовать повышательные тенденции на рынке для увеличения стоимости своего портфеля, ориентируясь на сигналы о перегреве для того, чтобы вовремя уйти с рынка. REIT со стратегиями, подразумевающими высокий уровень риска, могут быть в большей степени заинтересованы рынками недвижимости развивающихся стран, которые нередко демонстрируют более интенсивный рост, но одновременно и большую волатильность.

Следует отметить, что диверсификация как по сектору, так и по географическому региону подразумевает также более высокие издержки на изучение незнакомых рынков, организацию сделок, мониторинг текущей ситуации и т. д. Тем не менее, как показал приведенный в данной статье статистический анализ, положительные эффекты от диверсификации все же перекрывают негативные.

Совершенно неудивительным является результат, согласно которому уровень ВВП имеет статистически значимую взаимосвязь с коэффициентом чистой прибыли. ВВП характеризует общую экономическую ситуацию в стране. Рост ВВП означает рост инвестиций, развитие промышленности и рост объема предоставляемых услуг. Одновременно увеличение ВВП ведет к повышению уровня доходов домашних хозяйств и компаний, которые, в свою очередь, будут создавать спрос на товары и услуги, производимые в различных секторах экономики, либо инвестировать полученные средства. Отметим, что REIT выигрывают как от увеличения спроса на товары (поскольку он увеличивает потребность в площадях для осуществления экономической деятельности), так и от притока средств на рынки капитала (поскольку их акции котируются на биржах и входят в портфели крупнейших институциональных инвесторов).

Тестирование показало, что влияние инфляции на эффективность деятельности инвестиционных трастов недвижимости незначительно. Действительно, считается, что инвестирование в недвижимость защищает от инфляции, поскольку стоимость недвижимости растет, а ставки аренды индексируются. К такому же выводу пришел в своем исследовании Дж. Е. Пэйн.

Наконец, мы опровергли выводы Дж. Е. Пэйна о том, что процентная ставка оказывает слабое влияние на деятельность капитальных инвестиционных трастов недвижимости. Как показало наше исследование, уровень ставок влияет на стоимость заемных средств REIT, снижая их прибыль. Кроме того, размер ставки влияет на объем предложения денег и, следовательно, на инвестиционные возможности игроков рынка и спрос на арендуемое жилье.

Теперь обратим внимание на два показателя, при использовании которых для деления трастов на две группы дисперсии значений переменных в группах не совпадали. Это долгосрочные активы и коэффициент леввериджа. Как мы отметили выше, это может привести к ложному отвержению нулевой гипотезы. Мы не можем судить о статистической достоверности полученных результатов. Тем не менее исследование показало, что оба показателя значимо взаимосвязаны с коэффициентом чистой прибыли.

Объем долгосрочных активов, как нам кажется, должен оказывать стимулирующее влияние на результаты деятельности REIT. Чем большим количеством активов владеет траст, тем может быть выше уровень его доходов, тем больше возможностей для экономики на масштабах. Нередко крупные портфели хорошо диверсифицированы, следовательно, выше устойчивость доходности трастов к колебаниям цен на активы. Однако объемный портфель далеко не всегда означает портфель с высоким уровнем доходности, характеристиками, привлекательными для инвесторов, и эффективной диверсификацией активов.

Влияние леввериджа на показатели деятельности инвестиционных трастов недвижимости — традиционно наиболее дебатированная тема. Хотя применение леввериджа повышает прибыльность инвестиций, риски, которые он создает, могут нивелировать положительный эффект. Преимущество нашего исследования заключается в том, что оно охватывает длительный период, характеризовавшийся как спадами, так и ростом рынка недвижимости в США. Положительный результат проведенного тестирования указывает на эффективность применения леввериджа в долгосрочной перспективе, а вероятность ошибки первого рода указывает на неоднозначность результатов в отношении коэффициента леввериджа и объема долгосрочных активов. Следовательно, полученный нами результат для REIT подтверждает схожие изыскания, проведенные ранее другими исследователями.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, инвестиционные трасты недвижимости являются объектом анализа, достаточно подробно изученным в западной литературе. Наибольшее число исследований проведено на основе данных о рынке REIT в США, который существует уже более 55 лет. Доступность данных и длительный период существования рынка позволяют анализировать широкий спектр вопросов. В данной работе мы представили результаты анализа статистического влияния ряда факторов на такой показатель эффективности деятельности инвестиционных трастов недвижимости, как коэффициент чистой прибыли. Этот индикатор отражает одновременно способность траста выплачивать дивиденды и перспективы инвестирования в REIT, заложенные в стоимости акций траста. В силу особенности располагаемых данных для анализа был использован непараметрический метод исследования. Проверка гипотезы о вероятности равенства значений случайного элемента в выборках с помощью U-критерия Манна — Уитни позволила сделать вывод о невозможности принять нулевую гипотезу для случаев, когда инвестиционные трасты недвижимости разделены на две группы по показателям диверсификации, объема ВВП в стране, инфляции и уровню процентной ставки.

Вопрос наличия в России инструментов, схожих по своим основным характеристикам с инвестиционными трастами недвижимости, изучен автором в ряде других статей [13; 14]. Текущее исследование позволило более глубоко рассмотреть факторы, оказывающие влияние на эффективность деятельности американских инвестиционных трастов недвижимости. В дальнейшем это будет способствовать более качественному пониманию того, каким образом возможно применение опыта США для развития российского рынка недвижимости, а также для оценки преимуществ разработки сходного режима инвестирования в недвижимость в нашей стране.

