ISSN 2075-1990

Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

№ 5 (45)
сентябрь-октябрь
2018

Научно-практическое издание

Выходит 6 раз в год. Издается с июля 2009 г.
DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5

Главный редактор
В. С. Назаров

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

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

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

ISSN 2075-1990

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

Журнал соответствует требованиям Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России к рецензируемым научным изданиям
и включен в Перечень ВАК (вступил в силу 01.12.2015)
по группе научных специальностей 08.00.00 (экономические науки).

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

Адрес редакции:

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

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, 2018
© Financial Research Institute, 2018

Редакционный совет

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

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

Данчиков Е. А., начальник Главного контрольного управления города Москвы, кандидат экономических наук

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

Колычев В. В., заместитель Министра финансов Российской Федерации

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

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

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

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

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

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

Редакционная коллегия

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

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

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

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

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

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

Дэвис К. М., профессор Оксфордского университета (Великобритания)

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

Котликофф Л., профессор Бостонского университета (США)

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

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

Пинская М. Р., профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук, доцент

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

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

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

Издательская этика

Редакция, Редакционная коллегия и Издатель «Финансового журнала» придерживаются общепринятых международных стандартов издательской этики и прилагают все усилия для полного их соблюдения.

ISSN 2075-1990

Financial Journal
Finansovyj žhurnal

№5(45)
SEPTEMBER-OCTOBER
2018

SCIENTIFIC PERIODICAL

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5

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

Founder and Publisher — Financial Research Institute
Address: Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation
Tel./Fax: +7 (495) 6997414
E-mail: mail@nifi.ru
Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:
Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation
Phone: + 7 (495) 6997683
E-mail: finjournal@gmail.com
Website: www.finjournal-nifi.ru

Editorial Advisory Board

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

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

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

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

V. Kolychev, Deputy Finance Minister of the Russian Federation

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

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)

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

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

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

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

Editorial Board

M. Alexeev, Professor of the Indiana University (USA)

O. Bogacheva, Leading Researcher of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, PhD (Economics)

C. Gerry, Professor of the University of Oxford (UK)

E. Gurvich, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Member of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD (Physics and Mathematics)

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

C. Davis, Professor of the University of Oxford (UK)

S. Drobyshevsky, Academic Director, Gaidar Institute for Economic Policy, Doctor of Economics

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

L. Kotlikoff, Professor of the Boston University (USA)

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

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

M. Pinskaya, Professor of the Department of Tax Policy and Customs Tariff Regulation, Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

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

P. Trunin, Head of the Macroeconomics and Finance Division, Gaidar Institute for Economic Policy, Doctor of Economics

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

Publishing Ethics

Editorial Office, Editorial Board and Publisher of the Financial Journal adhere to generally accepted international standards of publishing ethics and make efforts to fully comply with them.

Содержание

Государственные финансы. Пенсионная реформа

Е. Т. Гурвич, М. А. Иванова
Экономический эффект старения населения и пенсионных реформ 9

Государственные финансы. Государственные гарантии

А. С. Ковалевская, С. И. Никулина
Государственные гарантии как инструмент распределения рисков инвестиционного проекта 23

Бюджетная система. Обзоры расходов

О. В. Богачева, О. В. Смородинов
Особенности проведения обзоров расходов в Ирландии: опыт для России 34

Бюджетная система. Открытый бюджет

В. В. Климанов, А. А. Михайлова, В. А. Яговкина
Нормативно-правовое обеспечение открытости бюджета на региональном уровне в России 46

Налоговая система. Стимулирование инноваций

А. Л. Суслина, Р. С. Леухин
Работает ли налоговое стимулирование инноваций? Оценка эффективности в России и в мире 58

Фискальная политика. Макроэкономическое моделирование

С. С. Лазарян, Е. В. Майоров
Перспективы использования DSGE-моделей министерствами финансов: опыт мировых регуляторов 70

А. И. Вотинов, М. А. Елкина
Фискальное стимулирование российской экономики: оценка в рамках простой DSGE-модели с фискальным блоком 83

Финансовый рынок. Микрофинансирование

В. С. Уткин, А. А. Юрьева
Анализ основных проблем российского рынка микрофинансирования 97

Международные финансы. Трансфертное ценообразование

М. Р. Пинская, О. А. Алавердян, Н. С. Милоголов
Совершенствование правил трансфертного ценообразования в Республике Армения 108

Международные финансы. Криптовалюты

С. В. Криворучко
Криптовалюты и подходы к их регулированию 120

Международные финансы. Аудиторская деятельность

К. И. Алавердян, Р. А. Алексанян
Регулирование аудиторской деятельности в Республике Армения 130

Contents

Government Finance. Pension Reform

E. T. Gurvich, M. A. Ivanova
Economic Effect of Population Ageing and Pension Reforms 9

Government Finance. Government Guarantees

A. S. Kovalevskaya, S. I. Nikulina
Government Guarantees as an Instrument for Investment Risk Allocation 23

Budgetary System. Spending Reviews

O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov
Features of Spending Reviews in Ireland: Experience for Russia 34

Budgetary System. Open Budget

V. V. Klimanov, A. A. Mikhaylova, V. A. Yagovkina
Regulatory and Legal Support for the Budget Transparency
at the Regional Level in Russia 46

Tax System. Incentive for Innovation

A. L. Suslina, R. S. Leukhin
Does the Tax Incentive for Innovation Work?
Evaluation of Effectiveness in Russia and in the World 58

Fiscal Policy. Macroeconomic Modeling

S. S. Lazaryan, E. V. Mayorov
Prospects for the Use of DSGE Models by Finance Ministries:
The Experience of Global Regulators 70

A. I. Votinov, M. A. Elkina
Estimation of Fiscal Stimulus Efficiency in Russian Economy:
Simple DSGE Model With Government Sector 83

Financial Market. Microfinance

V. S. Utkin, A. A. Yurieva
Analysis of the Russian Microfinance Market's Main Problems 97

International Finance. Transfer Pricing

M. R. Pinskaya, O. A. Alaverdyan, N. S. Milogolov
Reform of Transfer Pricing Rules in the Republic of Armenia 108

International Finance. Cryptocurrencies

S. V. Krivoruchko
Cryptocurrencies and Approaches to Their Regulation 120

International Finance. Auditing activities

K. I. Alaverdyan, R. A. Aleksanyan
Auditing Regulation in the Republic of Armenia 130

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-9-22

Е. Т. Гурвич, М. А. Иванова

Экономический эффект старения населения и пенсионных реформ

Евсей Томович Гурвич *(e-mail: egurvich@eeg.ru), к. ф.-м. н., руководитель Экономической экспертной группы; руководитель Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Мария Анатольевна Иванова *(e-mail: mivanova@eeg.ru), руководитель направления «Денежно-кредитная политика» Экономической экспертной группы; младший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

В статье оцениваются последствия старения населения для экономического роста и устойчивости пенсионных систем. Проведенный анализ показывает, что сокращение численности рабочей силы и снижение производительности труда в условиях значимого роста доли пожилого населения приводит к замедлению роста экономики и усилению нагрузки на государственный бюджет. Наиболее эффективным ответом на эти вызовы является увеличение пенсионного возраста, тогда как повышение ставки пенсионных взносов либо других налогов представляет собой худший вариант реакции. Этот вывод не зависит от особенностей экономики, типа пенсионной системы и фазы процесса старения. Однако повышение пенсионного возраста должно сопровождаться проведением политики, направленной на развитие человеческого капитала.

Ключевые слова:

старение населения, пенсионная реформа, пенсионный возраст, экономический рост

JEL: *H72, H76, H79*

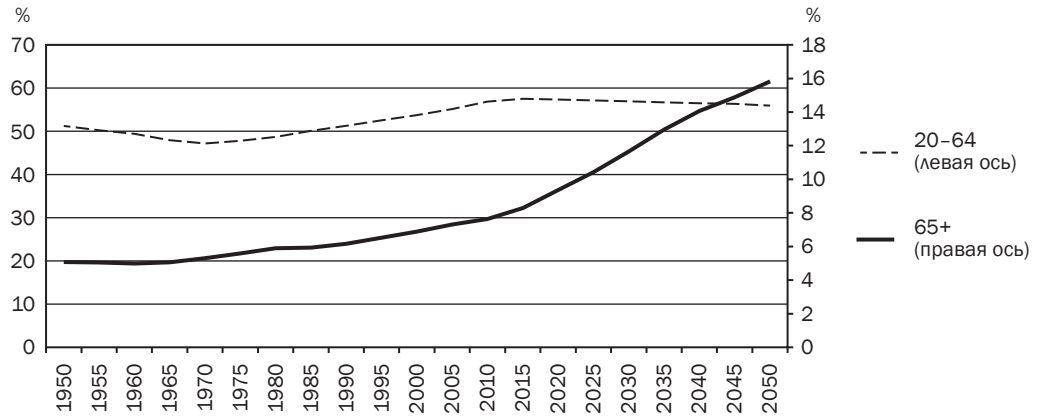
ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЛИЯНИЯ СТАРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ НА ЭКОНОМИКУ

Главным демографическим трендом последних десятилетий стало «старение населения» — выраженная тенденция увеличения доли пожилых граждан в возрастной структуре практически всех стран мира. Как показывает рис. 1, удельный вес старшей возрастной группы (от 65 лет) последовательно рос, увеличившись с 5 % в 1950 г. до 8 % к 2015 г., при сравнительно небольшом относительном изменении доли трудоспособного населения (обычно определяемого возрастом от 20 до 64 лет). По прогнозам ООН[1], этот процесс будет продолжаться и к 2050 г. доля пожилого населения достигнет 16 %, частично за счет снижения доли трудоспособного. Наиболее развитые страны и Россия отличаются как более высоким удельным весом пожилого населения, так и большей скоростью его увеличения. В странах с высокими доходами доля пожилых выросла между 1950 и 2015 г. с 8 до 17 %, в России — с 5 до 13 %, а к 2050 г. она достигнет 27 % в развитых странах и 22 % в нашей стране. В целом с 1950 по 2050 г. удельный вес пожилого населения в мире увеличится в 3,1 раза, в развитых странах — в 3,4 раза и в России — в 4,6 раза.

[1] *World Population Prospects: The 2017 Revision. United Nations, 2017.*

Рисунок 1

Доля трудоспособного и пожилого населения в мире

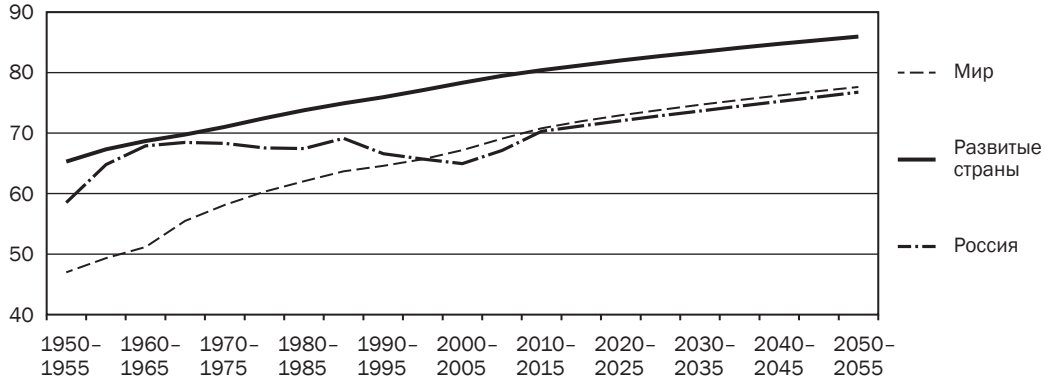


Источник: расчеты авторов по данным ООН (World Population Prospects: The 2017 Revision. United Nations, 2017).

Старение населения идет за счет сочетания нескольких факторов: снижения рождаемости, повышения вероятности дожития до пожилого возраста и увеличения продолжительности последующей жизни. Интегральную оценку двух последних тенденций дает показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении. Как показывает рис. 2, этот показатель устойчиво растет во всем мире. Правда, в России его увеличение надолго прервалось в середине 1960-х г., однако начиная с 2005 г. этот процесс возобновился, и, по оценкам ООН, далее продолжительность жизни в нашей стране будет соответствовать среднемировой динамике.

Рисунок 2

Фактическая и ожидаемая продолжительность жизни, годы



Источник: расчеты авторов по данным ООН (World Population Prospects: The 2017 Revision).

Последовательное увеличение доли пожилого населения — серьезный вызов для государственных финансов. Возникает необходимость в дополнительном финансировании здравоохранения (которым старшее поколение пользуется значительно чаще), но наиболее кардинальные проблемы встают перед пенсионной системой. Стандартная схема ее организации — принцип солидарности поколений — основана на том, что в каждый период времени пенсии выплачиваются за счет взносов, начисляемых на заработную плату работников. Описанные демографические сдвиги приводят к тому, что число работников,

приходящихся на одного пенсионера, становится все меньше (в России оно уже составляет меньше единицы — по данным Федеральной службы государственной статистики[2], число пенсионеров начиная с 2016 г. превышает число работников организаций[3]). Иными словами, ключевой параметр пенсионной системы постоянно меняется в сторону ухудшения, дестабилизируя ее. В рамках традиционных моделей с фиксированными будущими размерами пенсий эти изменения приводят к увеличению суммарного объема пенсионных выплат. В последние годы Европейский союз регулярно выпускает «Доклады по старению», в которых приводит прогнозные оценки дополнительных бюджетных расходов, связанных с будущими сдвигами в возрастной структуре населения, и эффект намеченных европейскими странами ответных мер. В первом из таких докладов[4] долгосрочное увеличение расходов на систему обязательного пенсионного страхования в странах ЕС за период 2007–2060 гг. оценивалось в 8,7 % ВВП — эта цифра показывает масштабность проблем, которые старение населения ставит перед пенсионными системами. Проблемы, возникающие в результате старения населения, не ограничиваются бюджетной сферой. Как показывают многочисленные эмпирические исследования, этот процесс оказывает негативное воздействие на динамику основных макроэкономических параметров, создавая угрозу для экономического роста. Ниже мы описываем основные последствия старения населения, с которыми придется столкнуться большинству развитых и развивающихся стран в ближайшие десятилетия, а также приводим количественные оценки воздействия указанных факторов на экономический рост и общественное благосостояние.

Влияние на рынок труда

Как отмечалось выше, влияние старения населения на экономику в целом и рынок труда в частности проявляется под действием двух факторов — снижения показателей рождаемости и увеличения продолжительности жизни. Последняя тенденция, в свою очередь, может быть связана со снижением смертности как в трудоспособном[5], так и в более старшем возрасте. В первом случае это будет оказывать положительное влияние на численность лиц в трудоспособном возрасте, тогда как во втором случае последствия неоднозначны. Снижение показателей рождаемости может на начальном этапе положительно сказываться на темпах экономического роста (порождать «демографические дивиденды») за счет снижения демографической нагрузки на трудоспособное население. По оценкам D. Bloom, D. Canning, J. Sevilla [1], положительные эффекты в развитых странах были исчерпаны к 2010 г., а в Китае, по оценкам R. Lee, — к 2012 г. [2]. Однако по мере того, как малочисленные поколения молодежи выходят на рынок труда, эти демографические процессы негативно сказываются на динамике численности населения в трудоспособном возрасте и рабочей силы. Особенно отчетливо это проявилось в последнее десятилетие (и эта тенденция будет усиливаться в ближайшие десять лет), когда рынок труда стали активно покидать представители многочисленного послевоенного поколения беби-бумеров, а на их место пришло малочисленное поколение. Добавим, что на поколение беби-бумеров пришлось ощутимое увеличение продолжительности жизни (прежде всего за счет снижения смертности в старшем возрасте), что также отразилось на интенсивности процессов старения населения.

---

[2] *Старшее поколение. Официальная статистика Росстата. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/#; Труд и занятость в России 2017. М.: Росстат, 2017.*

[3] *Именно заработная плата работников организаций составляет основную базу взносов, направляемых в Пенсионный фонд.*

[4] *The 2009 Ageing Report. European Commission, 2009.*

[5] *Эти процессы более характерны для развивающихся стран и, к примеру, для России, тогда как в развитых странах наблюдаются традиционно низкие показатели смертности в трудоспособном возрасте.*

Снижение численности населения трудоспособного возраста может в той или иной мере компенсироваться ростом показателей экономической активности как в средних, так и в старших возрастных группах. В зависимости от интенсивности этих процессов численность рабочей силы может не только снижаться, но даже расти (как это было в России во второй половине 2000-х — первой половине 2010-х гг.). Однако рост экономической активности в средних возрастах имеет естественные пределы[6], тогда как показатели экономической активности в старшем, пенсионном возрасте во многом определяются сложившейся в стране системой социальной поддержки (прежде всего пенсионной системой)[7]. При неизменной социальной политике «естественный» рост экономической активности в старшем и среднем возрасте не способен полностью нивелировать неблагоприятные последствия демографических процессов. Таким образом, ожидаемое сокращение или замедление роста рабочей силы является одним из основных факторов торможения экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Влияние на сбережения

Согласно гипотезе жизненного цикла (подразумевающей способность и склонность людей к долгосрочному планированию) при увеличении продолжительности жизни люди начинают больше сберегать в течение трудовой жизни для формирования достаточного объема сбережений на длительную старость[8]. Это приводит к снижению потребления в молодом и среднем возрасте и росту сбережений на индивидуальном уровне. С другой стороны, при росте численности старшей возрастной группы и снижении числа людей в трудоспособном возрасте совокупный объем сбережений будет сокращаться в силу снижения активно сберегающих людей. Еще один эффект, который стоит учитывать, — рост сбережений граждан в условиях сокращающейся рождаемости, обусловленный снижением расходов на детей. Если говорить о сбережениях государственного сектора, то здесь более вероятен понижательный тренд в связи с ростом расходов на социальные программы (пенсии, здравоохранение).

В целом большинство исследователей сходится во мнении, что при увеличении доли пожилого населения показатель сбережений на душу населения будет снижаться (даже при увеличении нормы сбережения в трудоспособном возрасте) [4–6], что при прочих равных будет негативно влиять на накопление капитала, на темпы роста производительности труда и, следовательно, на перспективы экономического роста.

Влияние на производительность труда

По мнению ряда экономистов, увеличение среднего возраста работников снижает рост производительности труда, в частности за счет того, что могут замедляться процессы внедрения новых технологий. Так, согласно расчетам N. Maestas et al. [7] изменение возрастной структуры рабочей силы в конце прошлого — начале текущего века уже оказало существенное негативное влияние на производительность труда в США[9].

---

[6] *Во многих странах имеется незадействованный ресурс — увеличение экономической активности женщин трудоспособного возраста. При этом в ряде стран, в частности в России, женщины уже активно присутствуют на рынке труда, следовательно, этот ресурс уже задействован. Другой возможный ресурс — расширение миграционных потоков.*

[7] *Рост экономической активности людей старшего возраста может быть обусловлен повышением уровня их образования, объективных и субъективных показателей здоровья, а также ростом спроса на их труд.*

[8] *В реальности эта гипотеза не находит однозначного подтверждения. Так, в США от 50 до 67 % домохозяйств не имеет достаточного объема сбережений на старость и полагается на государственные и частные пенсии и систему здравоохранения (см. оценки National Research Council [3]). В большей степени такое поведение характерно для домохозяйств с низкими доходами.*

[9] *Примечательно, что при старении населения, по расчетам авторов, снижается производительность всех групп работников, а не только пожилых.*

Правда, в ряде последних исследований не было обнаружено зависимости производительности труда от возраста [напр., 8], иными словами, вопреки стереотипу увеличение возраста не обязательно влечет за собой снижение производительности труда. На это указывают и исследования когнитивных способностей пожилых [9]. По прогнозам National Research Council [3], старение населения не будет оказывать значимого влияния на рост производительности в США.