## Библиография

1. REITWatch [Электронный ресурс] / NAREIT. Washington D.C. January 2016. Режим доступа: <https://www.reit.com/sites/default/files/reitwatch/RW1601.pdf>.
2. US REIT Industry Equity Market Cap [Электронный ресурс] / NAREIT. Режим доступа: <https://www.reit.com/data-research/data/us-reit-industry-equity-market-cap>.
3. Dhaliwal D., Subramanyam K. R., Trezevant R. Is Comprehensive Income Superior to Net Income as a Measure of Firm Performance? // Journal of Accounting and Economics. 1999. № 26.
4. Vincent L. The Information Context of Funds from Operations (FFO) for Real Estate Investment Trusts (REITs) // Journal of Accounting and Economics. 1999. № 26.
5. Feng Z., Ghosh C., Sirmans C. F. On the Capital Structure of Real Estate Investment Trusts (REITs) // Journal of Real Estate Finance and Economics. 2007. № 34.
6. Young M. S. REIT Property-type Sector Integration // Journal of Real Estate Research. 2000. № 1.
7. Payne J. E. Shocks to Macroeconomic State Variables and the Risk Premium of REITs // Applied Economics Letters. 2003. Vol. 10.
8. Буркова Ю. А. Инвестиционные трасты недвижимости в развитых странах // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 4.
9. National Economic Accounts [Электронный ресурс] / Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of Commerce. Режим доступа: <http://www.bea.gov/national/index.htm>. Дата обращения: 30.09.2015.
10. Wharton Research Data Services [Электронный ресурс] / University of Pennsylvania. Режим доступа: <https://wrds-web.wharton.upenn.edu/wrds/>. Дата обращения: 25.10.2013.
11. Historical Tables [Электронный ресурс] / White House Office of Management and Budget. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals>. Дата обращения: 30.09.2015.
12. Nordstokke D. W., Zumbo B. D. A New Nonparametric Levene Test for Equal Variances // Psychologica. 2010. Vol. 31. № 2.
13. Буркова Ю. А. Основные различия инвестирования в недвижимость в России и за рубежом // Финансовый бизнес. 2014. № 5.
14. Буркова Ю. А. Инструменты инвестирования в недвижимость за границей и в России // Международная экономика. 2015. № 2.

## Автор



**Буркова Юлия Андреевна**, аспирант кафедры международных финансов Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России  
(e-mail: [burkova\\_ja@mail.ru](mailto:burkova_ja@mail.ru))

## Y. A. Burkova

### Real Estate Investment Trust Performance Efficiency Factors

#### Abstract

*In this article the author conducts research of the factors that affect the net income multiple of real estate investment trusts. The net income multiple characterizes the ability of REIT to pay dividends (since it constitutes a source of dividend payment) and the REIT investment prospects, which are included in its share price. It also describes the price that investors are willing to pay per unit of net income. The author comes to a conclusion that there is a statistically significant connection between the net income multiple and such factors as diversification, interest rate, inflation and the GDP.*

#### Keywords:

*real estate investment trust (REIT), factors, performance efficiency indicator*

**JEL:** G 31

**Burkova Yulia A.**, PhD Student, International Finance Department, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia  
(e-mail: [burkova\\_ja@mail.ru](mailto:burkova_ja@mail.ru))

#### Author affiliation:

MGIIMO University, Moscow 119454, Russian Federation

## Принятие управленческих решений в страховании как проявление синергетического менеджмента

### Аннотация

В статье обоснован подход к рассмотрению страхования (на микроуровне деятельности страховой компании, также на макроуровне страхования как института финансовых услуг) как синергетического процесса, поскольку при построении страхового портфеля достигается положительный экономический эффект, превышающий экономический эффект принятия единичных рисков. Также в статье рассматривается роль носителей управленческих решений в формировании страхового портфеля. В зависимости от качества страхового менеджмента в страховании возможны как синергические, так и энтропийные эффекты.

### Ключевые слова:

страхование, управление рисками, энтропия, синергия, страховой портфель, оценка риска, менеджмент

JEL: G22

Современные организации отличаются значительным разнообразием состава и структуры своих активов, которые в первую очередь зависят от вида экономической деятельности организации и специфики этой деятельности, от характеристик контрагентов, территориальных условий, видов реализуемых товаров или услуг, а также от множества иных факторов. Независимо от конкретного вида преобладающих активов организации существует подверженность данных активов рискам, т. е. событиям, имеющим вероятностный и неблагоприятный с точки зрения владельца актива характер.

Первичное разделение рисков может быть произведено на чистые и спекулятивные. Спекулятивный риск в данном случае можно обозначить в качестве предпринимательского, или хозяйственного, риска. По сути, данный вид риска неотделим от самой деятельности предприятия, т. к. его принятие служит основным условием и принципом деятельности предприятия [1, гл. 2]. При своей нереализации, т. е. при благоприятном с точки зрения предпринимателей развитии событий, спекулятивный риск приносит фирме ожидаемые экономические выгоды, соответственно, отказ от принятия данного риска нецелесообразен. Часто данный риск воздействует на финансовый результат компании в целом, т. е. на предпринимательский капитал. Существуют, однако, группы активов, на которые данный риск воздействует непосредственно, поскольку обладание ими и их использование прямо подразумевает подвержение их определенному хозяйственному риску (это относится, в частности, к портфелю ценных бумаг управляющей компании, подверженному риску колебаний стоимости, к вложениям в НИОКР научно-исследовательской фирмы — общим качеством этих активов является то, что они представляют собой субстанцию формирования прибыли владельцев активов, однако возможно действие чистых рисков и на побочные для компании активы).

Чистые риски, воздействующие на различные группы активов организации, по своему определению могут либо каким-то образом ухудшить состояние ее активов, либо, при отсутствии факта реализации, сохранить текущее состояние. Данные риски, как правило, должны подлежать разумному снижению и являются предметом страховой защиты.



При этом следует отметить, что полностью избежать таких рисков организация не может. Например, избавление от производственного актива хотя и избавляет компанию от опасности потерь, однако также останавливает производственную деятельность и лишает компанию прибыли. Несмотря на то что в силу технологических (в широком смысле) причин в нормальных условиях деятельности большинство активов организации не являются непосредственным носителем предпринимательского риска, обладание ими вызвано производственной необходимостью, и риски, связанные с владением тем или иным активом, также можно отнести к предпринимательским, поэтому компании необходимо принять определенные меры по их обработке после их первичного принятия. Решение по возможным мерам обработки риска (уклонение от риска, снижение риска по тяжести и вероятности, передача риска в целях управления либо в целях финансирования и др.) относится к управленческим решениям компании. В части операционализируемых чистых рисков данные управленческие решения относятся к сфере риск-менеджмента, в остальной же части (в первую очередь в отношении спекулятивных рисков) решения относятся к общему и стратегическому менеджменту предприятия.

### **ФЕНОМЕН ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕРЕДАЧИ РИСКОВ**

При этом один и тот же по своей природе риск, связанный зачастую с одним и тем же объектом, для одной компании может являться чистым, а для другой компании спекулятивным, т. е. предпринимательским. Классический пример — бизнес страховой компании. По сути, страховая компания принимает на себя риски, нежелательные для владельцев и пользователей активов и не являющиеся для них генератором добавленной стоимости. Физические риски, принимающие форму нанесения ущерба активам организации с соответствующими финансово-экономическими последствиями, преобразуются в выплаты из фонда страховой компании, уменьшающие ее прибыль. При этом за принятие данных рисков страховая компания получает вознаграждение, выраженное в величине страховой премии. Сама природа риска и связанный с ней актив не изменились (например, убыток по-прежнему наступает вследствие аварии автомобиля, принадлежащего фирме), однако для страховой компании как носителя риска в форме его финансовых последствий (включая уплаченную страховую премию) риск перестает быть чистым и становится спекулятивным, т. к. страховая компания стремится к принятию рисков в силу того, что это основной для нее вид деятельности.

Чем же обусловлен феномен существования страховых компаний? Почему страховые компании ведут выгодную для себя экономическую деятельность там, где другие экономические субъекты стремятся избежать риска, несмотря на то что в обоих случаях математические показатели распределения риска одинаковы? В первую очередь следует обратить внимание на объективную составляющую данного вопроса — для страховых компаний среднегодовые выплаты по страховым случаям меньше суммы расходов на ведение дела и нетто-части страховых премий, т. е. компании собирают сумму компенсаций больше, нежели фактически платят при реализации риска. Отметим, что для крупных западных страховых и перестраховочных компаний комбинированная убыточность (включает две составляющих: показатель убыточности собственно страховых операций и уровень расходов на ведение дел в страховой премии) бывает выше 100 %, однако положительная величина прибыли достигается за счет инвестирования средств страховых резервов. Это не снимает вопроса о том, почему, например, предприятия реального сектора не могли бы инвестировать средства, резервируемые в порядке самострахования, оставляя риски на собственном удержании. Здесь более важно упомянуть о втором объективном обстоятельстве: успешно действующая страховая компания не допускает значительных колебаний убыточности от года к году, т. е. крупные потери, ставящие под угрозу бизнес страховой компании, редко имеют место (а в идеале не должны иметь место вообще).

Традиционный подход к объяснению феномена передачи риска от атомарных субъектов в пулы рисков, выраженные портфелями страховых компаний, базируется на действии в рамках портфеля относительно однотипных рисков закона больших чисел (в т. ч. его следствий и детализаций, в частности теоремы Чебышева) [2, гл. 1]. Традиционные объяснения математически корректно объясняют снижение вариации убыточности (в относительном выражении) при формировании пула не полностью скоррелированных рисков. Однако в части самого намерения передачи риска в страховую компанию в рамках существующих теорий риска становится необходимым введение математической количественной функции полезности индивидов (измерить которую адекватным образом пока невозможно), учитывающей стандартное отклонение как вариацию риска с определенным отрицательным коэффициентом. Кроме того, определенной слабостью классического объяснения является вопрос того, насколько в реальной практике деятельности страховщиков применим тезис об автоматизме действия закона больших чисел, т. е. зависимости корреляции рисков в портфеле от участия субъектов управления.

Конкурирующей по отношению к классическому объяснению является теория поведенческих финансов. В частности, лауреат Нобелевской премии по экономике Д. Канеман объяснил феномен деятельности страховой компании ограниченной рациональностью носителей экономических (в данном случае также управленческих) решений. Людям, в т. ч. менеджерам компаний, свойственно переоценивать небольшие вероятности наступления рисков событий, в силу чего они готовы платить за принятие риска страховой компанией бóльшую величину премии, чем это может быть обусловлено экономически. В то же время страховая компания обладает повышенной рациональностью в области своей основной деятельности — управление рисками, по этой причине она способна более адекватно оценить риск и принять его, не считая премию заниженной [3, с. 398–454].

Принимая в целом идеи, высказанные Д. Канеманом, мы считаем в то же время, что предлагаемое им объяснение феномена деятельности страховых компаний может рассматриваться в качестве одного из существенных факторов потребительского выбора, однако не является полным. Часть компаний — носителей чистых рисков либо вообще не задумываются об адекватном менеджменте рисков, либо недооценивают опасность наступления того или иного вида риска, в результате чего оставляют риски на собственном удержании. При этом хотя и происходит экономия соответствующих расходов на страховании, однако внезапные катастрофические ситуации зачастую являются причиной прекращения деятельности компании. Кроме того, открытым остается вопрос о том, насколько менеджмент самих страховых компаний рационален (как субъективно, так и объективно) в оценке подобных малых вероятностей.

В рамках данной статьи предлагается дополнение классической точки зрения на феномен страхования с применением энтропийно-синергийного подхода, выступающего составной частью теории синергетической экономики. В современности синергетический подход (синергический, синергийный и др. сходные названия у различных авторов) и синергетика вообще используется как в естественных, так и в социальных науках, в т. ч. в экономике [4; 5; 6].