Другой важный канал влияния старения населения на производительность, согласно работе Bloom et al. [4], состоит в том, что по мере сокращения численности рабочей силы будет постепенно увеличиваться отношение капитала к труду. Таким образом, фирмы будут инвестировать в оборудование, которое позволит повысить производительность труда и компенсировать его снижение, обусловленное другими механизмами.

В целом можно заключить, что, даже если на текущем этапе не прослеживается негативного влияния старения населения на производительность, при неизменном отношении к образованию (низкая распространенность непрерывного образования, низкая вовлеченность пожилых работников в программы повышения квалификации и т. д.), увеличение доли пожилых работников на рынке труда будет оказывать негативное влияние на производительность труда и общую факторную производительность, а следовательно, и на экономический рост.

Ожидаемое изменение структуры государственных расходов также будет оказывать негативное влияние на экономический рост. Так, по мере увеличения социальных расходов ожидается снижение расходов на инфраструктурные проекты и образование, рост вероятности повышения налогов в будущем, усиление рисков для бюджетной стабильности. Это, в свою очередь, приводит к росту неопределенности в экономике и замедлению роста инвестиций.

«ЦЕНА» СТАРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ — КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ

Результаты эмпирических исследований, оценивающих влияние старения населения на экономический рост, представлены в табл. 1. Отметим, что в отдельных работах (в частности, [7]) оцениваются последствия уже произошедших к настоящему моменту изменений, но в большинстве исследований строятся экономические модели, с помощью которых оцениваются последствия будущих изменений.

Среди стран, где проблемы старения населения стоят особенно остро, заметно выделяется Япония. По оценкам экономистов, активное старение населения негативно отражалось на динамике макроэкономических показателей (прежде всего на норме сбережения и на темпах экономического роста) начиная с 1990-х гг. [10; 11]). Было установлено, что основной канал влияния на экономический рост — снижение численности рабочей силы[10]. В работе [7] также проводится анализ постфактум, то есть оцениваются последствия старения населения, наблюдаемого в период 1980–2010 гг. в разных американских штатах. По расчетам авторов, при увеличении доли населения в возрасте 60 и более лет на 10 % темпы роста ВВП на душу населения замедляются на 5,5 %. При этом данный эффект на 2/3 объясняется снижением производительности труда работников по мере увеличения их среднего возраста и на 1/3 — замедлением роста рабочей силы. Согласно полученным оценкам старение населения приведет к замедлению роста ВВП на душу населения в США на 1,2 п. п. в год в нынешнем десятилетии и на 0,6 п. п. — в следующем десятилетии.

---

[10] *Отметим, что показатели экономической активности населения старшего возраста в Японии были и остаются одними из самых высоких в мире. Как результат эффективный возраст выхода на пенсию в этой стране (а также в Корее) заметно выше нормативного пенсионного возраста.*

Таблица 1

Оценки влияния старения населения на макроэкономические показатели

Исследование	Страна/регион	Период прогнозирования	Масштаб влияния на макроэкономические показатели	Основные каналы
J. Martins et al. (2005) [5]	ОЭСР	2005–2050	−0,2–(−0,3) п. п. в год (ВВП на душу населения)	Сокращение численности рабочей силы (рост уровня образования молодых работников частично компенсирует дефицит рабочей силы)
K. Otsu, K. Shibayama (2016) [11]	17 стран Азии	2015–2050	−0,55 п. п. в год (ВВП на взрослого 15+)	Сокращение численности рабочей силы
				Замедление темпов накопления капитала
				Снижение общей производительности факторов производства
				Рост налогов на труд
N. Maestas et al. (2016) [7]	США	2010–2030	От −0,6 до −1,2 п. п. в год (ВВП на душу населения)	Снижение численности рабочей силы
				Снижение производительности труда
C. Nerlich, J. Schroth (2018) [12]	Страны ЕС	2015–2065	−4,7 % (ВВП на душу населения)	
			−5,6 % (потребление на душу населения)	
			−5,1 % (число занятых)	

Источник: составлено авторами.

В целом анализ работ, оценивающих «цену старения» для экономики, показывает, что она достаточно высока (ежегодный рост ВВП замедляется на 0,2–1,2 п. п.). При этом основными каналами влияния на экономический рост служат сокращение численности рабочей силы и снижение производительности труда. Таким образом, политика государства должна быть направлена на противодействие этим вызовам.

ВАРИАНТЫ ПЕНСИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ СТАРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ИХ ЭФФЕКТ

В последние десятилетия в мире все более активно проводятся пенсионные реформы (см., напр. [13]). Выполненный рядом исследователей анализ показывает, что как импульсом для их проведения, так и основным содержанием таких реформ служит обеспечение устойчивости пенсионных систем в условиях старения населения [14; 15].

Набор мер, принимаемых странами в ответ на старение населения, достаточно широк: он включает увеличение финансирования пенсионной системы (чаще всего за счет увеличения налоговой нагрузки), повышение пенсионного возраста[11], ограничение роста размеров пенсий, смягчение миграционного законодательства, меры, направленные на повышение рождаемости и др. Выбор мер в данном случае эквивалентен ответу на вопрос: кто должен оплачивать последствия старения населения? Так, повышение налогов на доходы означает снижение благосостояния всех членов общества (в случае с налогами на труд — снижение благосостояния работников), тогда как при снижении пенсионных выплат ухудшается положение пенсионеров.

Обобщение обзорных докладов международных организаций[12] и данных исследования [16] позволяет выделить несколько наиболее важных общих трендов в проведении реформ последнего времени.

---

[11] *Отметим, что возможность повышения пенсионного возраста определяется тем фактом, что одновременно с увеличением общей продолжительности жизни практически в той же пропорции растет и продолжительность здоровой жизни. Так, если в период с 2000 по 2016 г. продолжительность жизни в России выросла на 6,6 года, то, по данным ВОЗ, продолжительность здоровой жизни повысилась на 5,5 года.*

[12] *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017.*

Переход от схем с фиксированными пенсионными обязательствами к схемам с фиксированными взносами и гибкими обязательствами. Примером такого подхода служат системы, в которых обязательства накапливаются в баллах и затем пересчитываются в денежное выражение. Схемы с гибким формированием обязательств позволяют в условиях старения населения поддерживать сбалансированность пенсионных систем без увеличения их финансирования, однако при этом снижается относительный (по сравнению с заработной платой) уровень пенсий.

Аналогичную задачу поддержания сбалансированности пенсионных систем в условиях меняющихся демографических пропорций решает и использование более экономных способов индексации ранее назначенных пенсий. По данным Международной организации труда (МОТ), наиболее распространена в настоящее время индексация только на инфляцию, что приводит к отставанию давно назначенных пенсий от текущего уровня заработной платы[13].

Параллельно в странах, сохранивших схему с фиксированными пенсионными обязательствами, наблюдалась явная тенденция повышения ставки взносов или увеличения финансирования пенсионной системы за счет других налогов.

Ужесточение условий предоставления пенсий. Это направление включает повышение пенсионного возраста, отказ от возможности получения досрочных пенсий, увеличение требований к величине трудового стажа и т. д. Наряду с этим создаются условия для добровольного более позднего оформления пенсии. Меры данной группы приводят к увеличению номинального и фактического возраста выхода на пенсию, тем самым позволяя сохранять сбалансированность пенсионной системы и стабильность относительного размера пенсий. По данным МОТ, только за 2010–2016 гг. в 72 странах проходило (или было объявлено и ожидалось) повышение пенсионного возраста, еще в 31 стране тем или иным образом усиливались стимулы для более позднего оформления пенсии[14].

Вклад различных направлений пенсионных реформ в условиях старения можно иллюстрировать прогнозными оценками Еврокомиссии будущего эффекта мер, решения по которым приняты или уже реализованы[15]. По прогнозам старение населения в отсутствие активной адаптации к нему потребовало бы выделения за следующие полвека дополнительного финансирования пенсионной системы в объеме почти 7 п. п. ВВП. Несмотря на это, бюджетные расходы на выплату пенсий даже несколько снизятся (относительно ВВП) благодаря тому, что масштабы адаптации (выраженные в величине экономии пенсионных расходов) превысят влияние старения (табл. 2). При этом более половины такой адаптации будет обеспечено за счет снижения коэффициента замещения, существенный вклад внесет также повышение пенсионного возраста.

Таблица 2

Расчетный вклад основных факторов в изменение расходов стран ЕС на финансирование обязательных пенсий за 2016–2070 гг.

Факторы	Процентные пункты ВВП
Демографические сдвиги	6,7
Повышение эффективного пенсионного возраста	−2,1
Снижение коэффициента замещения	−3,7
Другие факторы	−1,4
Ожидаемое изменение расходов на обязательное пенсионное страхование	−0,5

Источник: The 2018 Ageing Report. Institutional Paper 079. European Commission, 2018.

[13] *World Social Protection Report 2017–19. ILO, 2017.*
[14] *Там же.*
[15] *The 2018 Ageing Report, Institutional Paper 079. European Commission, 2018.*

В ряде работ изучался эффект перехода от фиксированных к гибким пенсионным обязательствам. Так, L. Artige et al. [17] показали, что реформы такого типа обеспечивают увеличение душевого дохода и благосостояния в течение жизненного цикла на равновесной траектории развития. K. Tabata [18] продемонстрировал, что при большом числе пенсионеров, приходящихся на одного работника, и большом объеме пенсионных расходов переход от фиксированных к гибким обязательствам ускоряет экономический рост, частично компенсируя негативный эффект старения населения.

Одним из наиболее распространенных и действенных ответов на вызовы старения является увеличение стандартного пенсионного возраста. Такая мера сокращает число получателей пенсий и увеличивает численность рабочей силы. Благодаря этому оказывается возможным повысить общий уровень душевого дохода, обеспечить сбалансированность пенсионной системы и добиться роста пенсий. Об эффективности повышения пенсионного возраста по сравнению с другими вариантами пенсионной реформы — снижением пенсионных выплат и повышением взносов — свидетельствуют результаты многих эмпирических исследований. Так, по оценкам экспертов МВФ [19]), с точки зрения краткосрочных и долгосрочных последствий повышение пенсионного возраста является оптимальной стратегией, отвечающей задачам обеспечения долгосрочного сбалансированного роста и фискальной стабильности (тогда как повышение взносов — самая нежелательная мера). Повышение пенсионного возраста способствует росту потребления в краткосрочном периоде (за счет сокращения сбережений в трудоспособном возрасте и увеличения трудовых доходов населения), а также в долгосрочном (за счет уменьшения давления на бюджет и снижения вероятности роста налогов в будущем). Решение правительства ограничить пенсионные выплаты приводит к заметному росту сбережений на старость, что снижает потребление в кратко- и среднесрочной перспективах, но увеличивает инвестиции в долгосрочном плане. Повышение взносов негативно отражается на доходах работников и на предложении труда, снижает потребление, замедляет экономический рост в краткосрочном и долгосрочном планах. В статье Y.-H. Hsu [20], где сравниваются макроэкономические последствия различных пенсионных реформ на примере Тайваня, показано, что повышение пенсионного возраста лишь незначительно ухудшает текущее положение граждан, тогда как в будущем ожидается ощутимое увеличение их благосостояния. При этом повышение взносов, снижая текущее потребление, не дает никакого выигрыша в будущем.

В исследовании C. Nerlich, J. Schroth [12] также оценивается эффективность повышения пенсионного возраста по сравнению с альтернативными вариантами пенсионной реформы. Оценки авторов представлены в табл. 3. Как видно из таблицы, только повышение пенсионного возраста позволяет сгладить неблагоприятные последствия для ВВП, потребления и занятости, тогда как другие меры (например, повышение пенсионных взносов), напротив, ухудшают макроэкономическую ситуацию.

Таблица 3

Долгосрочные макроэкономические эффекты реализации пенсионных реформ и других мер, %

Меры политики	Влияние на показатели (изменения по сравнению с базовым сценарием)		
	ВВП на душу населения	Потребление на душу населения	Занятость
Повышение пенсионного возраста	3,6	4,1	3,8
Сокращение пенсионных выплат	0,1	−0,1	0,0
Увеличение взносов с работодателей	−0,3	−0,3	−0,3
Увеличение подоходного налога	−0,6	−0,8	−0,8
Для справки: изменения в базовом сценарии	−4,7	−5,6	−5,1

Источник: [12].

Моделирование экономики развитых стран ОЭСР в условиях старения населения при эндогенном формировании фискальной политики и пенсионного возраста [21] показало, что только значимое повышение пенсионного возраста может обеспечить устойчивый экономический рост и в сочетании с мерами фискальной политики позволит увеличить темпы роста ВВП на 0,30–0,35 п. п. до конца столетия. Если задействовать только инструменты фискальной политики, то в краткосрочном и среднесрочном периодах влияние на рост отсутствует, оно проявляется лишь в долгосрочной перспективе.

В статье L. Sheiner et al. [22] показывается, что повышение пенсионного возраста в любом сценарии позволит минимизировать неблагоприятные последствия старения населения для общества (в виде сокращения потребления в условиях роста налогов), при этом чем скорее пенсионный возраст будет повышен, тем лучше для общества. «Цена» отложенных на 20 лет реформ — 10 % от реального потребления на душу населения.

За счет каких механизмов повышение пенсионного возраста позволяет ускорить экономический рост и увеличить общественное благосостояние? Наиболее очевидный эффект — увеличение численности рабочей силы (и занятости) в ответ на повышение пенсионного возраста. Подробно этот механизм рассмотрен в работе М. Ивановой [23]. Отметим, что положительное влияние на численность рабочей силы подтверждается практически во всех исследованиях, посвященных данной проблематике. Вместе с тем увеличение предложения труда во многих случаях создает опасения роста безработицы, (причем в одних случаях особое беспокойство вызывает возможная безработица среди молодежи, в других — среди работников старшего возраста). Разумеется, оправданность подобных опасений зависит от ситуации на рынке труда конкретной страны — понятно, что в Испании или Греции, где безработица многие годы держится на уровне около 20 %, они вполне реальны. Однако в странах с умеренной безработицей, согласно результатам эмпирических исследований, проблемы если и возникают, то носят временный характер. В частности, установлено, что молодежь практически не страдает от увеличения предложения труда пожилыми работниками, так как разные возрастные группы работников претендуют на разные рабочие места. Эмпирические исследования показывают также, что при повышении пенсионного возраста пожилые люди, затронутые реформой, как правило, продолжают работать на прежних рабочих местах (чему в немалой степени способствует антидискриминационное законодательство, действующее в ряде стран). Проблемы с трудоустройством пожилых могут возникать в тех странах, где до реформы отмечались низкие показатели экономической активности в старших возрастах (например, в Австрии [24]). Если пенсионная реформа сопровождается мерами на рынке труда, направленными на стимулирование спроса на труд пожилых работников, а также расширением мер активной политики на рынке труда, то шансы на трудоустройство у пожилых значимо возрастают. В России повышение пенсионного возраста не только не вызовет заметного роста безработицы, но, напротив, лишь частично компенсирует начавшееся сокращение численности рабочей силы [25]. Кроме того, российский рынок труда отличается повышенной гибкостью реальной зарплаты по уровню безработицы [26], что обеспечивает быстрое восстановление соответствия между спросом на труд и его предложением при временных отклонениях от него.

Снижение численности рабочей силы в условиях старения населения при отсутствии каких-либо реформ приводит к повышению стоимости труда относительно капитала и, следовательно, к снижению нормы прибыли на капитал. Это, в свою очередь, несет негативные последствия для благосостояния среднего поколения (и благосостояния населения в целом), которое активно накапливает сбережения для того, чтобы тратить их в старости. Так, в статье E. Vogel et al. [27] показано, что, хотя на первом этапе повышение заработной платы в условиях дефицита рабочей силы увеличит благосостояние на 0,8–1,1 %, в дальнейшем благосостояние среднего поколения и держателей активов снизится в ответ

на снижение отдачи от капитала на 6,5 %. Авторы рассматривают три варианта приспособления к данным изменениям (инвестирование в зарубежные активы, накопление человеческого капитала, повышение пенсионного возраста) и приходят к выводу, что наиболее значимый позитивный эффект оказывает сочетание двух стратегий — повышение пенсионного возраста и накопление человеческого капитала. В результате потери благосостояния могут сократиться с 6,5 до 3,6 %. Если вместо повышения пенсионного возраста будут увеличены ставки пенсионных взносов, это только усилит негативные последствия для благосостояния. Таким образом, можно заключить, что повышение пенсионного возраста позволяет поддерживать норму отдачи от капитала на равновесном уровне.

Другим благоприятным последствием повышения пенсионного возраста является увеличение совокупного потребления в краткосрочном и долгосрочном периодах. Повышение пенсионного возраста потенциально может увеличить потребление граждан пожилого возраста [28], а также потребление в молодом возрасте (в силу того, что в новых условиях не нужно активно сберегать на длительную старость, так как период пребывания на пенсии сокращается) [12]. Смягчение нагрузки на бюджет также может привести к более высокому уровню потребления в экономике в целом. Таким образом, даже несмотря на снижение возможностей пользоваться досугом у граждан, затронутых пенсионной реформой (что означает вычет из их благосостояния), общественное благосостояние в результате реформы увеличивается. Принимая решение о повышении пенсионного возраста, правительство по-разному может распорядиться сэкономленными средствами. A. Chen, N. Groenewold [29] на примере Китая оценивают макроэкономические последствия двух вариантов: когда эти деньги направляются на финансирование других расходов или на увеличение пенсий (либо снижение взносов). Было установлено, что повышение пенсионного возраста в любом варианте приводит к росту благосостояния граждан, увеличению выпуска и снижению неравенства (как между регионами, так и между гражданами), при этом положительный эффект выше во втором варианте, когда увеличение пенсионного возраста сопровождается ростом пенсионных выплат.

Если говорить о работах, где оцениваются неблагоприятные последствия от повышения пенсионного возраста для перспектив экономического роста, то здесь наиболее часто встречающийся аргумент против реформы заключается в следующем: повышение пенсионного возраста приводит к сокращению сбережений, следовательно, замедляются темпы накопления капитала, что, в свою очередь, снижает темпы экономического роста [30]. В работе M. Kuhn, K. Prettner [31] показано, что положительный эффект от увеличения численности рабочей силы перевешивает отрицательный эффект от снижения сбережений. J. Martins et al. [5] рекомендуют проводить политику, направленную на стимулирование занятости в старшем возрасте и устранение стимулов к раннему выходу на пенсию. Это не только позволит компенсировать усиливающийся дефицит рабочей силы, но и приблизит потребительскую и сберегательную модель пожилых к модели, характерной для трудоспособного возраста, что благоприятно скажется на формировании сбережений и темпах экономического роста.

Говоря о каналах влияния старения населения на перспективы экономического роста, мы отмечали, что помимо основного канала — сокращения рабочей силы — значимым является и канал производительности труда. В связи с этим в ряде исследований, в частности [5; 12], акцентируется внимание на необходимости мер по повышению качества человеческого капитала (реализация концепции непрерывного образования, мер, способствующих продлению здоровой жизни, и др.). Если качество человеческого капитала в старших возрастах сохраняется на высоком уровне, это положительно сказывается не только на производительности труда, но и на заработной плате работников старшего возраста, величине взносов в пенсионную систему, а также сокращает расходы на прочие социальные программы. В результате эта политика приводит к ускорению экономического роста и увеличению общественного благосостояния.

ПОСЛЕДСТВИЯ ПОВЫШЕНИЯ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ

В табл. 4 представлены основные результаты исследований, посвященных оценке последствий повышения пенсионного возраста в отдельных странах. Отметим, что во всех рассматриваемых работах основным каналом влияния повышения пенсионного возраста на экономический рост служит сокращение дефицита рабочей силы.

Россия

Масштабы проблемы, создаваемой старением населения для российской пенсионной системы, показывают оценки экспертов МВФ [32], согласно которым для поддержания стабильного уровня коэффициента замещения потребуется увеличить расходы бюджетной системы на пенсионное обеспечение с 9 % ВВП в 2010 г. до 12 % к 2030 г. и 16 % ВВП к 2050 г.

D. Hauner [33] с помощью динамической стохастической модели общего равновесия (DSGE) провел сравнительный анализ различных способов адаптации российской пенсионной системы к демографическим сдвигам. Основной вывод состоит в том, что лучшим решением проблемы с точки зрения общественного благосостояния является повышение пенсионного возраста, а «второй лучший» вариант состоит в компенсации дополнительных государственных расходов на выплату пенсий за счет сокращения государственного потребления. Наконец, наиболее болезненным для экономики вариантом служит увеличение пенсионных расходов за счет повышения ставок пенсионных взносов или других налогов.

М. Иванова, А. Балаев, Е. Гурвич [25] показывают, что в случае сохранения пенсионного возраста численность рабочей силы в силу сложившихся демографических трендов в обозримом будущем будет снижаться со скоростью 0,5 % в год. В результате на рынке труда в ближайшие годы сформируется масштабный хронический дефицит рабочей силы, который существенно замедлит экономический рост. Даже радикальный сценарий доведения пенсионного возраста до 65 лет со скоростью один год в год не только не создает на рынке труда избытка рабочей силы, но позволяет лишь частично решить проблемы, возникающие из-за неблагоприятных демографических тенденций. Проведенный анализ показывает, что повышение пенсионного возраста позволяет ускорить рост ВВП на 0,3–0,5 п. п. в год.

Таблица 4

Макроэкономические эффекты повышения пенсионного возраста (по сравнению с базовым сценарием)

Страна/ исследование	Комментарии	Влияние на показатели (изменения по сравнению с базовым сценарием)			
		ВВП	Потребление	Занятость	Прочие эффекты
Россия (М. Иванова и др., 2017) [25]	Три сценария повышения пенсионного возраста, анализ последствий к 2030 г.	0,3–0,5 п. п. в год			
Еврозона (C. Nerlich, J. Schroth, 2018) [12]	Долгосрочные последствия (до 2065 г.)	ВВП на душу населения: 3,6 %	Потребление на душу населения: 4,1 %	3,8 %	
Великобритания (R. Barrell et al., 2011) [34]	Повышение общегосударственного пенсионного возраста для женщин до 65 лет против 60 лет	6 % к 2030 г.		7 % к 2030 г.	
Китай (X. Peng, Y. Mai, 2013) [35]	Повышение пенсионного возраста на один год	1,3 % к 2030 г.	1,4 % к 2030 г.		Рост безработицы на 0,2 п. п. в первые два года, далее снижение до уровня базового сценария

Страна/ исследование	Комментарии	Влияние на показатели (изменения по сравнению с базовым сценарием)			
		ВВП	Потребление	Занятость	Прочие эффекты
Мальта (Central Bank of Malta, 2016) [36]	Повышение пенсионного возраста для мужчин и женщин до 65 лет (против 61/60 лет), анализ последствий к 2026 г.	2,1 % — прямой эффект; 0,3–0,4 % — косвенный эффект			

Источник: составлено авторами.

Великобритания

R. Barrell et al. [34] показывают, что, поскольку рынки и, в частности, рынок труда адаптируются к изменениям постепенно, повышение пенсионного возраста на один год может приводить к временному незначительному росту безработицы (на 0,2 п. п. в первые два года реформ), однако в дальнейшем уровень безработицы возвращается к уровню, который наблюдался бы в отсутствие реформы. При этом, если правительство принимает решение повысить пенсионный возраст на три года, то в первые пять лет после начала реформы эффект для экономики будет ниже, чем в сценарии с повышением на один год, однако в долгосрочной перспективе выгоды для экономики будут выше.

Китай

В работе X. Peng, Y. Mai [35] оценивается эффект повышения пенсионного возраста на один год с помощью динамической вычислимой модели общего равновесия. Анализ показал, что эффект оказывается положительным для всех макроэкономических показателей. К 2030 г. численность рабочей силы увеличится на 1,4 %, объем ВВП — на 1,3 %, потребление домашних хозяйств — на 1,4 %, объем основного капитала — на 1,2 %.

Мальта

В публикации Центрального банка Мальты [36] выделяется прямой и косвенный эффекты от пенсионной реформы. Так, если прямой эффект для экономического роста, как и в других исследованиях, обусловлен положительным влиянием реформы на рынок труда (и составляет 0,1–0,2 п. п. в год, или 2,1 % к 2026 г.), то косвенный эффект (составляет 0,3–0,4 % к 2026 г.) связан с последствиями альтернативных решений в виде повышения налогов или сокращения государственных инвестиций (с целью снижения дефицита бюджета, который в отсутствие пенсионной реформы вырастет на 7,7 п. п. ВВП).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный обзор многочисленных эмпирических исследований позволяет сделать несколько важных выводов:

- старение населения серьезно замедляет рост экономики (прежде всего за счет сокращения численности рабочей силы и снижения производительности труда);
- пенсионные реформы могут в значительной мере компенсировать негативный эффект старения;
- наиболее эффективным ответом на старение населения (как с точки зрения темпов роста экономики, так и с точки зрения уровня благосостояния населения) служит повышение пенсионного возраста (там, где оно обосновано с точки зрения демографических показателей и состояния здоровья населения);
- следующие по предпочтительности варианты — ограничение государственных расходов на финансирование пенсионной системы или сокращение государственного потребления;

- худший вариант реакции — повышение ставки пенсионных взносов либо других налогов;
- одновременно с повышением пенсионного возраста необходимо проводить политику, направленную на повышение качества человеческого капитала.

Эти выводы достаточно универсальны, то есть не зависят от экономических и демографических показателей той или иной страны. Особенно важно подчеркнуть, что результаты разных исследований практически полностью согласуются между собой, тем самым обеспечивая надежность полученных выводов.

Библиография / References

1. Bloom D. E., Canning D., Sevilla J. The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2003.
2. Lee R. Macroeconomics, Aging and Growth. NBER Working Paper, 2016, no. 22310.
3. Aging and the Macroeconomy: Long-Term Implications of an Older Population. National Research Council. Washington, DC: The National Academies Press, 2012. Available at: https://doi.org/10.17226/13465.
4. Bloom D. E., Canning D., Fink G. Implications of Population Aging for Economic Growth. NBER Working Paper, 2011, no. 16705.
5. Martins J. O., Gonand F., Antolin P., de la Maisonneuve C., Yoo K.-Y. The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth. OECD Economics Department Working Paper, 2005, no. 420. Available at: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.700064.
6. De Freitas N. E.-M., Martins J. O. Consumption Structure, Welfare Goods and Retirement Income: Linking the Ageing Puzzles. In: The Banca d'Italia workshop on "Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance", 2009, pp. 29–50.
7. Maestas N., Mullen K. J., Powell D. The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force and Productivity. NBER Working Paper, 2016, no. 22452.
8. Nicholson P. J., Mayho G., Robson S. A., Sharp C. Ageing and the Workplace. British Medical Association, 2016.
9. Skirbekk V., Loichinger E., Weber D. Variation in cognitive functioning as a refined approach to comparing ageing across countries. PNAS, 2012, vol. 109 (3), pp. 770–774. Available at: https://doi.org/10.1073/pnas.1112173109.
10. Braun R., Ikeda D., Jones D. The Saving Rate in Japan: Why It Has Fallen and Why It Will Remain Low. *International Economic Review*, 2009, vol. 50 (1), pp. 291–321.
11. Otsu K., Shibayama K. Population Aging and Potential Growth in Asia. *Asian Development Review*, 2016, vol. 33, no. 2, pp. 56–73.
12. Nerlich C., Schroth J. The economic impact of population ageing and pension reforms. ECB Economic Bulletin, 2018, iss. 2.
13. Beetsma R., Romp W., van Maurik R. What Drives Pension Reform Measures in the OECD? Evidence based on a New Comprehensive Dataset and Theory, CEPR Discussion Paper 2017, no. 12313.
14. Bonenkamp J., Meijdam L., Ponds E. et al. Ageing-driven pension reforms. *Journal of Population Economics*, 2017, vol. 30, iss. 3, pp. 953–976. DOI: 10.1007/s00148-017-0637-0.
15. Holzmann R. Global pension systems and their reform. Worldwide drivers, trends and challenges. *International Social Security Review*, 2013, 66 (2), pp. 1–29.
16. Filgueira F., Manzi P. Pension and income transfers for old age Inter- and intra-generational distribution in comparative perspective. UN ECLAC — Social Policy Series, no. 225, 2017.
17. Artige L., Cavenaile L., Pestieau P. The Macroeconomics of PAYG Pension Schemes in an Aging Society. CORE Discussion Paper 2014/33.
18. Tabata K. Population Aging and Growth: The Effect of PAYG Pension Reform. School of Economics, Kwansei Gakuin University. Discussion paper, 2015, no. 125.
19. Karam P., Muir D., Pereira J., Tuladhar A. Macroeconomic Effects of Public Pension Reforms. IMF Working Paper WP/10/297.
20. Hsu Y.-H. The Welfare Effects of Pension Reforms in an Aging Economy. *American Journal of Industrial and Business Management*, 2017, vol. 7, no. 5, pp. 652–670. DOI: 10.4236/ajibm.2017.75049.
21. Gonzalez-Eiras M., Niepelt D. Ageing, government budgets, retirement and growth. MPRA Paper 44218, 2012. University Library of Munich, Germany.
22. Sheiner L., Sichel D., Slifman L. A Primer on the Macroeconomic Implications of Population Aging. FEDS Working Paper 2007-01.
23. Иванова М. А. Пенсионная система и трудовая активность: международный опыт // Вопросы экономики. 2018. № 10 [Ivanova M. A. Pension System and Labor Activity: International Experience. *Voprosy Ekonomiki*, 2018, no. 10 (In Russ.)].

24. Staubli S., Zweimuller J. Does raising the early retirement age increase employment of older workers? *Journal of Public Economics*, 2013, vol. 108, pp. 17–32. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.09.003.
25. Иванова М., Балаев А., Гурвич Е. Повышение пенсионного возраста и рынок труда // Вопросы экономики. 2017. № 3. С. 22–39 [Ivanova M., Balaev A., Gurvich E. Implications of higher retirement age for the labor market. *Voprosy Ekonomiki*, 2017, no. 3, pp. 22–39 (In Russ.)].
26. Вакуленко Е. С., Гурвич Е. Т. Гибкость реальной заработной платы в России: сравнительный анализ // Журнал Новой экономической ассоциации. 2016. № 3 (31). С. 67–92 [Vakulenko E. S., Gurvich E. T. Real Wage Flexibility in Russia: Comparative Analysis. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii — Journal of the New Economic Association*, 2016, no. 3 (31), pp. 67–92 (In Russ.)].
27. Vogel E., Ludwig A., Börsch-Supan A. Aging and Pension Reform: Extending the Retirement Age and Human Capital Formation. NBER Working Paper, 2013, no. 18856.
28. Galasso V. Postponing retirement: the political effect of aging. *Journal of Public Economics*, 2008, 92 (10–11), pp. 2157–2169.
29. Chen A., Groenewold N. An Increase in the Retirement Age in China: The Regional Economic Effects. The University of Western Australia, 2015. Discussion Paper 15–13.
30. Futagami K., Nakajima T. Population Aging and Economic Growth. *Journal of Macroeconomics*, 2001, vol. 23, no. 1, pp. 31–44.
31. Kuhn M., Prettner K. On the long-run growth effect of raising the retirement age. Vienna University of Technology Working Papers 10/2016.
32. Eich F., Gust C., Soto M. Reforming the Public Pension System in the Russian Federation. IMF Working Paper, 2012, WP/12/201.
33. Hauner D. Macroeconomic Effects of Pension Reform in Russia. IMF Working Paper, 2008, WP/08/201.
34. Barrell R., Kirby S., Orazg A. The macroeconomic impact from extending working lives. DWP Working Paper, 2011, no 95. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214392/WP95.pdf.
35. Peng X., Mai Y. Population Ageing, Retirement Age Extension and Economic Growth in China — A Dynamic General Equilibrium Analysis. Monash University General Paper, 2013, no. G-237.
36. Quantifying the Economic Impact of Pension Age Changes in Malta. Central Bank of Malta. Quarterly Review 2016:2, pp. 35–42.

E. T. Gurvich, M. A. Ivanova

Economic Effect of Population Ageing and Pension Reforms

Authors' affiliation:
Evsey T. Gurvich *(e-mail: egurvich@eeg.ru), ORCID 0000-0002-4356-1866, Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Maria A. Ivanova *(e-mail: mivanova@eeg.ru), ORCID 0000-0002-9888-7142, Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The paper considers impact of population ageing on the economic growth and sustainability of pension systems. The analysis demonstrates that ageing has negative effect on the labor force and labor productivity, and thus results in a slowdown of economic growth and an increase of public spending. The most effective policy option is to raise the retirement age, while an increase in contribution rates or other taxes is the worst reaction. This recommendation is relevant for any countries at different stages of aging process, for all types of pension systems, for different demographic scenarios. Simultaneously with the raising of the retirement age, it is necessary to implement the policy aimed at improvement of the human capital quality.

Keywords:
population ageing, pension reform, retirement age, economic growth

JEL: *J21, J24, J26, H55, E21*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-9-22

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-23-33

А. С. Ковалевская, С. И. Никулина

Государственные гарантии как инструмент распределения рисков инвестиционного проекта

Антонина Сергеевна Ковалевская *(e-mail: ankoval@nifi.ru), к. э. н., ведущий научный сотрудник Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*
Светлана Игоревна Никулина *(e-mail: snikulina@nifi.ru), научный сотрудник Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация
Государственные гарантии, предоставляемые по инвестиционным проектам, — важный управленческий инструмент, способствующий привлечению инвесторов к финансированию общественно значимых проектов. Несмотря на многие преимущества, он сопряжен со значительными рисками для гаранта, поэтому вопросы управления рисками, связанными с гарантийными обязательствами государства, актуальны для многих стран, в том числе и для России, где уже давно назрела необходимость изменения существующего механизма гарантийной поддержки инвестиций. В настоящей статье описан опыт Бразилии и Индии в области предоставления государственных гарантий по инвестиционным проектам. Он особенно значим для России, поскольку обе страны являются ее партнерами по БРИКС и рассматриваются как наиболее привлекательные для размещения зарубежных инвестиций. Его полезно применить в России с точки зрения повышения защищенности государства как гаранта инвестиций и управления рисками инвестиционных проектов при принятии решений о выдаче гарантий. В статье анализируются особенности организации и управления государственными гарантиями в сфере государственно-частного партнерства, исследуются такие элементы системы государственного управления, как формирование гарантийных фондов защиты инвесторов от инвестиционных рисков и проведение оценки эффективности реализации инфраструктурных проектов. На основе проведенного анализа даются рекомендации по совершенствованию инструмента государственных гарантий в России.

Ключевые слова:
государственные гарантии, инфраструктурные инвестиции, риски инфраструктурных проектов, гарантийные фонды, механизм гарантийной поддержки, условные обязательства, устойчивость бюджета

JEL: *E62, H54*

В России гарантийная поддержка инвестиционных проектов рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений государственной долговой политики. Вместе с тем в «Основных направлениях государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.» (далее — Основные направления) отмечается необходимость корректировки принципов и приоритетов в сфере предоставления гарантий, а также перехода к проведению более консервативной политики в этой области. В документе констатируется, что «к концу планируемого периода государственная гарантийная

поддержка достигнет таких масштабов, что ее последствия — государственный долг по условным обязательствам федерального бюджета — станут одним из важных факторов финансовой стабильности России»[1].

Среди недостатков системы предоставления государственных гарантий выделяются главным образом несовершенство гарантийной поддержки инвестиционных проектов, в частности отсутствие ответственности принципала за неисполнение проектов, реализуемых с участием государства, отсутствие единых подходов к предоставлению гарантий и системы оценки и распределения рисков между государством и участниками инвестиционного проекта, а также отход от принципа предоставления гарантий преимущественно по проектам, реализуемым в стратегически важных отраслях экономики.

Государственные гарантии представляют собой потенциальные или условные обязательства государства, которые могут возникнуть в результате наступления определенного будущего события. Они отличаются трехсторонним составом субъектных отношений, в которых органы власти играют пассивную роль до определенного момента — наступления оговоренных в договоре событий, а также сочетанием рыночных и бюджетных условий исполнения [1, с. 114].

Наиболее распространенным видом государственных гарантий и в России, и в зарубежных странах является ссуда под гарантию государства, предполагающая, что государство выплатит непогашенную часть ссуды в случае невыполнения заемщиком своих обязательств. Контракты на предоставление государственной гарантии по инвестиционным проектам, заключаемые со структурами государственного или частного сектора, могут специально оговаривать определенный уровень дохода или уровень потребительского спроса, обеспечивающего получение этого дохода. Они могут также содержать гарантии, касающиеся обменного курса, ценовых ограничений, поддержки субнациональных органов власти в случае возникновения угрозы невыполнения ими своих обязательств. В международной практике распространены государственные гарантии по неоплаченному капиталу и потенциальным юридическим обязательствам, обязательствам приватизированных структур, гарантиям пенсионных фондов и фондов занятости, государственной помощи на цели ликвидации ущерба окружающей среде. Отдельный вид государственных гарантий существует по инфраструктурным стратегиям и крупным инфраструктурным проектам.

В любом случае независимо от того, обязано ли государство по закону или оно вынуждено в силу сложившихся обстоятельств предоставить государственное финансирование для покрытия непредвиденных расходов, его условные обязательства могут привести к значительному увеличению государственного долга, а традиционная бюджетная корректировка, направленная исключительно на снижение прогнозируемого уровня расходов, может оказаться недостаточной для сохранения финансовой устойчивости.