«Синергетическая экономика относится к области экономической теории. Она касается временных и пространственных процессов в экономической эволюции. В частности, синергетическая экономика имеет дело с неустойчивыми нелинейными системами и фокусирует внимание на нелинейных явлениях в экономической эволюции, таких как структурные изменения, бифуркации и хаос» [Цит. по: 7, с. 296]. Одним из наиболее принципиальных моментов синергетики вообще и синергетической экономики в частности является саморазвитие рассматриваемых систем в силу присущих им внутренних факторов и упорядоченности. При этом экономический процесс и сама категория страхования могут быть рассмотрены двояко. С одной стороны, как будет показано, само по себе

страхование является примером саморазвивающейся системы, в которой количественный рост приводит к качественным изменениям. С другой стороны, нельзя рассматривать страхование как полностью самостоятельную систему, поскольку в ее функционировании высока роль менеджмента. Эффективные управленческие решения способствуют адекватной работе механизма страхования, но, как будет продемонстрировано, ошибочные управленческие решения могут сдвигать систему к состоянию неэффективности и неупорядоченности (то есть увеличивать ее энтропию). В силу этого целесообразно при исследовании обратиться к работам С. А. Дятлова [8; 9], который фокусирует свое внимание на роли управленческих решений в развитии экономических систем и использует в связи с этим понятия энтропийного и синергийного (в других источниках также синергетического, см. [10]) менеджмента. При этом часть выводов применима в т. ч. и для рассмотрения позиции Д. Канемана.

Модель должна связывать динамические характеристики системы (интенсивность роста и использования элементов-признаков) с функцией состояния системы, которая характеризует изменение ее упорядоченности, т. е. с энтропией. Модель должна быть нелинейной, так как она должна отражать и количественные и качественные изменения в системе. В модели должен быть отражен механизм обратной связи системы со средой.

«Энтропия существующих открытых социально-экономических систем характеризуется рядом признаков. Для таких систем характерно существование неупорядоченности, неустойчивости, дезорганизованности на всех уровнях структурно-функциональной организации (нано-, микро-, мезо-, макро- и мегауровне), меру которых и выражает понятие «энтропия». Энтропия в широком смысле — мера неупорядоченности (неопределенности, беспорядка, хаоса) сложной системы... Теория энтропийной логики построена на основе синтеза знаний, принципов, положений, методов различных отраслей современной науки... Синергия — это взаимодействие двух или более факторов, характеризующееся тем, что эффект их совместного действия (синергийный эффект) существенно превосходит эффект каждого отдельного компонента в виде их простой суммы. При объединении отдельных элементов появляется новое системное динамическое состояние, или интегративное качество, которым не обладала данная совокупность элементов до их совместного объединения в синергийную систему. В синергийной системе увеличивается, улучшается когерентность, т. е. согласованное упорядоченное поведение ее структурных динамических элементов» [Цит. по: 9, с. 122–123].

Именно субъекты управления — носители управленческих решений и являются фактором, обуславливающим экономическую эффективность деятельности страховых компаний. Исходной ситуацией в нашем рассмотрении является ситуация, при которой риски остаются на удержании их первичных носителей. Некоторые из таких рисков носят достаточно частый вероятностный характер и небольшую тяжесть последствий (например, мелкие кражи из супермаркетов), их удержание вполне может быть признано целесообразным, неопределенность или энтропия, связанная с их последствиями, достаточно низка. С другой стороны, существуют такие риски, которые имеют низкую вероятность реализации, однако тяжесть их последствий может быть непоправимой с точки зрения дальнейшей деятельности предприятия. В качестве примера можно назвать крупный пожар. Как бы ни старалось руководство предприятия снизить вероятность наступления такого рискованного события, полностью исключить его реализацию не представляется возможным, поэтому у компании остается выбор — оставить риск на собственном удержании или передать его. При первом варианте фирма (точнее, ее собственники) либо должна жить в страхе в одночасье потерять все, либо резервировать средства, достаточные для полного восстановления объекта, по сути, выводя из оборота значительные средства (в общем случае способные принести большой доход при вводе в оборот, нежели начисляемый на них доходный процент) — резервирование на меньшую сумму не обеспечит

покрытия негативных финансовых последствий реализации риска. При этом сама реализация риска зависит от большого количества техногенных, социально-экономических, психологических и др. факторов, воздействие которых организация не может в полной мере спрогнозировать, зачастую не обладая отчетливым пониманием механизма их воздействия. Другими словами, степень энтропии (неопределенности) в рассматриваемой системе управления рисками предприятия высока, при этом сама неопределенность выражена для реальных активов скорее качественно, чем чисто количественно, например с помощью стандартного отклонения.

При передаче рисков страховой компании в целях финансирования, т. е. при страховании, из большого количества различных страховых рисков строится портфель страховой компании. Обычно при построении такого портфеля как организованной системы действительно наблюдается снижение энтропии, т. е. снижается неопределенность, связанная с финансовым результатом реализации (либо нереализации) определенного количества рисков за период. Чем шире и диверсифицированнее страховой портфель, тем ближе результат каждого периода к среднему значению и меньше степень неопределенности. Связано это с тем, что корреляция (степень взаимной зависимости наступления рискового события по отдельным объектам) меньше единицы, т. е. имеет место по крайней мере частичная независимость объектов страхования друг от друга. В результате первично высокоэнтропийная совокупность объектов с потенциальным объемом риска приобретает более детерминированный характер. Страховая премия как с точки зрения страховой компании, так и с точки зрения первичного носителя риска, даже будучи «неявной» ценой риска, включает как среднее ожидаемое значение последствий риска, так и меру вариативности. Для страховой компании это чаще всего стандартное отклонение с возможным множителем, для отдельного носителя риска отклонение может иметь менее универсально выраженную величину — как уже отмечено, нет смысла резервировать величину менее достаточной для покрытия хотя бы одного рискового события. С увеличением числа рисков в портфеле снижается вариативность, снижается цена риска в части, выраженной стандартным отклонением, то есть проявляется супераддитивность риска, или синергия. Портфель страховой компании со своим увеличением имеет внутреннюю тенденцию к снижению неопределенности; при гипотетическом отборе в портфель всех объектов — носителей риска ее финансовый результат будет отражать совокупный объем риска всей экономической системы. Уже поэтому со стороны страховой компании не только в силу субъективных, но и в силу объективных факторов цена риска ниже, чем для индивидуального носителя риска.