Актуальность эффективного управления условными обязательствами связана с исторической регулярностью финансовых кризисов, в ходе которых масштабная реализация обязательств такого рода часто наносит национальным бюджетам значительный урон. В экономической истории прослеживается явная связь между банковскими кризисами и кризисами суверенного долга. Например, банковский кризис предшествовал суверенному долговому кризису в Бразилии в 1980-е годы, в Индонезии — в конце 1990-х. Основной механизм такого перенесения кризиса связан с государственными гарантиями и неявными обязательствами по поддержке крупных финансовых организаций [2, с. 71–72].

В связи с этим представляет интерес международный опыт установления правил предоставления государственных гарантий, а также процедур оценки и управления рисками,

---

[1] *Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг., с. 45.*

связанными с непредусмотренными в бюджете государственными обязательствами. Для России в условиях активного поиска путей совершенствования механизмов и инструментов инвестиционно ориентированной государственной финансовой политики наиболее актуальными являются вопросы предоставления государственных гарантий по инфраструктурным проектам как инструмента распределения возникающих при их реализации рисков [3].

Опыт гарантийной поддержки инвестиций в Бразилии интересен с точки зрения применения инструментов защиты интересов государства от риска невозврата кредитов субнациональными заемщиками, опыт Индии — с точки зрения создания стимулов для инвесторов и управления рисками инвестиционных проектов при принятии решений о выдаче гарантий. Практика предоставления государственных гарантий и в Бразилии, и в Индии значима для России и потому, что обе страны являются партнерами России по БРИКС и рассматриваются как наиболее привлекательные для размещения зарубежных инвестиций.

ОСОБЕННОСТИ ГАРАНТИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В БРАЗИЛИИ

В соответствии с Законом о финансовой ответственности федеральные гарантии подразделяются на две категории. Первая и наиболее распространенная — гарантии по кредитам, предоставляемые федеральным правительством организациям, связанным с государством, субнациональным правительствам, государственным предприятиям и подконтрольным организациям. Ко второму типу относятся гарантии, выдаваемые фондами, включая фонды, находящиеся под управлением федерального правительства, чья деятельность направлена на финансирование или обеспечение ликвидности определенных видов деятельности.

Чтобы получить кредитную гарантию, заявитель должен удовлетворять определенным критериям платежеспособности, один из которых — его возможность предоставить актив в качестве встречной гарантии. Руководство процессом предоставления федеральных гарантий осуществляет Национальное казначейство. Оно также контролирует и исполняет государственные гарантии.

Существуют исторические причины для такого рода структуры управления. В 1980-х и начале 1990-х гг. федеральное правительство столкнулось с проблемой роста негарантированного долга субнациональных образований. Если в середине 1960-х гг. долговые обязательства всех субнациональных правительств составляли около 1 % ВВП, то в 1997 г. задолженность штатов достигла 18–20 % ВВП [4, с. 21]. Федеральное правительство было вынуждено оказать им финансовую помощь, чтобы предотвратить негативное влияние субнационального долга на суверенный долг. Была развернута Программа реструктуризации фискальной и финансовой задолженности, в соответствии с которой долговые обязательства большинства штатов были рефинансированы при условии долгосрочной корректировки бюджета, а также приватизации компаний, находящихся в собственности правительств штатов и муниципалитетов. Для гарантии выполнения субнациональными образованиями своих обязательств эта программа была обеспечена средствами фондов участия штатов и муниципалитетов (*State and Municipality Participation Funds*), финансируемых за счет так называемых конституционных трансфертов[2]. Предполагалось,

---

[2] *В соответствии с Конституцией Бразилии 1988 г. федеральное правительство переводит часть доходов от федеральных налогов штатам, федеральному округу и муниципалитетам посредством фондов участия штатов и муниципалитетов. Средства Фонда участия штатов распределяются в равной степени между 26 штатами и федеральным округом, средства Фонда участия муниципалитетов — согласно числу их жителей. Каждый муниципалитет имеет индивидуальный распределительный коэффициент. URL: http://thebrazilbusiness.com/article/what-is-fpm-and-fpe.*

что в случае необходимости, если субнациональное образование нарушит свои платежные обязательства, федеральное правительство сможет удержать доходы от федеральных налогов, распределяемые между штатами и муниципалитетами.

Кроме того, в мае 2000 г. был принят Закон о финансовой ответственности № 101/2000, установивший строгие требования в отношении новых кредитных операций субнациональных образований, ограничившие их возможности заимствований. С тех пор федеральное правительство не только постоянно контролирует счета субнациональных образований, но и ранжирует штаты и муниципалитеты исходя из уровня кредитного риска, определяемого на основе их бюджетных показателей [5, с. 3].

Правовую основу гарантийной поддержки в Бразилии составляет вышеупомянутый Закон о финансовой ответственности. В соответствии с ним федеральное правительство, штаты, федеральный округ и муниципалитеты могут выдавать гарантии по внутренним и внешним кредитным операциям. Федеральный сенат вправе устанавливать пруденциальные лимиты. Резолюция сената № 48/2007 определяет верхний предел для выданных федеральным правительством государственных гарантий на уровне, не превышающем 60 % от его чистых текущих доходов. Для штатов объем гарантий ограничен 22 % от их чистых текущих доходов [6, с. 119]. Центральному банку запрещено предоставлять гарантии федеральному правительству, штатам, федеральному округу и муниципалитетам.

Обязательными условиями выдачи кредитной гарантии являются *наличие встречной гарантии* на сумму, эквивалентную или превышающую размер предоставляемой гарантии, и *отсутствие у заявителя просроченных обязательств перед гарантом и контролируемыми им компаниями*. Согласно разделу V Закона о финансовой ответственности встречная гарантия, требуемая федеральным правительством от штатов или муниципалитетов или штатами от муниципалитетов, может заключаться в выделении налогового дохода, являющегося результатом трансфертов, осуществляемых в соответствии с Конституцией Бразилии. В случае невыполнения субнациональным правительством своих кредитных обязательств гарант наделен правом удержания такого дохода и использования соответствующей суммы для погашения просроченной задолженности[3].

Национальное казначейство постоянно отслеживает возможные задержки платежей по контрактам, под которые выданы гарантии федерального правительства. Как гарант оно получает извещения от кредиторов о наступлении кредитных событий, таких как просроченная задолженность. В этом случае Казначейство официально уведомляет заемщиков о необходимости выполнения своих обязательств, о штрафах и других последствиях их нарушения согласно условиям контрактов и императивным законодательным нормам и устанавливает срок для урегулирования ситуации. Если заемщик не выполняет обязательства перед кредитором в отведенный срок, Казначейство принимает их на себя. После погашения гарантированного долга приводится в действие договор встречной гарантии для возмещения израсходованной суммы[4].

Этот механизм обладает рядом важных преимуществ с точки зрения защиты государства как гаранта. Во-первых, он позволяет нивелировать финансовый риск для гарантирующей стороны, поскольку при невыполнении обязательств по кредиту субнациональным образованием федеральное правительство вправе использовать ресурсы фондов участия штатов и муниципалитетов для покрытия задолженности. Во-вторых, встречная гарантия минимизирует необходимость выделения ресурсов для мониторинга и контроля экономического субъекта, которому предоставляется кредитная гарантия [6, с. 5].

---

[3] *The Brazilian Fiscal Responsibility Law / Всемирный банк. URL: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/BRLRFEnglish.pdf (дата обращения 18.07.2018).*

[4] *Такой договор заключается между заемщиком и гарантом.*

Социально значимым инфраструктурным проектам уделяется особое внимание при оказании гарантийной поддержки. В 2016 г. федеральное правительство предоставило кредитные гарантии под крупные инвестиционные проекты, связанные с развитием городской инфраструктуры, в частности со строительством новых линий метрополитена в городах Сан-Паулу и Рио-де-Жанейро, развитием городского транспорта в г. Форталеза [7, с. 86–87].

Для привлечения частных инвесторов в инфраструктуру на основании Закона № 12, 712/2012 был создан Фонд инфраструктурных гарантий (*Fundo Garantidor de Infraestrutura* — FGIE) под руководством Бразильского агентства по управлению фондами и гарантиями (*Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.*). Закон разрешил федеральному правительству участвовать в капитале Фонда в качестве акционера в пределах 11 млрд бразильских реалов. Цель Фонда — гарантирование любых рисков напрямую или опосредованно по следующим проектам/операциям [7, с. 62]:

— крупным инфраструктурным проектам, включенным в Программу ускорения роста или стратегические планы, определенные исполнительной властью;
— проектам финансирования судостроения;
— кредитным операциям для сектора гражданской авиации;
— проектам государственно-частного партнерства (ГЧП);
— проектам строительства камерных шлюзов.

Фонд может покрывать риски напрямую только в том случае, когда их не берут на себя ни страховые, ни перестраховочные компании. Предусматривается также опосредованное покрытие, дополняющее страховые и перестраховочные операции, связанные с рисками, перечисленными в § 2 ст. 33 Закона № 12, 712/2012, при условии что доля ответственности страховщиков и перестраховщиков составляет не менее 20 % общей ответственности за операцию.

Помимо Фонда инфраструктурных гарантий для защиты частных инвесторов от так называемого бразильского риска[5] был учрежден Гарантийный фонд ГЧП (*Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas* — FGP)[6]. Его цель — гарантировать выполнение финансовых обязательств, принятых на себя государственным партнером в рамках соглашения о ГЧП. Фонд управляется Банком Бразилии (*Banco do Brasil*) и предназначен только для финансирования федеральных проектов ГЧП. Законодательно установленный лимит для капитала Фонда составляет 6 млрд бразильских реалов, что также является общей предельной величиной для предоставления гарантий Федерацией [8, с. 16].

Гарантийный фонд структурирован так, чтобы обеспечить максимальную защиту для частного партнера с правовой и финансовой точек зрения. Во-первых, Фонд юридически считается частным лицом, поэтому правовые привилегии государственного сектора на него не распространяются. Во-вторых, его активы являются внебюджетными и не подвержены непредсказуемости движения средств, возникающей из-за недостатков в бюджетном процессе [9].

Таким образом, государственные гарантии в Бразилии — один из наиболее активно используемых инструментов для повышения привлекательности инфраструктурных проектов для частных инвесторов. Вместе с тем процедура выдачи гарантий устроена так, чтобы защитить интересы государства как гаранта инвестиций.

---

[5] *Этот термин связан с историей страны, а именно с невыполнением контрактов правительством, дефолтом по внешнему долгу, политической нестабильностью.*

[6] *Создан на основании Федерального закона о государственно-частном партнерстве № 11, 079/04.*

ОЦЕНКА РИСКОВ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ И УСЛОВИЯ ВЫДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ В ИНДИИ

Публикуемая подробная информация о количестве проектов, находящихся в стадии разработки, и объемах инвестиций в инфраструктуру Индии свидетельствует об огромных возможностях, предоставляемых Индией иностранным и национальным инвесторам по вложению средств в различных секторах экономики по всей стране. Как правило, предлагаемые для реализации проекты предполагают высокую доходность, хотя в некоторых случаях даже высокодоходные проекты не могут компенсировать высокие риски. Вероятность и частота возникновения инвестиционных рисков на этапах разработки, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры заставляют и государство, и инвесторов анализировать возможности их распределения между частными инвесторами, государством, кредиторами, проектными организациями и страховщиками и разрабатывать стратегии по их минимизации.

Риски, связанные с реализацией крупных инфраструктурных проектов, рассматриваются Правительством Индии как значительные и детально анализируются на всех этапах их исполнения. Практика реализации проектов показывает, что недооценка рисков — основная причина возникновения спорных ситуаций на этапах строительства и эксплуатации объектов, которые, в свою очередь, приводят к неадекватному соотношению цены и качества инфраструктуры.

Конституция Индии возлагает ответственность за предоставление государственных гарантий на органы исполнительной власти в пределах, устанавливаемых парламентом Индии. Законом Индии «О бюджетной ответственности и управлении бюджетом»[7] установлен предел в 0,5 % ВВП для государственных гарантий, выдаваемых в течение одного финансового года. Если этот предел превышен вследствие непредвиденных обстоятельств, законодательство обязывает министра финансов выступить с публичным заявлением в парламенте. Для всех без исключения государственных гарантий установлена плата за их предоставление в процентах от размера запрашиваемой гарантии.

Поскольку гарантии ведут к увеличению государственных обязательств, они рассматриваются таким же образом, что и предложения по ссудам, т. е. среди прочего, с учетом кредитоспособности заемщика, рисков, которые предполагается покрыть суверенной гарантией, обоснованием общественной значимости выполнения контракта, под который запрашивается гарантия, оценок риска наступления гарантийного случая и других обязательств, которые могут привести к реальным расходам бюджета.

В целях обеспечения большей транспарентности финансовых операций и в интересах всего общества установлено правило обязательной публикации информации о гарантиях, предоставленных правительством, и выплатах по ним. Данное правило относится, в частности, к информации, касающейся класса и количества гарантий, гарантийных сумм, обращений по выплате гарантий, гарантийных взносов и другой существенной информации [10].

Риск, связанный с принятием нового условного обязательства, включая вероятность будущих выплат, должен быть тщательно оценен соответствующей организацией, обращающейся за выдачей гарантии. Правилами выдачи гарантий предписано, что оценка риска должна быть поручена независимому внешнему эксперту и проводиться даже тогда, когда уполномоченный орган уже принял решение о предоставлении гарантии. Оценка должна содержать описание финансового состояния предприятия, вероятность наступления гарантийного случая, возможные риски, связанные с реализацией проекта, под исполнение которого запрашивается гарантия. Эта информация принимается во внимание при

[7] *The Fiscal Responsibility and Budget Management Act, 2003. No. 39.*

планировании общего объема средств, которые могут быть востребованы для покрытия гарантийных обязательств в бюджете текущего или очередного финансового года.

В Индии сложилась практика тщательной оценки факторов, ведущих к успеху проектов, и факторов, препятствующих их эффективной реализации. Оценки, связанные с рисками реализации проектов, классифицируются в Индии по семи областям: управление рисками, интеграционные исследования, вопросы управления проектами, инвестиционная среда, закупки, экономическая целесообразность/эффективность, финансовые вопросы [11].

Сами риски классифицируются в зависимости от возможности их распределения или смягчения по отношению к каждому проекту. Среди рисков выделяются: передаваемые риски, т. е. риски, которые полностью можно переложить на частный сектор; сохраняющиеся риски, т. е. риски, ответственность по которым полностью несет правительство, например риски задержки выдачи разрешения на проект; общие риски, т. е. риски, которые могут быть распределены между бюджетом, частными инвесторами и кредиторами в зависимости от их характера.

Характер некоторых из критических рисков при реализации инвестиционных проектов и применяемые инструменты распределения рисков представлены в табл. 1.

Таблица 1

Риски и применяемые инструменты их распределения

Инфраструктурный риск	Инструмент распределения риска
Риск спроса / получения дохода: риск спроса определяется как колебание числа пользователей, связанное с введением платы за пользование объектом инфраструктуры, изменениями на рынке и качеством предоставляемых услуг. Например, если до начала эксплуатации объекта государственные услуги предлагались либо бесплатно, либо по очень низкой, субсидируемой правительством цене, то в течение длительного времени после прекращения субсидирования пользователи инфраструктуры будут ожидать, что услуги и дальше будут предоставляться бесплатно или по низкой цене. К этим ожиданиям добавляется нежелание платить за услугу, предоставляемую ранее бесплатно. Поскольку будущая доходность инфраструктурного проекта служит основанием для начала строительства объекта, для многих проектов коммерческое обоснование требует оценки спроса на услугу до начала проектирования и строительства объекта инфраструктуры	В целях поддержки проектов, по которым высока вероятность недостаточности поступлений для покрытия издержек инвестора и получения прибыли, Правительство Индии вводит дополнительные финансовые стимулы, например субсидирование цены пользования объектом инфраструктуры. Потенциальные пользователи инфраструктуры до начала реализации проекта получают гарантии, что им будет оказана услуга более высокого качества, но цена ее будет не выше, чем цена услуги, предоставлявшейся ранее государственным учреждением. Прогнозирование риска спроса на услугу и получения инвестиционного дохода служит обоснованием для планирования гарантийных обязательств государства
Финансовые риски: в индийском контексте большинство промоутеров инфраструктурных проектов не в состоянии мобилизовать на их реализацию финансовые ресурсы из своих собственных средств и в основном полагаются на механизмы проектного финансирования. Поскольку доходы от проектов ожидаются в местной валюте, погашение иностранных инвестиций (долговых обязательств или акционерного капитала) за счет внутренних поступлений в долгосрочной перспективе не рассматривается как приемлемое. Кроме того, индийские национальные разработчики проектов в большей степени зависят от коммерческих банков, чем от заимствований у институционального инвестора. В результате всегда существует вероятность невыполнения обязательств по инфраструктурным проектам	Для успешного завершения такого рода проектов Правительство Индии разработало механизм финансирования дефицита (*Viability Gap Funding* — VGF). Механизм распределения риска предполагает предоставление правительственного гранта на поддержку социально значимых, но финансово бесперспективных проектов. Механизм реализуется на основе плана, находящегося в ведении Министерства финансов Индии. Необходимая сумма резервируется в бюджете на ежегодной основе. Механизм по сути является государственной гарантией с фиксированным резервом бюджетных средств для покрытия возможных убытков, связанных с реализацией инфраструктурных проектов
Риск обслуживания долга: недостаточность денежных потоков для погашения долга может стать серьезной проблемой на этапе эксплуатации объекта. Хотя во многих проектах предусмотрено введение моратория на погашение основного долга, высокая процентная ставка в сочетании с низкой доходностью на начальном этапе эксплуатации объекта может повысить вероятность риска нехватки средств на обслуживание долга	Используются механизмы предоставления государственных гарантий по достаточности денежных потоков

Инфраструктурный риск	Инструмент распределения риска
Географический или территориальный риск: этот тип риска относится к проблеме, возникающей из-за территориального расположения объекта инвестиций, и связан с тем, что не все территории Индии в равной степени пригодны для реализации даже типового проекта. Например, строительство автомагистралей традиционно осуществлялось в Индии за счет бюджетных средств главным образом по причине длительного срока подготовки проектов и негарантированной доходности. Рост потребительского спроса и потребности в дополнительных финансовых ресурсах вызвал необходимость поиска новых подходов для привлечения частных инвестиций	Региональное распределение инфраструктурных проектов, реализуемых на долевых условиях финансирования государства и частного сектора, из-за «географического неравенства» вынудило Правительство Индии реализовать особую политику при строительстве национальных автомагистралей (*Special Accelerated Road Development Programme for North Eastern Region* — SARDP-NE) для гарантий финансирования проектов в отдаленных северо-восточных районах Индии. Механизм распределения риска заключался в ускоренном развитии дорог в Северо-Восточном регионе на основе двухэтапной схемы финансирования, предоставления государственных гарантий, налоговых льгот и беспошлинного импорта дорожного оборудования

Источник: составлено авторами по [11].