Однако следует отчетливо понимать, что снижение энтропии не является неизбежным результатом формирования портфеля рисков. Здесь в области управленческих решений страховой компании могут проявиться как синергетические (синергийные), так и энтропийные эффекты (выраженные такими процессами, как селекция и антиселекция), которые являются результатом синергийного либо энтропийного менеджмента. Синергийный менеджмент проявляется в селекции рисков, что отражает нормальную желаемую деятельность для страховой компании. Селекция рисков проявляется в рациональном отборе отдельных рисков и адекватной их тарификации. Вместе с тем синергетический процесс проявляется и на более высоком уровне — в процессе методического построения портфеля страховой компании, для того чтобы снизить неопределенности финансового результата не только в рамках группы достаточно однородных рисков, но и в рамках всего бизнеса страховой компании, для чего на основе актуарных расчетов определяются планируемые доли портфеля по видам страхования, территориям, уровню риска и т. п. При этом эффект супераддитивности (синергии) проявляется не только как внутренний результат количественного роста системы, но и как результат правильных управленческих решений, принятых, в свою очередь, благодаря известной менеджеру страховой компании (актуарию,

андеррайтеру) специфической информации. Речь идет о модели распределения риска, средней величине убытка, отклонении этой величины, факторах риска и их корреляции — информации, выведенной из имеющейся статистики или физической модели риска, которая не была известна прямому носителю риска. Таким образом, здесь также можно говорить о синергетической (информационной) ренте.

Возможна при этом и антиселекция, равно как и другие проявления энтропийного менеджмента, при которой степень энтропии с точки зрения страховой компании не снижается, а даже возрастает с соответствующими негативными последствиями для финансового состояния страховщика. Пример такой ситуации — обращение в страховую компанию для страхования на случай смерти большого количества лиц с проблемами со здоровьем при отсутствии адекватного контроля их состояния со стороны компании на этапе заключения договора. Отметим, что без адекватного контроля подобная антиселекция — естественный процесс, в результате которого совокупность рисков как система выходит из-под контроля. Другим примером служит ситуация страхования от наводнения большого количества строений, находящихся в одной местности, где корреляция между рисковыми событиями близка к единице, и реализация единичного рискового события будет означать реализацию всех остальных аналогичных рисков с высокой вероятностью разорения страховщика. Здесь речь идет о потере основного качества страхового портфеля — снижении вариативности. К этому можно добавить более тривиальную ошибку — недооценку отдельных рисков по причине недостатка или неправильного толкования информации, а также пренебрежения ею, что также относится к категории ошибочных управленческих решений, увеличивающих энтропию. Данные примеры из сферы страхового бизнеса служат иллюстрацией следующего тезиса:

«В рамках развиваемой нами субстанционально-информационной парадигмы хаос и порядок в социально-экономических системах не могут осуществляться сами по себе. У любого процесса, явления, объекта, системы есть свои определенные субъекты управления: энтропийные субъекты, осуществляющие (увеличивающие) хаос, и синергийные субъекты, осуществляющие (увеличивающие) порядок в системе. С учетом этого экономика, или экономическая система, не может быть бессубъектной, стихийно развивающейся сама по себе, у нее всегда есть свои соответствующие субъекты управления» [Цит. по: 9, с. 122–123].

В заключение следует привести некоторые дополнительные иллюстрации процесса самоорганизации в системе страхования. В первую очередь, как уже было отмечено, при должном развитии национального страхового рынка агрегированные портфели страховых компаний начинают отражать общую картину риска экономической системы, формируя при этом экономически адекватные ресурсы (фонды) для вероятного покрытия убытков от их реализации. От этого выигрывают уже не только отдельные первичные носители риска, но и общество и государство, избавленные от необходимости формирования крупных собственных фондов покрытия риска. Для общества формируются предпосылки к устойчивому развитию, не поставленному под угрозу отдельными катастрофическими событиями, для государства увеличивается степень прогнозируемости бюджетных расходов — данные последствия также вполне логично отнести к снижению энтропии.

Наконец, даже на совокупном национальном рынке крупной страны невозможна полная диверсификация рисков. По этой причине система страхования проявляет признаки дальнейшей самоорганизации: на страховом рынке появляются компании второго уровня — перестраховочные компании, выступающие страховщиками прямых страховщиков. Для дальнейшего выравнивания финансовых результатов в пространстве и времени появляются общества еще более высокого уровня организации — международные перестраховочные пулы, занимающиеся страхованием атомных, морских рисков, а также рисков терроризма.

## Библиография

1. Горулев Д. А., Богоявленский С. Б., Тарасевич Л. А. Имущественное страхование: виды, рискология, страховые продукты. СПб.: СПбГУЭФ, 2012.
2. Gustavson S. G., Harrington S. E. Insurance, Risk Management, and Public Policy. Essays in Memory of Robert I. Mehr. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994.
3. Канеман Д. Думай медленно... решай быстро. М.: АСТ, 2014.
4. Пригожин И. Конец определенности. Время, хаос и новые законы природы / Пер. с англ. Ю. А. Данилова. Ижевск: НИЦ «Регулярная и хаотическая динамика», 2000.
5. Хакен Г. Синергетика. М.: Мир, 1980.
6. Хакен Г. Синергетика. Иерархия неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. М.: Мир, 1985.
7. Занг В.-Б. Синергетическая экономика. Время и перемены в нелинейной экономической теории / Пер. с англ. Н. В. Островской. М.: Мир, 1999.
8. Дятлов С. А. Энтропийная экономика и синергийная экономика: введение в методологию исследования энтропийных и синергийных социально-экономических систем. СПб.: Астерион, 2012.
9. Дятлов С. А. Энтропийная экономика: методологический подход к исследованию // Философия хозяйства. Альманах Центра общественных наук и экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. 2013. № 5.
10. Кузнецов Б. Л. Синергетический менеджмент — технология управления прорывами / Стратегия динамического развития России: единство самоорганизации и управления. Материалы первой международной научно-практической конференции. М.: Проспект, 2004.

## Автор



**Козлов Михаил Леонидович**, аспирант кафедры страхования и управления рисками Санкт-Петербургского государственного экономического университета, актуарий, член Гильдии актуариев  
(e-mail: Nerevar111@gmail.com)

**M. L. Kozlov**

## Management Decisions in Insurance as an Expression of Synergetic Management

### Abstract

*The article substantiates the approach of the consideration of insurance as a synergetic process, both at the micro level of the insurance company and at the macro level of financial services institution, because by the building of an insurance portfolio the positive economic impact, which exceeds the economic effect of the individual risks adoption, is achieved. The article also discusses the role management decision carriers in the formation of an insurance portfolio. Depending on the quality of insurance management both synergetic and entropic effects are possible in the insurance.*

### Keywords:

*insurance, risk management, entropy, synergy, insurance portfolio, risk assessment, management*

**JEL:** G22

**Kozlov Mikhail L.**, PhD Student, Department of Insurance and Risk Management, St. Petersburg State University of Economics, Guild of Actuaries Member  
(e-mail: Nerevar111@gmail.com)

### Author affiliation:

*St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg 191023, Russian Federation*

## **Всероссийский семинар-совещание «Роль, возможности и механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования»**

**Ключевые слова:**

*инициативное бюджетирование, программа поддержки местных инициатив, проекты инициативного бюджетирования, социальное предпринимательство, софинансирование*

**JEL:** H53, H54, H76, R51

**В** ходе реализации соглашения Министерства финансов РФ и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования (далее — ИБ) в России впервые на федеральном уровне началось профессиональное обсуждение отдельных аспектов ИБ в формате всероссийских тематических семинаров-совещаний. В 2016 г. были организованы три семинара: «Инициативное бюджетирование на территории городских округов» (27–28 июня, Тверь)<sup>1</sup>; «Информационные кампании инициативного бюджетирования» (20–21 июля, Пятигорск), «Роль, возможности и механизмы участия бизнеса в проектах инициативного бюджетирования» (20 сентября, Уфа).

Организаторами последнего выступили Министерство финансов Республики Башкортостан (далее — РБ), Центр изучения гражданских инициатив (ЦИГИ) Академии наук РБ, Всемирный банк и Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) Министерства финансов Российской Федерации. Семинар собрал более 100 представителей из пяти субъектов Федерации и муниципальных образований (далее — МО) РБ. В работе семинара приняли участие директор Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России С. В. Романов и руководитель практики по труду и социальной защите в странах Европы и Центральной Азии Всемирного банка Э. Мейсон.

Семинар был ориентирован в первую очередь на предпринимателей и представителей органов государственной власти и местного самоуправления. Задачами семинара были: обсуждение роли бизнеса в проектах с участием населения и перспективных механизмов взаимодействия граждан, бизнеса и власти, выработка рекомендаций по повышению участия бизнеса в проектах ИБ.

Открывая работу семинара, министр финансов РБ **Р. Т. Субханкулова** рассказала об активной деятельности республиканских властей по расширению вовлеченности граждан в бюджетный процесс. Особенно важным министр считает поддержку этого направления главой республики. **С. В. Романов** подчеркнул, что тематика повышения эффективности бюджетных расходов становится приоритетным направлением для Минфина России. Процессы ИБ усиливают механизмы Открытого бюджета, Бюджета для граждан, благодаря ИБ сочетаются различные финансовые источники при решении вопросов местного значения.

<sup>1</sup> См. Фенин А. Ю. Всероссийский семинар-совещание «Инициативное бюджетирование на территории городских округов» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 4. С. 114–116.

**Э. Мейсон** отметил, что деятельность Всемирного банка, ориентированная на удовлетворение потребностей населения на местном уровне, выстраивание диалога граждан и органов власти, рост удовлетворенности качеством государственных услуг, рассматривается как приоритетная. Российская Программа поддержки местных инициатив (далее — ППМИ) является самым масштабным проектом Всемирного банка в этом направлении, ее результаты в России впечатляют. РБ не только стала площадкой для развертывания крупнейшего проекта ППМИ, она также вовлечена в целый спектр партнерских проектов Всемирного банка в сфере социальной работы, связанных с социальной защитой и изучением структуры рынка труда.

Руководитель Центра инициативного бюджетирования **В. В. Вагин**, выступивший модератором панельной дискуссии «Местные инициативы, власть и предприниматели: вместе или рядом», предваряя ее, сообщил, что Башкирия стремительно вошла в число лидеров российского ИБ по целому ряду показателей, таких как охват, количество проектов, размер субсидии, развитость институциональной инфраструктуры, участие в мероприятиях Соглашения. Далее В. В. Вагин обратил внимание на важность взаимодействия граждан, власти и предпринимателей в проектах ИБ, обозначив несколько важных аспектов этой темы. Показателен пример села Родниковское Ставропольского края, где в течение десяти лет участия в ППМИ и финансовой поддержки проектов ИБ предприниматели активно развивают социальную инфраструктуру села, а также формулируют инициативы по софинансированию строительства жилья для привлечения молодых специалистов. Это и есть подлинное социальное предпринимательство. Другой пример — это привнесение в процесс ИБ проектного подхода, применяемого в бизнесе.