В целях ускорения темпов развития инфраструктуры и мобилизации необходимых объемов частных инвестиций Правительство Индии приняло дополнительные меры по созданию благоприятной инвестиционной среды и соответствующей нормативно-правовой базы для привлечения частного капитала в инфраструктурные проекты [12]. В отдельных секторах экономики, таких как энергетика, автомобильные дороги, порты, аэропорты и железные дороги, на смену традиционному механизму государственной поддержки пришла практика выдачи государственных гарантий по контрактам государственно-частного партнерства (ГЧП). Цель перехода состояла в удвоении инвестиций в инфраструктуру в течение одиннадцатого пятилетнего плана с акцентом на участие капитала частного сектора.

Новая архитектура гарантийной поддержки проектов включает ряд мер, начиная с учреждения Комитета по инфраструктуре (*Committee on Infrastructure*) под председательством премьер-министра Индии. Был также институционализирован механизм оперативной оценки и утверждения проектов ГЧП [13]. Для экономически оправданных, но коммерчески бесперспективных проектов правительство ввело схему гарантированных капитальных грантов путем предоставления финансирования для покрытия дефицита средств.

Новый механизм предусматривает принятие таких документов, как типовое концессионное соглашение, типовая тендерная документация и утверждение прозрачных процедур проведения государственных закупок. Цель перехода к повсеместному распространению договоров ГЧП для инфраструктурных проектов заключается в обеспечении оптимального распределения рисков и выгод в сочетании с гарантией предоставления качественных услуг на основе прозрачного и конкурентного процесса отбора проектов. Примечательно, что в исследовании, проведенном по заказу Азиатского банка развития, Группа экономических исследований (EIU) высоко оценила архитектуру ГЧП в Индии, присвоив ей наивысший рейтинг по международным стандартам [14].

Основные новшества механизма касаются мер по сохранности инвестиций, предусматривающих надежные государственные гарантии, а также возможности использования средств страховых и пенсионных фондов помимо привлечения внешних заимствований, в том числе от международных банков развития, таких как Всемирный банк и Азиатский банк развития.

Результатом реализации этих мер стало учреждение новой организации, находящейся под полным контролем государства, с мандатом на обеспечение долгосрочной поддержки инфраструктурных проектов — Индийской инфраструктурной финансовой компании (*India Infrastructure Finance Company Limited* — IIFCL). Для обеспечения выполнения мандата компании разработаны специальные процедуры и правила, которыми она руководствуется

при мобилизации ресурсов, оценке и отборе инфраструктурных проектов, способах кредитования и принятии инвестиционных решений. IIFCL разрешено привлекать средства с внутренних и внешних рынков на основе предоставления суверенных гарантий, что помогает сохранить затраты по займам на относительно низком уровне. Кроме того, гарантированные займы могут выдаваться без соблюдения требований к залогу.

Создание инфраструктурной финансовой компании явилось по сути первой в своем роде инициативой, позволившей осуществить в Индии широкие заимствования на рынке частного капитала, не подвергая государственную казну неуправляемым рискам. Эта инициатива оценивается как успешная, поскольку она сыграла каталитическую роль, позволив существенно увеличить приток частного капитала в инфраструктурные проекты, что помогло не только почти удвоить общий объем инвестиций в инфраструктуру в период между двумя пятилетними планами, но и заметно увеличить долю инвестиций в ВВП Индии.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РОССИИ

Предоставление государственных гарантий в практике государственного управления рассматривается в Бразилии и Индии как важная мера, направленная на повышение интереса инвесторов к финансированию общественно значимых проектов. Вместе с тем и в Индии, и в Бразилии приняты меры, направленные на предотвращение и минимизацию возможных потерь бюджета, связанных с рисками долгосрочных инвестиций. Правила выдачи гарантий, апробированные в этих странах, могут быть применены и в России, учитывая, что существующий механизм предоставления государственных гарантий в России нуждается в совершенствовании.

Поскольку в России государственные гарантии предоставляются на безвозмездной основе, а их администрирование связано со значительными ежегодными издержками, полезным представляется опыт Бразилии в области использования встречных гарантий. Этот инструмент позволяет минимизировать риск для гаранта и ресурсы, необходимые для мониторинга и контроля экономического субъекта, которому предоставляется гарантия. Возможно также введение в России платы за выдачу гарантии в зависимости от ее размера. Эта мера, направленная на повышение ответственности инвестора и принципала за неисполнение проектов, позволит смягчить риски и отсечь заведомо неперспективные проекты на ранних стадиях их рассмотрения и реализации.

Интересен опыт Бразилии в создании фондов участия штатов и муниципалитетов для гарантии выполнения субнациональными образованиями своих обязательств. Средства фондов, формируемые за счет отчислений от федеральных налогов и направляемые в виде трансфертов штатам и муниципалитетам, могут быть удержаны федеральным правительством в случае нарушения ими платежных обязательств.

Заслуживает внимания практика создания специализированных государственных гарантийных фондов. Целесообразность их функционирования обусловлена высокой заинтересованностью частных инвесторов в инфраструктуру в получении государственных гарантий. Целью создания таких фондов в России могло бы стать гарантирование рисков и выдача поручительств по крупным инфраструктурным проектам, имеющим высокую социальную значимость, в том числе по проектам ГЧП и реформирования жилищно-коммунального сектора.

Один из недостатков государственной гарантийной поддержки в России — отсутствие всесторонней оценки рисков реализации инвестиционных проектов, поддерживаемых государственными гарантиями, а сами гарантии часто рассматриваются как отложенное во времени бюджетное обеспечение заведомо убыточных проектов. В этом контексте целесообразно использование опыта Индии в области оценки и управления рисками инфраструктурных проектов и развития инструментов государственных гарантий с учетом типа риска и эффективности проекта.

Библиография / References

1. Мохнаткина Л. Б. Сбалансированность бюджета и государственный долг как индикаторы финансово-бюджетной безопасности региона // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 106–119 [Mokhnatkina L. B. Budget Balance and Government Debt as Indicators of Region's Financial and Budgetary Security. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2018, no. 2, pp. 106–119. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2 (In Russ.)].
2. Беляков И. В. Анализ и учет неявных бюджетных обязательств, связанных с финансовой системой // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 71–84 [Belyakov I. V. Monitoring and Analysis of Contingent Budget Liabilities to Financial System. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 4, pp. 71–84 (In Russ.)].
3. Бокарев А. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 56–70 [Bokarev A. A., Bogacheva O. V., Smorodinov O. V. Methodology Development of Efficiency Evaluation of Public Infrastructure Investment Management. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 4, pp. 56–70 (In Russ.)].
4. Rodden J. Bailouts and Perverse Incentives in the Brazilian States. In: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Ed. by J. A. Rodden, G. S. Eskeland, and J. Litwack. Boston, MA: MIT Press, 2003, pp. 213–248.
5. Ülgentürk L. The role of public debt managers in contingent liability management. Selected country practices. An annex to an OECD Working Papers on Sovereign Borrowing and Public Debt Management, 2017, no. 8. Available at: https://doi.org/10.1787/93469058-en.
6. Pattanayak S. Fiscal Transparency Handbook. International Monetary Fund, April 2018. Available at: http://dx.doi.org/10.5089/9781484331859.069.
7. Prestação de Contas do Presidente da República 2016. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, abril de 2017.
8. Queiroz C., Astesiano G., Serebrisky T. An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint. Inter-American Development Bank, March 2014. Available at: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/zana1.pdf.
9. Schur M. Public-Private Partnership Funds. Observations from International Experience. ADB East Asia Working Paper Series, September 2016. Available at: https://www.adb.org/sites/default/files/publication/202486/eawp-06.pdf.
10. Guarantees given by the Government. Statement under Rule 6 of the FRBM Rules, 2004. Annex — 5(iii). Receipts Budget, 2016–2017. Available at: https://www.indiabudget.gov.in/ub2016-17/rec/annex5c.pdf.
11. Kakati M., Baruah P. Optimal Risk Allocation in Public-Private Partnership (PPP) Projects in India. The 2016 WEI International Academic Conference Proceedings. Available at: https://www.westeastinstitute.com/wp-content/uploads/2016/09/Munindra-Kakati-Pallav-Baruah.pdf.
12. Government Guarantee Policy. Ministry of Finance. Department of Economic Affairs. Budget Division. New Delhi, 2010. Available at: https://dea.gov.in/sites/default/files/govern_guarantee_policy_1.pdf.
13. Иванова А. О. Организация и управление сферой государственно-частного партнерства в Индии // Государственно-частное партнерство. 2017. Т. 4. № 1. С. 9–22 [Ivanova A. O. Organisation and Management of Public-Private Partnerships in India. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo — Public-Private Partnership*, 2017, iss. 4, no. 1, pp. 9–22. Available at: https://creativeconomy.ru/lib/37811 (In Russ.)].
14. Roy A. Innovative financing: the case of India Infrastructure Finance Company. The World Bank. Infrastructure & Public-Private Partnership. Blog. Available at: http://blogs.worldbank.org/ppps/innovative-financing-case-india-infrastructure-finance-company.

A. S. Kovalevskaya, S. I. Nikulina

Government Guarantees as an Instrument for Investment Risk Allocation

Authors' affiliation:
Antonina S. Kovalevskaya *(e-mail: ankoval@nifi.ru), ORCID 0000-0002-5118-970X, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Svetlana I. Nikulina *(e-mail: snikulina@nifi.ru), ORCID 0000-0002-1525-7648, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract

Government guarantees for investment projects are important as a risk allocation instrument encouraging investors to finance socially significant projects. In spite of many advantages, it involves considerable risks for a guarantor and financial stability of a country. Therefore, issues of managing risks connected with government guarantees provision are relevant for many countries especially for the Russian Federation, where existing mechanism of government support by means of guarantees needs changes. The article describes the experience of Brazil and India in government guarantees management in relation to the investment projects. Their practices are especially important for Russia as both countries are its BRICS partners and considered as the most attractive destinations for overseas investment allocation. It is useful for Russia as an investment guarantor in terms of its security improvement and risk management of investment projects during making decisions about guarantees provision. Analysis covers organizational and management specifics of government guarantees in the area of public-private partnership. The study is carried out on such elements of the management system as a creation of guarantee funds to protect investors from investment risks and evaluation of infrastructure projects effectiveness. Based on the analysis, the authors give recommendations on how to improve the government guarantees instruments in Russia.

Keywords:

government guarantees, infrastructure investments, infrastructure projects risks, guarantee funds, guarantee support mechanism, contingent liabilities, budget stability

JEL: *E62, H54*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-23-33

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-34-45

О. В. Богачева, О. В. Смородинов

Особенности проведения обзоров расходов в Ирландии: опыт для России

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

Олег Владиславович Смородинов *(e-mail: osmorodinov@nifi.ru), к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

Решение задачи повышения эффективности бюджетных расходов и обеспечения их увязки с приоритетными целями государственной политики делает необходимым применение обзоров расходов как одного из инструментов управления общественными финансами. В настоящей статье подробно рассматривается опыт Ирландии по применению обзоров расходов, который отличается высоким уровнем организации их проведения — наличием действенной нормативной и методической базы, четким разделением ролей и полномочий участников, обязательной интеграцией разработанных предложений в проект бюджета, применением различных типов обзоров в зависимости от поставленных целей и задач. Авторы полагают, что эти особенности организации процесса подготовки обзоров расходов целесообразно использовать в Российской Федерации.

Ключевые слова:

обзоры расходов, федеральный бюджет, нормативная и методическая база подготовки обзоров, базовые бюджетные расходы, меры экономии

JEL: *H50, H61, H68*

За последнее десятилетие в странах ОЭСР существенно изменилась роль обзоров расходов в управлении бюджетными ресурсами. Из метода оценки эффективности, который эпизодически применялся в целях получения операционной экономии и сокращения бюджетного дефицита, обзоры расходов превратились в регулярно используемый инструмент экономии (оптимизации) и перераспределения бюджетных средств в контексте сдерживания роста агрегированного объема расходов и реализации приоритетов государственной политики.

Зарубежный опыт реновации обзоров становится актуальным и для России, где одной из важнейших задач бюджетной политики является значительное повышение эффективности бюджетных расходов, которая вышла на передний план в связи с принятием глобальных целей научно-технического прорыва и повышения качества жизни населения[1].

---

[1] *Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».*

Возможность использования обзоров расходов как инструмента управления бюджетными расходами впервые была научно обоснована в работах таких известных специалистов в области БОР, как М. Робинсон, Т. Каристайн, А. Шик, К. Вандирендонк, Й. Хоуксворт, К. Клепсвик, Е. Лау, М. Марсель и др. [1–9]. В этих работах были сформулированы общие принципы проведения обзоров, типология и этапы их проведения, роль основных участников и организационные механизмы, что обеспечило быстрое распространение практики их применения.

В настоящее время обзоры расходов применяются в большинстве стран ОЭСР. При этом специалисты отмечают наличие как общих характеристик, на которых основывается их проведение, так и национальных особенностей в организации проведения обзоров и использовании их результатов в бюджетном планировании. Поэтому в предлагаемой статье сначала кратко сформулированы основные характеристики современных обзоров расходов. Затем подробно рассматриваются особенности проведения обзоров расходов в Ирландии — стране, где этот процесс отличает высокая степень развития нормативной и методической базы, а также четкое распределение ролей и ответственности ключевых стейкхолдеров. В заключительной части статьи представлены предложения по организации проведения обзоров в России с учетом международного опыта.

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В настоящее время широкое распространение получило определение, впервые данное М. Робинсоном, согласно которому обзор расходов является процессом регулярного анализа базовых расходов, включающего разработку и принятие мер по экономии бюджетных средств [1; 2].

В этом определении были заложены несколько важных характеристик данного понятия:

1. регулярность проведения обзоров (действенность этого инструмента зависит от регулярности его использования в рамках бюджетного планирования);

2. обзор расходов является не просто анализом расходов, а анализом базовых расходов, под которыми понимаются расходы в условиях действующего законодательства (обзор, как правило, не должен включать предложения по новым расходам);

3. обзор расходов направлен на разработку мер экономии — в нем не проводится разработка предложений по увеличению расходов и принятию новых обязательств (исключение — расходы в целях экономии);

4. обзор расходов включает не только *разработку* мер экономии, но и принятие их к *реализации* (в противном случае он мало чем отличается от анализа и оценки государственных программ).

На основе накопленного в последние годы опыта проведения обзоров в странах ОЭСР были установлены их классификация[2] и ряд дополнительных характеристик [10]. Как показал международный опыт, успешное внедрение обзоров расходов требует формирования соответствующей институциональной среды. Это закрепление нормативно-правовыми актами целей и задач проведения обзоров, полномочий участников, формирование механизмов организации и координации их деятельности, определение типов обзоров, их включение в бюджетный процесс, а также обеспечение стандартизации проведения обзоров на основе разработки и принятия методической базы. Особые успехи в этой области Ирландии выдвигают эту страну в качестве примера проведения обзоров.

---

[2] *Обзоры делятся прежде всего на стратегические обзоры и обзоры экономичности. Стратегический обзор проводится в целях получения экономии путем сокращения объема/качества государственных услуг либо иных непосредственных результатов. Обзор экономичности направлен на снижение затрат на единицу услуг при неизменном объеме и качестве услуг. Обзоры также делятся на общие и выборочные. В общем обзоре объекты заранее не устанавливаются, а выборочные обзоры предполагают установление перечня тем.*

ОБЗОРЫ РАСХОДОВ В ИРЛАНДИИ

Начало формализации процесса проведения обзоров расходов в Ирландии связано с принятием в 1997 г. Министерством финансов Руководства по проведению обзоров расходов. В течение следующего десятилетия в это руководство неоднократно вносились изменения и дополнения. Действующая в настоящее время редакция была опубликована в марте 2007 г. под названием «Практическое руководство по оценке результативности и эффективности и обзору политики»[3].

В конце 1990-х — начале 2000-х гг. обзоры расходов в Ирландии, как и в большинстве других стран, где они проводились, были составной частью оценки эффективности и результативности государственных программ и направлений политики. Поэтому набор нормативных и методических документов, используемых в процессе подготовки обзоров расходов в тот период, включал, в частности:

— правила анализа «затраты-выгоды» (1999 г.);

— руководство по оценке и управлению предложениями по государственным капитальными расходам (2005 г.);

— циркуляр по оценке результативности и эффективности (2006 г.);

— циркулярное письмо по проведению экспресс-оценки на соответствие общим условиям финансовых санкций в отношении многолетних инвестиционных пакетов (2007 г.).

В 2013 г. Министерством государственных расходов и реформы Ирландии был введен в действие Кодекс государственных расходов (далее — Кодекс), в состав которого были включены обновленные версии вышеперечисленных документов[4].

Кодекс содержал целый ряд новаций, в том числе:

— требования к базовым расходам и инструкции по предварительной оценке и планированию текущих расходов;

— снижение порогов расходов с €30 млн до €20 млн при проведении предварительной оценки инвестиционных проектов по заявкам отраслевых министерств в Министерство государственных расходов и реформы на основе анализа «затраты-выгоды» и анализа эффективности затрат;

— обязательное проведение предварительной оценки инвестиционных проектов стоимостью более €20 млн;

— обязательное проведение предварительной оценки текущих программ/предложений по расходам с предполагаемой стоимостью свыше €20 млн и ежегодным уровнем расходов минимум €5 млн;

— замена существующих процедур экспресс-оценки инвестиционного проекта аудиторской оценкой качества; аудиторский отчет должен представляться в Министерство государственных расходов и реформы;

— введение новых требований к обзорам результативности и эффективности расходов и политики, в частности, ежегодный отбор направлений проведения обзоров. Каждый обзор должен включать стандартный отчет, содержащий традиционную оценку результативности и эффективности программ, которая обеспечивает сопоставимость оценки;

— введение нового вида оценки расходов — оценки конкретных направлений политики (*Focused Policy Assessments, FPAs*), которая обеспечивает более детализированный анализ программ, важный для решения конкретных задач отраслевых министерств и проведения предварительной оценки программ;

---

[3] *Value for Money and Policy Review Initiative Guidance Manual. URL: http://publicspendingcode.per.gov.ie/wp-content/uploads/2011/11/VFM-Guidance-Manual-2007.pdf.*

[4] *The Public Spending Code. URL: http://publicspendingcode.per.gov.ie/wp-content/uploads/2013/09/Circular-13-13.pdf.*

— обязательная публикация на интернет-сайте Министерства государственных расходов и реформы экономических параметров (ставка дисконтирования, расчетные цены), необходимых для проведения оценки и сопоставления проектов.

Обзоры расходов до мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. и первый общий обзор расходов 2008 г.

В период до мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. обзоры расходов в Ирландии в основном проводились отраслевыми министерствами в соответствии с Руководством по проведению обзоров расходов и были направлены на оптимизацию министерских бюджетов, не предполагая их сокращения[5]. После кризиса первый общий обзор расходов был подготовлен в 2008 г. Специальной группой (*Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes*), сформированной Правительством Ирландии исключительно из внешних экспертов.

Министерство финансов обеспечивало техническую поддержку, но не выполняло управленческих или контрольных функций в процессе подготовки обзора. Целевых показателей для Специальной группы не было установлено, хотя к этому времени уже были сделаны предварительные прогнозные оценки потребности в экономии средств для текущих расходов (€3 млрд) и капитальных расходов (€1,75 млрд) на 2010 и 2011 гг. [11].

Это был первый общий обзор в том смысле, что он не ограничивался перечнем объектов, которые подвергаются предварительной оценке. Специальная группа разработала стандарты отчетов для отраслевых министерств, в основе которых были положены вопросы результативности и эффективности в контексте бюджетирования, ориентированного на результат.

Инструкцией устанавливались следующие разделы отраслевых отчетов:

— цели программы;

— финансовые и трудовые ресурсы;

— показатели непосредственных результатов;

— способы оказания услуг, оценка достижения заявленных целей с учетом выделенных ресурсов;

— вероятные последствия прекращения программы;

— возможные варианты сокращения объемов программ и расходов на их реализацию, в том числе административных расходов, либо прекращение отдельных программ[6].

Специальная группа рассматривала доступную информацию по каждой программе, анализировала результативность и текущий уровень расходов, проводила анализ процесса предоставления услуг, возможности повышения эффективности путем организационных изменений и (или) передачи на аутсорсинг. Процесс подготовки обзора носил характер «снизу вверх». По запросу Специальной группы каждое ведомство, участвовавшее в обзоре, предоставляло отраслевой отчет, содержавший оценки расходов отраслевых бюджетов и выполнения показателей отраслевых программ, а также предложения по размерам экономии расходов и анализ влияния этих предложений на непосредственные и конечные результаты. Ряд предложений разработало само Министерство финансов. Основываясь на всех этих материалах, Специальная группа подготовила и представила в правительство отчет по итогам общего обзора расходов за 2008 г., в котором было рекомендовано сократить численность рабочих мест в государственном секторе на 17,3 тыс.

---

[5] *Справедливости ради следует отметить, что еще в 1987 г. ирландское правительство пыталось бороться с ростом расходов и сформировало консультативный комитет по обзорам расходов, но результаты его деятельности не были заметными.*

[6] *Report of the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes. URL: https://www.yumpu.com/en/document/view/443090/report-of-the-special-group-on-public-service-numbers-and-.*

и на 5 % уменьшить социальные выплаты[7]. Рекомендовалось получить общую годовую экономию бюджета в размере €5,3 млрд, что, по мнению разработчиков, не являлось максимально возможным объемом сокращения расходов [11]. В целом эти предложения были учтены при составлении бюджета на 2010 г. Впоследствии правительство официально признало, что гражданские служащие внесли существенный вклад в достижение целевых показателей экономии и оживление экономики. В 2009–2010 гг. расчетная экономия фонда оплаты труда и пенсионных выплат превысила €3 млрд[8].

Порядок и результаты работы Специальной группы вызвали определенную критику со стороны Министерства финансов, которое фактически не имело контроля за работой внешних экспертов и не участвовало в разработке предложений по сокращению расходов. В связи с этим в 2011 г. Министерство финансов было разделено на два министерства с выделением Министерства государственных расходов и реформы, которому были переданы некоторые функции Министерства финансов, связанные с государственными расходами, в том числе текущее управление процессом обзоров и контроля за проведением реформ.

Общий обзор расходов на период 2012–2014 гг.

Обзор расходов, проведенный в 2011 г., получил название Comprehensive Expenditure Report 2012-14[9]. В марте 2011 г. к власти пришло новое правительство, разработавшее Программу послекризисного восстановления экономики Ирландии в 2011–2016 гг. Кроме того, в ноябре 2011 г. был обнародован План реформы государственного сектора. Эти документы содержали целый ряд бюджетных новаций, включая:

— введение среднесрочного трехлетнего горизонта планирования как в целом, так и по отдельным ведомствам;

— установление потолков общего объема расходов и потолков ведомственных бюджетов (отдельно по текущим и капитальным расходам);

— введение бюджетного правила (в соответствии с которым должна быть обеспечена сбалансированность бюджета в среднесрочной перспективе)[10];

— переход от процедуры бюджетного планирования «снизу вверх» к планированию на основе прогноза общего объема расходов;

— введение Кодекса расходов, определяющего основы планирования, анализа и оценки расходов, стандарты, правила и процедуры;

— введение периодичности проведения общих обзоров расходов один раз в три года;

— переход к программному формату бюджета и бюджетированию, ориентированному на результат;

— повышение степени подотчетности парламенту и обществу.

Бюджетной реформе способствовала Программа помощи Ирландии по переходу к среднесрочному бюджетному планированию, реализуемая Правительством Ирландии совместно с ЕС и МВФ. Программа предусматривала организацию в Ирландии независимого консультативного органа в сфере планирования и исполнения бюджета (*Budget Advisory Council*) и принятие закона о бюджетной ответственности.

---

[7] *Рекомендации были сделаны в период, когда уровень безработицы в стране увеличился до 12 % в 2009 г. против 4,7 % в 2007 г.*

[8] *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation, OECD Public Governance Reviews, 2015, p. 68. URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en.*

[9] *Comprehensive Expenditure Report 2012-14. URL: http://www.budget.gov.ie/Budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf.*

[10] *Подробнее о применении бюджетного правила в Ирландии в рассматриваемый период см.: https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2014/06/RIBF_March11.pdf.*

Обзор расходов проводился в целях масштабной бюджетной консолидации, перераспределения расходов в соответствии с новыми приоритетами и задачами экономии бюджетных средств. На период 2012–2014 гг. были впервые определены приоритеты в работе правительства, которыми стали:

— поддержка нуждающихся, наиболее уязвимых категорий граждан;
— содействие экономическому росту и занятости;
— реформа сферы государственных услуг;
— поддержка материнства и детства.

Перед общим обзором были поставлены следующие задачи:

— предоставить правительству полный набор предложений по перераспределению (оптимизации) расходов в соответствии с государственными приоритетами;
— обеспечить достижение бюджетных целей;
— исследовать новые и инновационные способы реализации государственной политики в реформируемом государственном секторе.

Началу обзора предшествовал отбор тем, который проводило Министерство государственных расходов и реформы на основе предложений отраслевых ведомств. Министерство приступило к ежегодной подготовке Плана обзоров расходов по наиболее актуальным темам, имеющим высокий потенциал повышения эффективности расходов и влияния на политику. План обзоров должен был утверждаться правительством.

Общий обзор расходов на 2012–2014 гг. содержал также следующие основные требования к обзорам:

— охват всех направлений расходования средств;
— максимизация бюджетного пространства для проведения реформ;
— установление потолков расходов на 2012–2014 гг.;
— единые критерии, которым должны отвечать обзоры.

Были установлены следующие критерии оценки качества, реализации и иных аспектов выполнения программ расходов (табл. 1).

Таблица 1

Набор критериев для оценки степени выполнения программы расходов

Критерии качества программы	Критерии реализации программы	Дополнительные критерии выполнения программы
Наличие целей и их формулирование	Достижение заявленных целей программы (на основе анализа показателей результатов)	Отсутствие дублирования в решении задач
Соответствие целей приоритетам политики правительства	Эффективность (определение, достигается ли максимизация показателей непосредственных результатов при заданном уровне затрат)	Возможность межведомственного взаимодействия в целях повышения эффективности
Обоснованность подходов к решению проблем и достижению целей	Учет интересов всех стейкхолдеров	Применение комплексного подхода к решению задач на уровне организации в целом (наличие многофункциональных или общих центров предоставления услуг, применение электронного документооборота между департаментами, использование иных возможностей ИТ)
Наличие и качество показателей результатов		Использование аутсорсинга для оказания государственных услуг
Разработка альтернативных подходов к решению проблем, их оценка на основе анализа «затраты-выгоды» либо иной методики		
Обеспеченность финансовыми и иными ресурсами		

Источник: составлено авторами на основе Comprehensive Expenditure Report 2012-14, p. 84 (http://www.budget.gov.ie/Budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf).

Эти критерии оценки программ легли в основу теста на результативность и эффективность, который должны были проходить все программы отраслевых министерств. Каждое отраслевое министерство получило инструкцию о проведении такой оценки, а также прошло тренинг по подготовке обзора на семинарах.

В обзоре на 2012–2014 гг. впервые перед отраслевыми министерствами была поставлена задача идентифицировать экономию средств в размере 5 % от уровня отраслевого потолка расходов на 2015 г., а также достичь цели увеличения бюджетного «пространства» для новых инвестиций в рамках установленных потолков расходов. Однако в связи с тем, что темпы экономического восстановления Ирландии к началу проведения обзора превысили прогнозируемые показатели, потребность в достижении экономии постепенно потеряла свою остроту.

Перед проведением обзора также было установлено, что им будут охвачены все расходы, кроме тех, по которым готовились специальные обзоры — обзор расходов на оплату труда госслужащих и обзор расходов на инфраструктуру (капитальные расходы).

Обзоры проводились отдельно по текущим и капитальным расходам. Требования к обзорам по капитальным расходам отличались от требований к текущим расходам. В отношении инвестиционных расходов отраслевые департаменты должны были учесть сценарные условия сокращения ассигнований на капитальные расходы до 70 % в 2011 г. и проранжировать инвестиционные проекты в рамках оставшихся 30 % ассигнований. По результатам проведения обзора Министерство по государственным расходам и реформе подготовило Отчет об инфраструктуре и капитальных инвестициях[11]. Этот отчет и составленный по итогам отраслевых обзоров Общий обзор расходов на 2012–2014 гг. были представлены Министерством по государственным расходам и реформе в правительство до начала переговоров по бюджету на 2012 г. и среднесрочный период.

Ирландские специалисты отмечают, что при подготовке отчетов был использован опыт обзоров расходов Канады, Нидерландов и Великобритании. Общий обзор расходов на 2012–2014 гг. способствовал достижению бюджетных целей на 2012 г. и планируемый период 2013–2014 гг.

В целом результаты проведенных в 2008 и 2011 гг. обзоров расходов в Ирландии были признаны успешными как местными, так и международными экспертами. Реализация предложений, содержащихся в этих обзорах, позволила достичь экономии в размере €7,8 млрд, что составило большую часть общего сокращения расходов (€9,5 млрд) в 2009–2011 гг. [1].

В то же время опыт проведения отраслевых обзоров показал, что они не обеспечивают полного и глубокого охвата конкретных проблем, что привело к образованию нового вида обзоров — оценки конкретной политики (*Focused Policy Assessments, FPA*s)[12]. Их стали применять для решения следующих задач:

— межведомственные вопросы (обзоры готовит Центральная служба оценки расходов самостоятельно либо совместно с отраслевыми министерствами);

— оценка отдельных расходных программ для решения наиболее актуальных задач, стоящих перед конкретными отраслями (секторами) экономики;

— предварительная оценка программ.

Сроки подготовки этих обзоров ограничиваются, как правило, тремя месяцами и не требуют создания управляющего комитета. Их подготовку возглавляет глава Центральной службы оценки расходов.

---

[11] *Infrastructure and Capital Investment 2012–2016: Medium Term Exchequer Framework. Department of Public Expenditure and Reform. November, 2011. URL: http://www.dttas.ie/sites/default/files/publications/public-transport/english/infrastructure-and-capital-investment-2012-2016-medium-term-exchequer-framework/infrastructure-and-capital-investment-2012-20162.pdf.*

[12] *Irish Government Economic and Evaluation Service. URL: https://igees.gov.ie/publications/expenditure-reviewandevaluation/vfmr-initiative-fpas.*

Общий обзор расходов на 2015–2017 гг.

В отличие от предыдущего обзора расходов подготовка общего обзора на 2015–2017 гг. носила более открытый характер. Ирландской общественности предложили представить свои предложения по экономии бюджетных расходов. В результате было отобрано более 60 предложений отдельных граждан и организаций, которые затем были направлены соответствующим отраслевым министерствам.

Еще одна особенность общего обзора на 2015–2017 гг. — отсутствие непосредственных целевых показателей сокращения бюджетных расходов, что было связано с продолжающимся ростом ирландской экономики, который позволил не проводить сокращение, а умеренно увеличивать государственные расходы[13]. В этих условиях общие обзоры расходов стали инструментом контроля и сдерживания роста расходов в рамках установленных общих и отраслевых потолков и обеспечения приоритизации государственных программ. В остальном порядок и организация проведения обзора не изменились и осуществлялись в полном соответствии с Кодексом государственных расходов.

Процесс подготовки обзора носил характер «снизу вверх», то есть основную ответственность за подготовку предложений по экономии несли отраслевые ведомства, которые своевременно представили отчеты в Министерство государственных расходов и реформ. Параллельно с общим обзором также проводился обзор капитальных расходов на этот период.

Новый отчет (*Comprehensive Expenditure Report 2015–2017*) был представлен Министерством государственных расходов и реформы в ирландский парламент 14 октября 2014 г. Он содержал распределение бюджетных ассигнований и государственные меры, включающие обязательства правительства по сокращению бюджетного дефицита (до уровня ниже 3 % в 2015 г.), а также потолки расходов на 2016 и 2017 гг. В отчете отмечалось, что за 2010–2015 гг. занятость в госсекторе сократилась на 10 %[14].

Организационный механизм и процедуры проведения обзоров расходов в Ирландии

После 2008 г. существенно изменились организационный механизм и процедуры проведения обзоров расходов. Процесс работы с обзорами возглавила Руководящая группа (*Steering Group*) под председательством министра государственных расходов и реформы, состоящая из высших чиновников этого министерства и политических деятелей высокого ранга.

Текущее руководство и методическую поддержку стала обеспечивать созданная в рамках Министерства государственных расходов и реформы Центральная служба оценки расходов (*The Central Expenditure Evaluation Unit*). Она была создана еще в 2006 г. и выполняла в основном технические функции. После мирового финансового кризиса ее полномочия были существенно расширены: она стала не только осуществлять мониторинг хода подготовки обзоров расходов, но и собирать отраслевые обзоры в единый документ — сводный обзор, готовить общие рекомендации по результатам обзоров, а также в случае необходимости проводить собственные исследования.

С целью эффективного проведения обзоров расходов в новом формате Правительством Ирландии в 2012 г. был сформирован независимый консультативный орган — Ирландская государственная служба по экономике и оценке (*The Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES*)[15]. Она была сформирована как межведомственная

---

[13] *В Ирландии, как и в других странах еврозоны, рост государственных расходов привязан к потенциальному реальному росту экономики и зафиксирован на три года.*

[14] *Comprehensive Expenditure Report 2015–2017. URL: http://www.budget.gov.ie/Budgets/2015/Documents/Part%20I%20Report%20of%20the%202014%20Comprehensive%20Review%20of%20Expenditure.pdf.*

[15] *См. http://igees.gov.ie/.*

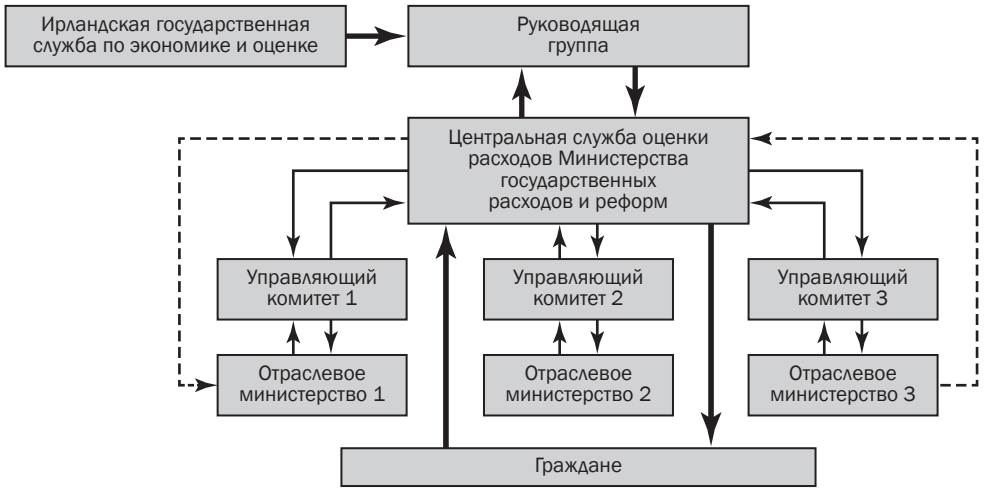
служба, в которую вошли представители Министерства здравоохранения, Министерства государственных расходов и реформы и Министерства финансов. Главной задачей Службы стало обеспечение стандартов проведения анализа и оценки результативности и эффективности государственной политики и поддержки правительственных реформ. Кроме того, Служба должна была ежегодно согласовывать с Министерством государственных расходов и реформы темы обзоров[16].

Непосредственную ответственность за подготовку отраслевых обзоров несут управляющие комитеты (*steering committees*), которые создаются отраслевыми министерствами и включают представителей Министерства государственных расходов и реформы. Возглавляют управляющие комитеты независимые председатели, которые непосредственно не отвечают за конкретную область обзора. Управляющие комитеты контролируют процесс подготовки отраслевых обзоров расходов.

Схематически процесс подготовки обзоров расходов в Ирландии изображен на рис. 1.

Рисунок 1

Процесс организации обзоров расходов в Ирландии



Источник: составлено авторами.

Управляющий комитет, обеспечивающий подготовку отраслевого обзора, как правило, состоит из пяти человек, включая председателя, одного ведущего оценщика, одного представителя Министерства государственных расходов и реформы (руководителя подразделения, отвечающего за данное бюджетное ассигнование) и двух специалистов с опытом проведения обзоров расходов/аудита (это могут быть либо служащие министерства, либо внешние эксперты). Для членов комитета, кроме ведущего оценщика и председателя, работа в нем является не основной, а дополнительной. Должен быть соблюден принцип отсутствия конфликта интересов. Основная роль управляющего комитета заключается в том, чтобы выработать приемлемые предложения по экономии расходов и определить дальнейший ход их внедрения.

В задачи управляющих комитетов, созданных отраслевыми министерствами, входят подготовка проектов технических заданий обзоров расходов, определение целей программы, по которой проводится обзор, программной логической модели (логическая цепь: цели, задачи, мероприятия, результаты), методологии обзора, включая требуемые данные,

[16] *Comprehensive Expenditure Report 2015–2017, p. 123.*

план-график подготовки обзора. Все материалы до рассмотрения на заседании управляющего комитета направляются в Центральную службу оценки расходов Министерства государственных расходов и реформы на согласование. Готовые материалы направляются на одобрение помощнику секретаря Министерства государственных расходов и реформы.

Техническое задание на проведение обзора должно быть также согласовано с отраслевым министерством. При необходимости проводятся согласительные процедуры между помощником секретаря Министерства государственных расходов и реформы и соответствующим отраслевым министром.

Непосредственным разработчиком отраслевого обзора расходов является ведущий оценщик. Он не должен работать в той сфере, по которой проводится обзор. До первого заседания управляющего комитета ведущий оценщик готовит презентацию обзора, проект технического задания, программную логическую модель и методологию обзора. Управляющий комитет не проводит встреч с заинтересованными лицами. Ведущий оценщик информирует председателя о ходе работы. Использование внешних консультантов, как правило, не разрешается, за исключением особых случаев, когда требуются специальные консультации. Аутсорсинг обзоров запрещен. Оплата подготовки отраслевых обзоров проводится за счет средств отраслевых ведомств, предназначенных для этих целей.

Отчеты готовятся в течение 6–9 месяцев, выполнение календарного плана обязательно. Если процесс подготовки отраслевого обзора не может быть завершен в установленный срок, то председатель управляющего комитета информирует об этом главу отраслевого департамента, который запрашивает продление срока у главы Центральной службы оценки расходов Министерства государственных расходов и реформы. При этом срок не может быть увеличен более чем на три месяца.