Дискуссию открыл руководитель ППМИ Всемирного банка в России **И. Е. Шульга**, рассказав об участии бизнеса в проектах ИБ на примерах из руководимой им программы. Дизайн ППМИ позволяет реализовывать мотивационную схему вовлечения бизнеса, когда привлечение внебюджетных средств обеспечивает больше баллов и увеличивает шансы проекта на победу. Тезис был подкреплен результатами анализа шкал критериев денежного и неденежного вклада в региональные ППМИ, среди которых самый высокий мотивационный фактор принадлежит ставропольской программе. Однако бизнес может выступать не только спонсором, но и подрядчиком проектов ППМИ. Докладчик считает, что вовлечение в проекты бизнеса может стать важнейшим ресурсом для развития ППМИ, но достигнуть этого можно только системной работой по формированию мотивации предпринимателей к участию в программах ИБ, а именно через минимизацию барьеров и рисков, а также путем изменения дизайна программ.

Заместитель министра финансов РБ **Н. В. Калугина** поделилась опытом Башкортостана по вовлечению граждан в бюджетные решения. В республике развивают две программы — ППМИ совместно с Всемирным банком и собственный проект «Реальные дела». Была представлена схема активизации механизмов ИБ, реализованная в 2016 г., — через продолжение и масштабирование проекта ППМИ, создание проектного центра, разработку республиканской программы ИБ и реализацию не менее пяти пилотных проектов, основанных на партисипаторных механизмах. К моменту семинара в РБ завершился конкурс проектов ППМИ, что позволило подвести первые итоги и отметить успехи отдельных районов, особенно заострив внимание на спонсорском участии. Н. В. Калугина отметила, что в сельских муниципалитетах доля средств бизнеса в проектах в три раза превышает спонсорское участие в проектах ППМИ городских МО. Вклад осуществляется как в денежной форме, так и техникой, материалами, услугами. Были рассмотрены перспективные механизмы вовлечения бизнеса, уже применяемые в республике на муниципальном (Туймазы, Сибай, Уфа) и республиканском уровнях. Приводились примеры проектов, где использовались гранты, договоры безвозмездной аренды, долгосрочной аренды, инвестиции в социальную инфраструктуру в процессе реализации коммерческих проектов, вовлечение НКО в социальное обслуживание населения.



Далее перед слушателями выступил уполномоченный по защите прав предпринимателей в РБ **Р. В. Гибадуллин**, рассказавший о практиках социального и экологического предпринимательства в Башкирии. Он отметил важность для предпринимателей на местах видеть перспективы своего участия в проектах ИБ. В первую очередь это касается малого и среднего бизнеса. Необходимо обеспечить такие условия, чтобы это участие было выгодным, безопасным и удобным. Спонсорство является неотъемлемой частью современного бизнеса, поэтому при создании соответствующих условий социально ответственный бизнес охотно будет инвестировать в проекты ИБ на территории его локализации. В связи с необходимостью популяризации проектов ИБ среди предпринимателей важным становится всестороннее информирование представителей бизнеса.

Научный сотрудник ЦИГИ Академии наук РБ **И. Р. Кашипова** представила научный подход к взаимодействию бизнеса и общества. Были проанализированы различные региональные программы ИБ с точки зрения эффективности привлечения бизнеса к софинансированию проектов. Попытка взглянуть на процесс софинансирования проектов ИБ с точки зрения предпринимателя, экономической эффективности и инвестиционной привлекательности позволит органам власти найти необходимые аргументы для вовлечения ресурсов бизнеса в программы ИБ. Были систематизированы существующие модели вовлечения, каковыми являются: социальное партнерство с элементами благотворительности, добровольно-принудительная благотворительность, патронат. Предложены конкретные методы получения информации о показателях участия бизнеса в ходе реализации масштабной программы ИБ. Экспертный опрос вовлеченных в проекты ИБ предпринимателей позволил взглянуть на типологию проектов ППМИ с точки зрения предпринимательской значимости. Ремонт дорог и систем водоснабжения, ремонт электроснабжения и уличного освещения, благоустройство мест складирования твердых бытовых отходов были отмечены как самые перспективные для бизнес-сообщества. Главным условием успешного взаимодействия власти и бизнеса является обеспечение баланса интересов и выработка новых механизмов участия.

Руководитель ЦИГИ **Э. Р. Нуртдинов** в своем сообщении уделил внимание вопросам менеджмента и управления практикой ИБ на примере ППМИ, реализуемой на всей территории РБ в крайне сжатые сроки. Важнейшими компонентами дизайна программы являются консультанты и система внутреннего обучения консультантов. Создание учебного центра для консультантов, школы для инициативных групп, разработка практики ИБ, основанной на электронной демократии, и механизмов вовлечения бизнеса в ИБ — такие задачи формулируют для себя специалисты ЦИГИ и республиканского проектного центра ИБ.

Во второй части семинара участникам форума были представлены лучшие практики участия бизнеса в проектах ППМИ. Консультант ППМИ Всемирного банка **С. А. Гридин** рассказал о доходогенерирующих проектах в практике ППМИ. Чаще всего это проекты, в рамках которых МО оказывают платные услуги; проекты, функционирование которых требует затрат, не предусмотренных бюджетом МО; проекты по подготовке помещений и территорий для дальнейшего использования субъектами малого предпринимательства. Население и органы власти от таких проектов ожидают создания рабочих мест и расширения ассортимента услуг на уровне поселения. В связи с этим актуальным становится создание библиотеки успешных бизнес-проектов для реализации в рамках ИБ. Кроме традиционных для ППМИ источников финансирования таких проектов перспективными представляются в том числе средства региональных бюджетов, предусмотренные на поддержку и развитие тех или иных видов хозяйственной и предпринимательской деятельности.