Итоговую версию отчета управляющий комитет передает отраслевому министру и генеральному секретарю соответствующего отраслевого министерства, копия направляется в Министерство государственных расходов и реформы. До публикации отраслевого обзора соответствующий министр готовит для правительства меморандум, который содержит основные результаты и предложения, а также ответы на поставленные вопросы. Отчет публикуется на портале отраслевого министерства. Отчеты отраслевых министерств поступают в комитеты парламента как информационный ресурс для обсуждения оценок бюджетных ассигнований на очередной год.

Уроки для России

Опыт Ирландии в проведении обзоров расходов позволяет сделать ряд выводов, которые могут оказаться полезными для внедрения этого инструмента в российскую практику.

В частности, проведение обзоров расходов способствовало выявлению существенной экономии бюджетных расходов и перенаправлению бюджетных ассигнований на решение приоритетных задач. Проведение обзоров расходов было увязано со среднесрочными целями бюджетно-налоговой политики и стратегическими целями государственной политики социально-экономического развития Ирландии. В процессе подготовки обзоров расходов обязательно учитывается соответствие предлагаемых вариантов экономии (оптимизации) бюджетных расходов государственным приоритетам. Для России применение обзоров расходов в качестве инструмента управления общественными финансами приобретает особую актуальность в связи с указом Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Проведение обзоров расходов будет способствовать экономии бюджетных средств и перенаправлению высвободившихся ресурсов на решение приоритетных задач, перечисленных в данном указе.

Успешный опыт проведения обзоров расходов в Ирландии во многом был связан с наличием развитой нормативно-правовой и методической базы, обеспечивающей

дисциплину и четкий порядок взаимодействия участников на всех этапах подготовки обзоров, а также стандартизацию подготовки отчетов. Важно также подчеркнуть, что на протяжении последних десяти лет методическая база постоянно совершенствовалась в ходе реформирования бюджетной сферы и государственного сектора, обеспечивая повышение эффективности проведения обзоров расходов. В Российской Федерации необходимо разработать и принять пакет нормативных правовых и методических документов, которые должны обеспечить высокий уровень эффективности и результативности обзоров расходов и их интеграцию в бюджетный процесс.

По мере расширения практики проведения обзоров в Ирландии возрастала роль центрального финансового органа в текущем управлении и мониторинге хода подготовки обзоров. Важно отметить, что в составе этого государственного органа — Министерства государственных расходов и реформ — было сформировано специальное подразделение, отвечающее за подготовку обзоров расходов (Центральная служба оценки расходов). Представляет интерес и используемая Ирландией организационная модель проведения обзоров расходов, в рамках которой ключевую роль в непосредственной подготовке обзоров играют управляющие комитеты. Применительно к России управленческая «вертикаль» проведения обзоров расходов может выглядеть следующим образом. Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов обеспечивает стратегическое руководство процессом подготовки обзоров расходов. Минфин России осуществляет оперативное управление процессом, методическое и организационное обеспечение рабочих групп, которые занимаются непосредственной подготовкой обзоров.

В Ирландии применяются разные типы обзоров расходов. Общие обзоры расходов непосредственно интегрированы в трехлетнее бюджетное планирование. Предложения по экономии и перераспределению бюджетных средств включаются в состав документов по проекту бюджета и вносятся в парламент страны. Общие обзоры дополняются выборочными обзорами — оценками конкретной политики (FPAs), которые Министерство государственных расходов и реформы проводит отдельно от общих обзоров. Эти оценки играют важную роль в поиске потенциальных источников экономии и способствуют повышению эффективности общих обзоров. В Российской Федерации процесс внедрения нового инструмента управления финансами, на наш взгляд, целесообразно начинать с выборочных обзоров расходов — пилотных проектов по обзору расходов в рамках отдельных государственных органов и государственных программ Российской Федерации.

Библиография / References

1. Robinson M. Spending review. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Paris, 3–4 June 2013. Available at: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en.
2. Robinson M. Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, iss. 2, pp. 81–122. OECD, 2014. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/budget-v13-2-en.
3. Vandierendonck C. Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. European Commission. Economic Papers 525, July 2014. Available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.
4. Lau E. Proposal for analysis of spending reviews. 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results. OECD, 09–10 November 2011. Available at: http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf.
5. Schick A. The Metamorphoses of Performance Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, iss. 2, pp. 49–80. OECD, 2014. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/budget-v13-2-en.
6. Schick A. Lessons from the Crisis. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, no. 3. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k47tb29wn6h.
7. Marcel M. Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great Recession (Draft). OECD, 2012. Available at: http://www.oecd.org/eco/public-finance/Budgetingforfiscalspace.pdf.

8. Hawkesworth I., Klepsvik K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, no. 1. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31.
9. Thomas Th., Skrok E. Country Cases: Thinking about spending reviews in EU new member states (NMS): design choices. PEMPAL. Yerevan, 12 February, 2015. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/5_tthomas_spending-reviews_eng-30x.pdf.
10. Бегчин Н. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 49–63 [Begchin N. A., Bogacheva O. V., Smorodinov O. V. Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2018, no. 3, pp. 49–63 (in Russ)].
11. Kennedy F., Howlin J. Spending reviews in Ireland — Learning from experience. *OECD Journal on Budgeting*, 2016, no. 2, pp. 93–108. OECD, 2017. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0.

O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Features of Spending Reviews in Ireland: Experience for Russia

Authors' affiliation:
Olga V. Bogacheva *(e-mail: bogacheva@nifi.ru), ORCID 0000-0002-2821-0988, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow 117997, Russian Federation*
Oleg V. Smorodinov *(e-mail: osmorodinov@nifi.ru), ORCID 0000-0003-3195-1637, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
Since the beginning of the recent financial and economic crisis (2007–2008), spending reviews have played an important role in Ireland's efforts to increase the fiscal space available to government for new, higher priority policies. This goal has been achieved by applying a systematic process of identification of ineffective and inefficient saving programs. The authors of the article claim that experience of Ireland in organization of spending review process could be useful for implementation of this instrument in Russia. First, the case of Ireland clearly demonstrates that regular review of baseline expenditures requires more active role from the government and the Ministry of Finance in allocation of all budget resources. It is also obvious that commitment of the top political and official level is vital for the final success in implementation of this instrument in Russia. As for the Ministry of Finance, it should play a key role in designing the spending reviews' format, advising the top political level on the selection of topics, scope and parameters of spending reviews, and identification of spending options. Second, success of spending reviews in Ireland is backed by strong legal and methodological framework which regulates rights and responsibilities of each participant in the review preparation process. Formation of such framework is the key prerequisites of successful implementation of spending reviews in Russia. Third, it should be noted that Ireland applies various types of spending reviews depending on a goals set. In Russia, it is advisable first to conduct a number of pilot selective reviews focused on government programs and particular ministries and agencies. After accumulating sufficient expertise, it would be appropriate to conduct a comprehensive spending review

Keywords:
spending reviews, federal budget, baseline budget expenditures, legal and methodological framework, saving measures

JEL: *H50, H61, H68*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-34-45

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-46-57

В. В. Климанов, А. А. Михайлова, В. А. Яговкина

Нормативно-правовое обеспечение открытости бюджета на региональном уровне в России

Владимир Викторович Климанов *(e-mail: vvk@irof.ru), д. э. н., заведующий кафедрой Института общественных наук РАНХиГС; директор Института реформирования общественных финансов (г. Москва)*
Анна Александровна Михайлова *(e-mail: aam@irof.ru), к. э. н., доцент кафедры Института общественных наук РАНХиГС; начальник отдела Института реформирования общественных финансов (г. Москва)*
Вита Александровна Яговкина *(e-mail: vaya@irof.ru), к. ю. н., доцент, доцент кафедры Института общественных наук РАНХиГС; старший консультант-юрист Института реформирования общественных финансов (г. Москва)*

Аннотация
В статье анализируется, как в нормативных правовых актах и практической деятельности субъектов Российской Федерации используются такие понятия, как открытый (прозрачный) бюджет, бюджет для граждан, народный бюджет, инициативный бюджет и партисипаторный (партисипативный) бюджет. Приводятся примеры отражения данных терминов в нормативных правовых документах; рассматривается, каким образом указанные виды бюджетов соотносятся между собой, в частности, выявлено, что народный и инициативный бюджеты аналогичны по своему содержанию в нормативных актах регионов. Сделан вывод о том, что в настоящее время принцип открытости (прозрачности) бюджета нашел полное отражение в законодательных актах субъектов Российской Федерации и, таким образом, сформирована система открытого бюджета на всех уровнях государственного управления.

Ключевые слова:
открытость бюджета, бюджет для граждан, партисипаторное бюджетирование, вовлечение граждан

JEL: *H72, H76, H79*

Понятие открытости (прозрачности) бюджета закреплено в ст. 36 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) в качестве одного из принципов бюджетной системы, причем с точки зрения дефиниции открытость и прозрачность бюджета используются как синонимы и определение для них дается общее. В нормативных актах и на практике в подавляющем большинстве случаев применяется только один из этих терминов, а именно «открытость бюджета». Термин «прозрачность бюджета» встречается в региональных актах буквально в считаных случаях, причем одновременно используется и термин «открытость» как синоним[1].

Статья подготовлена в рамках исследования «Повышение открытости бюджета как элемент государственного управления», выполняемого в рамках государственного задания РАНХиГС.

[1] *См., напр., Постановление правительства Мурманской области № 479-ПП от 29.09.2016 «Об обеспечении прозрачности (открытости) бюджетного процесса в доступной и понятной для граждан форме».*

В настоящее время под принципом прозрачности (открытости) бюджета понимается в соответствии с указанной статьей БК РФ: опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти; открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов; обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации; стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода), утверждение секретных статей только в составе федерального бюджета. Следует отметить, что даже если субъект Федерации не принял нормативный акт, обеспечивающий опубликование данных о бюджете, или не ввел соответствующую норму в акт, регламентирующий бюджетный процесс, от данной обязанности это его не освобождает. В связи с этим в данной статье не будет рассматриваться подробно закрепление (или отсутствие такового) в нормативных правовых актах региона составляющих принципа открытости бюджета, указанных в ст. 36 БК РФ.

В разработанном Минфином России проекте новой редакции БК РФ предложено объединить принципы подотчетности и прозрачности (открытости) бюджетов[2]. Следует отметить, что ранее (до 2007 г.) вместо принципа открытости бюджета в БК РФ закреплялся принцип гласности, который имел более узкое наполнение, и практически полностью содержание этого принципа вошло в нынешнее содержание открытости бюджета. В то же время в юридической литературе говорится о том, что принцип прозрачности (открытости) бюджета является выражением общеправового принципа гласности, и иногда этот принцип называют принципом транспарентности бюджета [1] или публичности [2].

Прозрачность (открытость) формирования и расходования бюджетных средств принято называть одним из основополагающих принципов управления публичными финансами, а прозрачность бюджетов всех уровней — считать главной характеристикой для определения уровня развитости бюджетной системы государства [3; 4].

Принцип открытости (прозрачности) бюджета имеет международную основу. Так, в 1998 г. Международный валютный фонд принял Кодекс транспарентности, то есть руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, которое носит рекомендательный характер. Помимо этого документа на международном уровне существуют и иные акты по открытости бюджетов, например Хартия открытых данных «Группы восьми» 2013 г., предполагающая в т. ч. открытие данных о национальных и местных бюджетах, Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (редакция 2007 г.), Кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ 2014 г. и др., которые неоднократно анализировались в литературе [см., напр., 5].

Если понимать открытость бюджета в широком смысле, то нельзя сводить ее только к публикации данных в средствах массовой информации или в сети «Интернет» (в т. ч. путем реализации проекта «Электронный бюджет» в рамках формирования и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами). Следует говорить о закреплении в нормативных актах помимо собственно термина «открытый бюджет» таких инструментов, как «инициативный бюджет», «народный бюджет», «партисипаторный (партисипативный) бюджет» и «бюджет для граждан», увеличивающих

---

[2] *Ст. 13 проекта новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/bud_codex/#.*

степень открытости бюджетных данных и бюджетного процесса. Представляется, что усиление участия физических и юридических лиц в определении направлений расходования бюджетных средств, в частичном софинансировании избранных проектов и контроле за бюджетными расходами при решении вопросов местного значения также служит повышению открытости бюджета в широком смысле. Нормативно-правовое закрепление каждого из указанных инструментов будет подробнее рассмотрено ниже.

ОТКРЫТЫЙ БЮДЖЕТ

Как было сказано выше, открытость бюджетных данных обеспечивается в первую очередь обязательным опубликованием определенного объема данных о региональном бюджете в сети «Интернет», поскольку это самый простой, экономичный, доступный и быстрый способ придать данным открытость и публичность. Иногда на уровне региона такая обязанность находит свое закрепление не в акте, посвященном бюджетному процессу, а в отдельном нормативном акте[3]. Достаточно часто в качестве дополнительной гарантии доступности информации о бюджете регион использует так называемый бюджет для граждан и регламентирует состав и порядок обнародования данных, входящих в него.

Интересен опыт регионов, которые приняли план мероприятий («дорожную карту») по обеспечению открытости бюджетных данных, например опыт Тюменской области[4]. В документе указанного региона четко обозначены сроки исполнения тех или иных действий, ведущих к открытости бюджетных данных, и органы, ответственные за каждое действие.

Также одним из основных инструментов, позволяющих оценить открытость бюджетов, является мониторинг открытости бюджетных данных по определенным показателям (и, как следствие, составление рейтинга субъектов Российской Федерации[5] или муниципальных образований региона по уровню открытости бюджетных данных). Показатели такого мониторинга устанавливают ориентиры в отношении состава, содержания и доступности документов в соответствии с требованиями законодательства к открытости бюджета и осуществлению общественного контроля за бюджетными отношениями. При этом необходимо учитывать, что открытость бюджетных данных — это часть прозрачности бюджетных данных в целом в рамках оценки качества управления региональными и муниципальными финансами[6]. Таким образом, процесс мониторинга и рейтингования муниципальных образований по степени открытости бюджетных данных на уровне регионов — прямое следствие деятельности Минфина России по проведению аналогичного мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации.

Часто нормативное правовое регулирование открытости бюджета на уровне регионов заключается именно в регламентировании порядка указанного мониторинга и составления соответствующего рейтинга муниципальных образований (Астраханская, Брянская, Вологодская, Курская, Мурманская, Московская, Нижегородская и др. области, Республика Хакасия, Республика Коми и пр.), причем за основу критериев оценки обычно берутся

---

[3] *См., напр., распоряжение губернатора Астраханской области № 921-Р от 18.10.2004 «О проекте “Открытый бюджет”»; приказ министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области № 49-НПА от 31.08.2017 «О портале “Открытый бюджет Новосибирской области”»; Постановление правительства Севастополя № 925-ПП от 07.10.2015 «О создании официального портала "Открытый бюджет города Севастополя" и проведении модернизации Единой информационной системы управления бюджетным процессом города Севастополя».*

[4] *Распоряжение правительства Тюменской области № 121-рп от 21.02.2017 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») исполнительных органов государственной власти Тюменской области по обеспечению открытости бюджетных данных».*

[5] *Приказ Минфина России № 552 от 03.12.2010 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».*

[6] *Там же.*

показатели, которые использует Российская Федерация для оценки открытости бюджетных данных субъектов Федерации. Методика оценки, как правило, состоит из нескольких этапов, отражающих стадии бюджетного процесса или бюджетного цикла.

Практически всегда при мониторинге открытости бюджетных данных регион напрямую увязывает открытость бюджета с наличием и содержательным наполнением «бюджета для граждан», который по сути становится обязательной частью «открытого бюджета».

БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН

В нормативных правовых актах субъектов Федерации о «бюджете для граждан» речь идет в двух случаях: при установлении правил проведения конкурса на соответствующую тему и при регламентировании создания и функционирования информационных ресурсов и иных инструментов, раскрывающих данные о бюджете региона (в чем-то аналогично «открытому бюджету», но в более доступной и понятной для усвоения населением форме). Таким образом, проведение конкурса часто влечет выявление лучшей формы подачи информации о бюджете, который затем реализуется на практике. В связи с этим иногда возникает ситуация, когда у региона существует одновременно несколько нормативных актов, касающихся реализации проекта «Бюджет для граждан» — в рамках конкурса и как информационного ресурса[7].

Если речь идет о проведении конкурса, то критерии отбора проектов и номинации у многих регионов в нормативных правовых актах приблизительно одинаковые, что обусловлено тем, что в подавляющем большинстве случаев такие конкурсы проводятся субъектами Федерации в рамках общероссийского (федерального) конкурса на обозначенную тему. Участниками конкурса могут быть как муниципальные образования в отношении своих бюджетов (что обычно влечет проведение аналогичного конкурса на уровне муниципалитета), так и физические/юридические лица относительно регионального или федерального бюджета. Очевидно, что такие конкурсы объявляются в конкретном году, поэтому нормативный акт, регламентирующий его проведение на уровне субъекта Федерации, может приниматься заново в соответствии с новыми требованиями и номинациями или корректироваться. В любом случае цель проведения таких конкурсов как в рамках федеральных мероприятий, так и по собственной инициативе региона — повышение информированности населения региона об отношениях в бюджетной сфере. Отмечается, что благодаря такому федеральному конкурсу проект «Бюджет для граждан» в 2017 г. реализовывался по всем основным направлениям[8]. Таким образом, в данном случае также можно говорить о значительной роли Минфина России в методическом и организационном обеспечении и стимулировании открытости бюджетных данных в части проведения конкурсов на создание и наполнение информационных ресурсов и иных инструментов, раскрывающих данные о бюджете региона или муниципального образования.

В ряде регионов, например в Астраханской области, уделяется внимание подготовке информации о бюджете для различных категорий населения: работников бюджетной сферы, студентов, молодежи, многодетных семей, для лиц, желающих улучшить жилищные условия, для пенсионеров и проч. На необходимость такого представления указывает и Минфин России в приказе № 145н от 22.09.2015, где говорится о желательности структурирования информации о расходах бюджета с учетом интересов целевых групп пользователей. Информация для такой группы может быть представлена по следующим направлениям:

---

[7] *Напр., в Астраханской области были приняты распоряжение минфина Астраханской области № 449-р от 24.12.2013 «О реализации проекта “Бюджет для граждан”» и Постановление минфина Астраханской области № 57-п от 15.12.2014 «О конкурсе проектов “Бюджет для граждан”».*

[8] *Бюджет для граждан / Открытое правительство. URL: http://budget.open.gov.ru/budget/news/5516547.*

количественные характеристики, меры поддержки за счет средств бюджета публично-правового образования, государственные и муниципальные услуги, оказываемые представителям целевой группы за счет средств бюджета, мероприятия государственных программ регионов, направленные непосредственно на целевую группу.