Представители местной власти и предприниматели из Уфы и ряда сельских районов РБ — Абзелиловского, Нуримановского и Илишевского — в своих выступлениях поделились собственным успешным опытом реализации проектов ППМИ и дали конкретные практические рекомендации по работе с местным бизнес-сообществом.

О возможностях вовлечения бизнеса в развитие городских территорий рассказали директор форума «UrbanБайрам» **О. В. Сарапулова** и заместитель начальника отдела стратегического планирования Главархитектуры администрации г. Уфы **А. А. Катасонова**. Отталкиваясь от базового принципа городских проектировщиков, предполагающего вовлечение власти, бизнеса и горожан в процесс обсуждения стратегии развития города и его социальной инфраструктуры, был представлен опыт градостроительного форума «UrbanБайрам», с 2013 г. вовлекающего общественность в обсуждение будущего Уфы в форме проектных сессий, воркшопов, круглых столов и исследовательских семинаров. Семинары позволили выявить, что планируемые городской администрацией масштабные изменения городской среды резко поляризуют жителей на группы «за» и «против», что говорит о важности работы с населением в процессе принятия долгосрочных решений. Одним из эффективных инструментов вовлечения горожан стал марафон «Дни соседей». В течение нескольких месяцев мобильная площадка, состоявшая из трех функциональных зон (исследовательской, развлекательной и просветительской), переезжала из одной части города в другую. Марафон позволил выявить активистов, пожелавших участвовать в развитии своих районов, и способствовал формированию местных сообществ. Был представлен конкретный опыт генерации проекта для ул. Рыльского с участием активистов, предназначенный трансформировать стихийную парковку в зону отдыха. Проект пока не реализован в связи с отсутствием механизма финансирования.

Завершил программу круглый стол «Бизнес в проектах инициативного бюджетирования: от благотворительности к участию». В ходе обсуждения с сообщением выступила заместитель министра социального развития Кировской области **Т. Т. Антончик**, рассказавшая об опыте создания ТОСов в Кирове как необходимого элемента дизайна ППМИ в городах. Консультант **Р. Р. Мамаев** поделился собственными наработками по вовлечению различных групп граждан в работу над проектом ИБ. Участники круглого стола также обсудили вопросы повышения привлекательности проектов ИБ для участия в них бизнеса и пути преодоления препятствующих этому барьеров.

#### Автор



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

---

**N. A. Shapovalova**

### **All-Russian Seminar “The Role, Business Opportunities and Mechanisms for Participation in the Budgeting Initiative Projects”**

#### **Keywords:**

*proactive budgeting, support program for local initiatives, budgeting initiative projects, social entrepreneurship, co-financing*

**JEL:** H53, H54, H76, R51

**Shapovalova Natalia A.**, Junior Researcher, Center for Participatory Budgeting, Financial Research Institute  
(e-mail: shapovalova@nifi.ru)

#### **Author affiliation:**

*Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

## ПОДПИСКА

Оформить подписку на издание «**Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал**» можно в отделениях почтовой связи по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс **42068**.

ф. СП-1	ФГУП «ПОЧТА РОССИИ»  <b>АБОНЕМЕНТ</b> на <del>газету</del> <span style="border: 1px solid black; padding: 2px 10px;">42068</span> <small>журнал</small> <span style="float: right;"><small>(индекс издания)</small></span>											
	<b>Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал</b>										Количество комплектов:	
	на 2017 год по месяцам:											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	<b>Куда</b>											
	<small>(почтовый индекс)</small>						<small>(адрес)</small>					
	<b>Кому</b>											
	<small>(фамилия, инициалы)</small>											

<b>ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА</b>												
	на <del>газету</del> <span style="border: 1px solid black; padding: 2px 10px;">42068</span> <small>журнал</small> <span style="float: right;"><small>(индекс издания)</small></span>											
	ПВ	место	литер									
	<b>Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал</b>										Количество комплектов	
	на 2017 год по месяцам:											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	<b>Куда</b>											
	<small>(почтовый индекс)</small>						<small>(адрес)</small>					
	<b>Кому</b>											
	<small>(фамилия, инициалы)</small>											

## **ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!**

Тексты статей журнала представлены в открытом доступе  
на сайтах [www.nifi.ru](http://www.nifi.ru) и [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

## **ПРИГЛАШАЕМ АВТОРОВ!**

Правила рецензирования и публикации научных статей изложены на  
странице «Финансовый журнал» сайта [www.nifi.ru](http://www.nifi.ru).

### **Редакция:**

**Главный редактор** В. С. Назаров  
**Зам. главного редактора** И. Н. Рыкова  
**Ведущий редактор** Т. М. Захарова  
**Корректор** И. П. Белова  
**Дизайн и верстка** А. С. Лухин

### **Адрес редакции:**

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

### **Editorial Staff:**

**Editor in Chief** V. Nazarov  
**Deputy Editor in Chief** I. Rykova  
**Leading Editor** T. Zakharova  
**Corrector** I. Belova  
**Design and page-proofs** A. Lukhin

### **Editorial Office Address:**

Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation  
Phone: + 7 (495) 6997683  
E-mail: [finjournal@gmail.com](mailto:finjournal@gmail.com)  
Website: [www.nifi.ru](http://www.nifi.ru)

Подписано в печать 21.10.2016 г. Свободная цена. Тираж 400 экз. Заказ № 15/17106  
Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит»  
410004, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 88, литер У  
Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: [248633a@mail.ru](mailto:248633a@mail.ru)