Внедрение «Бюджета для граждан» в качестве информационного ресурса соотносится с институтом открытого бюджета и обусловлено в т. ч. созданием на федеральном уровне единого портала бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (*www.budget.gov.ru*), который в соответствии со ст. 241.2 БК РФ предназначен для обеспечения доступа к информации о бюджетной системе и об организации бюджетного процесса в Российской Федерации, к информации об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в отношениях, регулируемых бюджетным законодательством РФ, а также к иным сведениям, определяемым Минфином России в соответствии с его бюджетными полномочиями.

Как подчеркивает О. В. Болтинова, именно отсутствие полноценного механизма реализации закрепленного в БК РФ принципа прозрачности бюджетных данных для широкого круга пользователей стало одной из причин формирования такой информационной системы [6]. В литературе указывается, что электронный бюджет как элемент сервисного государства позволяет открыть не только результат финансово-хозяйственной деятельности, но и сам процесс принятия решения, и не только путем доступа к документам — отчетным данным, проектам, прогнозам, но и путем предоставления гражданам возможности понять логику принятия решений [7]. Также отмечается, что «Электронный бюджет» выступает ключевым направлением при построении и развитии государственных информационных ресурсов наряду с кассовым обслуживанием исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и общественным контролем за расходованием государственных средств [3; 8].

С 2016 г. все регионы представляют основные положения своих законов о бюджетах в доступной форме, каковой может быть не только размещение информации собственно о бюджете на очередной год в электронном виде в сети «Интернет», но и выпуск соответствующих печатных материалов (информационных брошюр и буклетов), видеопродукции, слайдов, мобильных приложений и т. п.

В некоторых регионах предпринята попытка закрепить определение «Бюджета для граждан» нормативным образом. Так, в Астраханской области «Бюджет для граждан» — это документ (аналитический материал), содержащий основные положения закона области о бюджете региона на очередной финансовый год и на плановый период в доступной для широкого круга заинтересованных пользователей форме, разрабатываемый в целях ознакомления с основными задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики области, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных средств. Республика Коми определяет его как документ, публикуемый в открытом доступе министерством финансов Республики Коми в целях предоставления гражданам актуальной информации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период и отчет о его исполнении в объективной, заслуживающей доверия, доступной и простой для понимания форме[9].

Информация, входящая в «Бюджет для граждан», обычно строится на основе трех ключевых документов: проекта закона о бюджете региона, принятого закона о бюджете и проекта закона (принятого закона) об исполнении бюджета субъекта Федерации за отчетный финансовый год.

---

[9] *Приказ минфина Республики Коми № 132 от 22.11.2013 «О составлении информационных брошюр о республиканском бюджете Республики Коми на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении республиканского бюджета Республики Коми в формате “Бюджет для граждан”».*

В основном в «Бюджете для граждан» на практике регионами отображаются общие характеристики бюджета региона, объемы доходов, расходы бюджета, межбюджетные отношения и государственный долг. Часто этот перечень дополняется иной информацией:

— о бюджетном процессе (Кировская область, Республика Коми);

— об используемых терминах (Республика Коми);

— о консолидированном бюджете (Магаданская область);

— краткой характеристикой макроэкономических показателей, заложенных в основу формирования бюджета (Республика Коми);

— о показателях бюджета региона в сравнении с аналогичными показателями других субъектов Федерации, схожих по уровню социально-экономического развития, и (или) с регионами, входящими в состав соответствующего федерального округа (Астраханская область);

— о капитальных вложениях и приобретении объектов недвижимого имущества, бюджетных инвестициях (Астраханская область);

— о государственных программах региона (Томская область);

— о государственных учреждениях (Ненецкий автономный округ) и (или) услугах (Кировская область).

Каждая из указанных частей в той или иной степени детализируется регионами, т. е. у одного региона она может быть представлена в виде общей информации внутри какого-либо основного раздела, а у другого — выделена в качестве самостоятельной единицы информации.

НАРОДНЫЙ БЮДЖЕТ

Под «народным бюджетом» обычно понимают вовлечение в финансирование каких-либо бюджетных проектов населения и юридических лиц. Например, В. В. Гамукин выделил следующие признаки «народного бюджета»: планирование использования средств с привлечением широкого круга экспертов; обсуждение проекта бюджета в условиях коллегиальности; прохождение всех прогнозируемых поступлений и платежей в строгом соответствии с графиком; устранение коррупции; отсутствие неожиданных событий или катастроф [9]. Следует обратить внимание, что при реализации «народного бюджета» речь идет о проектах, которые воплощаются на муниципальном, а не на региональном уровне.

В Омской области проект «Народный бюджет» — это комплекс мероприятий, направленных на обеспечение участия населения региона в решении вопросов социально-экономического развития данного субъекта Федерации[10]. В Республике Коми под народным проектом, финансируемым в рамках «Народного бюджета», понимают проект, предлагаемый к реализации органами местного самоуправления, сформированный с учетом предложений населения соответствующего муниципального образования.

При этом отбор проектов, на которые необходимо потратить бюджетные средства, происходит по конкурсу. В этом случае часть средств предоставляет региональный бюджет в виде субсидий, часть — местный бюджет, а оставшиеся средства собирают за счет добровольных пожертвований физических и юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей, причем обычно устанавливается минимальная доля софинансирования со стороны муниципальных образований и населения. Например, в Орловской области детально закреплено, что при реализации мероприятий по установке и ремонту детских площадок, расположенных на земельных участках, управление и распоряжение которыми осуществляется органами местного самоуправления муниципальных образований

[10] *Постановление правительства Омской области № 50-п 26.03.2014 «Об утверждении положения о проекте “Народный бюджет” в Омской области».*

области, доля софинансирования со стороны местного бюджета должна быть не менее 10 %, а со стороны физических и юридических лиц — не менее 25 %; для иных мероприятий доля участия местного бюджета должна быть не менее 12 %, а вот доля участия населения различается в зависимости от вида муниципального образования. Для сельских поселений это не менее 8 %, для остальных — не менее 15 %[11]. Иногда средства выделяются из регионального бюджета в виде гранта (например, в Кировской области)[12].

Целями предоставления субсидий (грантов) в регионах называются софинансирование реализуемых в рамках проекта «Народный бюджет» общественно значимых муниципальных проектов (Вологодская область), развитие социального партнерства органов местного самоуправления и общества в бюджетной сфере как механизма повышения гражданской активности, создание условий для развития институтов гражданского общества (Кировская область).

Критерии отбора проектов во многом схожи, но в зависимости от региона могут отличаться большей или меньшей степенью подробности или введением дополнительных критериев. Наиболее часто встречающиеся критерии — это актуальность (полезность) проекта; уровень софинансирования со стороны муниципального образования, населения и юридических лиц; социальный эффект проекта как для региона в целом, так и для благополучателей, а также возможная длительность этого эффекта; активность населения при выборе проекта (особенно детален учет этого компонента в Тульской и Омской областях).

ИНИЦИАТИВНЫЙ БЮДЖЕТ

Данный инструмент при своем закреплении в региональных нормативных правовых актах аналогичен по своему содержанию «народному бюджету» и используется чаще, чем последний. Инициативный бюджет считается видом партисипаторного (с участием граждан) бюджетирования. Среди особенностей инициативного бюджетирования называют поддержку инициатив граждан, направленных на решение вопросов развития инфраструктуры; участие населения в реализации проектов на всех стадиях от составления документации до контроля и дальнейшей эксплуатации созданных объектов; софинансирование проектов населением; встроенность в национальную административную и бюджетную системы и пр.

Регионы начинают формировать собственную повестку инициативного бюджетирования [10; 11]. В некоторых нормативных актах субъектов Федерации можно встретить определение инициативного бюджета (инициативного бюджетирования) как технологии участия граждан в определении приоритетов расходов бюджетных средств и последующей реализации проектов, направленных на решение вопросов местного значения[13], или как совокупности разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов[14]. В Пермском крае был избран лаконичный вариант

---

[11] *Постановление правительства Орловской области № 412 от 02.10.2017 «Об утверждении положения о проекте “Народный бюджет” в Орловской области».*

[12] *Постановление правительства Кировской области № 26/104 от 24.02.2015 «О реализации проектов “Народный бюджет”».*

[13] *Постановление правительства Республики Саха (Якутия) № 457 от 26.12.2016 «Об утверждении Программы Правительства Республики Саха (Якутия) по повышению эффективности управления региональными финансами на 2017–2019 годы».*

[14] *Постановление правительства Чувашской Республики № 71 от 22.02.2017 «О реализации на территории Чувашской Республики проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах».*

формулировки — это форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств[15].

Следует обратить внимание на разные формы закрепления инициативного бюджетирования в регионах — от принятия закона (Ленинградская область, Пермский край) до включения этого проекта в государственную программу (Республика Саха (Якутия)) или принятия подзаконного акта органа исполнительной власти (Чувашская Республика).

Как и в случае с «Народным бюджетом», речь идет о долевом софинансировании проектов, отобранных по установленным критериям на конкурсной основе по определенному каждым регионом перечню направлений. Инициаторами проектов могут быть как сами муниципальные образования, так и граждане (инициативные группы граждан) либо общественные объединения и некоммерческие организации (например, в Свердловской области).

В числе критериев отбора в подавляющем числе регионов называют:

— уровни софинансирования проектов за счет местных бюджетов и средств граждан (юридических лиц);

— социальную и экономическую эффективность проектов (включая экологический эффект), их актуальность;

— уровень участия населения в определении направлений, в отборе проектов и дальнейшей их реализации (включая неденежную форму участия);

— использование средств массовой информации в процессе отбора проектов.

Также в числе критериев указывается соответствие социально-экономическим приоритетам муниципального образования и (или) региона (Свердловская область), количество созданных или сохраненных рабочих мест в рамках реализации проекта (Амурская и Саратовская области, Республика Башкортостан, Хабаровский край), охват проектом жителей (Ярославская область, Кабардино-Балкарская Республика), наличие возможности дальнейшей реализации проекта после завершения его субсидирования (Мурманская и Новосибирская области, Кабардино-Балкарская Республика, Пермский край), использование новых эффективных решений, в т. ч. технических (Свердловская область).

Финансирование проектов осуществляется в основном за счет субсидий (Воронежская, Амурская, Мурманская области, Пермский и Алтайский края), хотя в Свердловской области, например, софинансирование происходит за счет иных межбюджетных трансфертов, порядок предоставления которых определен в рамках реализации государственной программы «Совершенствование социально-экономической политики»[16]. В Воронежской области до 2018 г. финансирование осуществлялось за счет субсидий в виде грантов.

В Ярославской области используются две формы трансфертов — субсидии (на реализацию мероприятий инициативного бюджетирования) и иные трансферты (на поддержку лучших практик инициативного бюджетирования), причем предоставляются они также в рамках государственной программы области, посвященной развитию местного самоуправления, но делается это через проектный офис губернатора[17].

---

[15] *Закон Пермского края № 654-ПК от 02.06.2016 «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае».*

[16] *Постановление правительства Свердловской области № 1209-ПП от 25.12.2014 «Об утверждении государственной программы Свердловской области “Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года”».*

[17] *Постановление правительства Ярославской области № 192-п от 27.02.2015 «Об утверждении государственной программы Ярославской области “Местное самоуправление в Ярославской области” на 2015–2020 годы»; Постановление правительства Ярославской области № 411-п от 18.05.2017 «Об утверждении основного мероприятия государственной программы Ярославской области “Местное самоуправление в Ярославской области” на 2015–2019 годы» (срок реализации программы был изменен на 2020 г., но в тексте последнего документа это не отражено).*

В рамках государственных программ поддерживают инициативное бюджетирование и иные субъекты Федерации, причем программы отличаются. Например, в Пермском крае это программа «Региональная политика и развитие территорий»[18]; Московская область предусмотрела реализацию практик инициативного бюджетирования на территории муниципальных образований в рамках госпрограммы «Управление имуществом и финансами»[19]; Амурская область развивает инициативное бюджетирование в рамках госпрограммы «Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и управления»[20], а Кировская — в рамках госпрограммы «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации»[21].

Средства регионального бюджета предоставляются по итогам конкурсного отбора среди местных инициатив. Часто, например в Свердловской области и Пермском крае, сначала проект отбирается конкурсной муниципальной комиссией и лишь затем представляется для оценки в региональную конкурсную комиссию.

Иногда регионы ограничивают количество проектов. Так, Кабардино-Балкарская Республика и Саратовская область позволяют одному муниципальному образованию реализовать лишь один проект в течение года, Республика Башкортостан также устанавливает ограничение в один проект от одного поселения (но не городского округа) по направлению «развитие общественной инфраструктуры», Мурманская область допускает до конкурса не более пяти проектов от каждого муниципального образования, Ненецкий автономный округ устанавливает максимально возможное количество заявок от одного сельского (городского) поселения — не более двух, от городского округа — не более четырех.

Также ставятся ограничения на процент (в Ненецком автономном округе это максимально 89 %) или сумму софинансирования из регионального бюджета как на один проект — например, в Ненецком автономном округе сумма субсидии из регионального бюджета на реализацию одного проекта не может превышать 1 млн руб., как и в Республике Саха (Якутия), но в последней сумма может быть увеличена до 1,5 млн руб. для административных центров муниципального района, городского округа и некоторых указанных в нормативном акте арктических и северных районов, — так и на все проекты в течение года для одного муниципального образования.

Редким и интересным примером можно назвать формирование инициативного бюджета со стороны отдельных целевых групп населения. Так, в Сахалинской области принят так называемый молодежный бюджет[22], который предназначен для реализации комплекса мероприятий, направленных на обеспечение участия старшеклассников образовательных учреждений системы общего образования в решении вопросов местного значения (при этом в регионе существует отдельный нормативный акт, посвященный реализации общественно значимых проектов, основанных на местных инициативах). В число финансируемых проектов, избранных непосредственно молодежью, входят проекты по строительству (реконструкции), ремонту и благоустройству объектов инфраструктуры муниципальной собственности, направленные на улучшение качества жизни населения, при этом сумма субсидии на реализацию каждого проекта может достигать 3 млн руб., а уровень софинансирования со стороны муниципального образования должен быть не менее 1 % от стоимости проекта.

---

[18] *Постановление правительства Пермского края № 1305-п от 01.10.2013.*

[19] *Постановление правительства Московской области № 855/38 от 17.10.2017.*

[20] *Постановление правительства Амурской области № 442 от 25.09.2013.*

[21] *Постановление правительства Кировской области № 189/839 от 28.12.2012.*

[22] *Постановление правительства Сахалинской области № 400 от 29.08.2017 «Об отдельных вопросах реализации в Сахалинской области общественно значимых проектов, основанных на местных инициативах в рамках проекта “Молодежный бюджет”».*

Следует отметить, что предоставление регионами значительного объема средств муниципальным образованиям для поддержки инициативного и народного бюджетирования связано с получением субъектами Российской Федерации федеральных трансфертов на цели поддержки местных инициатив, и в данном случае также можно говорить о стимулировании со стороны федерального центра повышения степени открытости бюджетных данных на региональном и местном уровнях.

ПАРТИСИПАТОРНЫЙ (ПАРТИСИПАТИВНЫЙ) БЮДЖЕТ

Этот термин практически не встречается на федеральном уровне в документах, касающихся бюджетных вопросов, а на региональном уровне он используется очень редко по сравнению с остальными.

В программных документах он выявлен в Тульской области и Республике Саха (Якутия). В первом из указанных регионов в программе совершенствования государственного управления области говорилось о необходимости ориентации на привлечение максимального числа жителей региона к участию в управлении, в т. ч. через механизмы гражданского участия в процессе формирования и принятия решений, что трактовалось именно как партисипативный бюджет[23].

Программа правительства Республики Саха (Якутия) по повышению эффективности управления региональными финансами[24] рассматривает понятие инициативного бюджетирования как технологию участия граждан в определении приоритетов расходов бюджетных средств и последующей реализации проектов местного значения, являющегося разновидностью партисипаторного (с участием граждан) бюджетирования, но не предполагает его реализацию в регионе.

В документах стратегического планирования регионов партисипаторное бюджетирование упоминается в долгосрочном бюджетном прогнозе Ярославской области[25], где закреплено, что на уровне региона предстоит разработка и внедрение портала «Открытый бюджет» с дальнейшим применением технологий партисипаторного бюджетирования и экстрабюджетирования при непосредственном участии населения Ярославской области.

В Республике Дагестан это понятие было использовано при составлении Плана действий по формированию позитивных ожиданий населения в Республике Дагестан на 2015 г., где речь идет о внедрении механизмов партисипативного бюджетирования и вовлечении населения в процесс распределения бюджетных средств, направляемых на развитие инженерной инфраструктуры[26].

Таким образом, термин «партисипативный (партисипаторный) бюджет (бюджетирование)» в субъектах Федерации применяется исключительно редко (в нескольких документах программного или стратегического характера или при проведении конкурсов на более широкую тему открытости бюджетов), вместо него обычно используются иные формулировки.

---

[23] *Постановление правительства Тульской области № 209 от 22.04.2014 «О программе совершенствования государственного управления в Тульской области “Открытый регион” на 2014–2016 годы».*

[24] *Постановление правительства Республики Саха (Якутия) № 457 от 26.12.2016 «Об утверждении Программы Правительства Республики Саха (Якутия) по повышению эффективности управления региональными финансами на 2017–2019 годы».*

[25] *Постановление правительства Ярославской области № 139-п от 12.02.2016 «Об утверждении Бюджетного прогноза Ярославской области на долгосрочный период (на 2016–2027 годы)».*

[26] *Распоряжение правительства Республики Дагестан № 190-р от 21.05.2015 «Об утверждении Плана действий по формированию позитивных ожиданий населения в Республике Дагестан на 2015 год».*

ВЫВОДЫ

В нормативных правовых актах и в российской региональной практике используются понятия: открытый (прозрачный) бюджет, бюджет для граждан, народный бюджет, инициативный бюджет и партисипаторный (партисипативный) бюджет.

Инструмент «инициативного бюджетирования» при своем закреплении в региональных нормативных правовых актах аналогичен по своему содержанию «народному бюджету» и используется чаще, чем последний, а термин «партисипаторный» бюджет встречается в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации крайне редко.

К настоящему моменту принцип открытости (прозрачности бюджета) достаточно полно отражен в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации. Этот факт свидетельствует о том, что система открытого бюджета сформировалась на всех уровнях государственного управления.

Также следует отметить значительное влияние Минфина России на повышение степени открытости бюджетных данных, в т. ч. в связи с выделением субсидий регионам на соответствующие цели, а также организационную и методическую поддержку, оказываемую федеральным финансовым органом регионам и муниципалитетам в сфере усиления степени открытости бюджетных данных.

Библиография

1. Казна и бюджет / Отв. ред. Д. Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.
2. Буянкина А. Н., Маркова Х. Принцип публичности (гласности) бюджетного процесса в Российской Федерации и государственных бюджетов в Чешской Республике // Современное право. 2016. № 5. С. 115–119.
3. Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11–17. DOI: 10.12737/5496.
4. Беленчук А. А., Климанов В. В., Михайлова А. А. Бюджетная открытость Российской Федерации в международном контексте: результаты 2017 года // Финансы. 2018. № 2. С. 7–12.
5. Голованова Н. В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 98–107.
6. Болтинова О. В. К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810–815.
7. Шеховцева Е. В. К вопросу о едином портале бюджетной системы Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 2. С. 152–159.
8. Климанов В. В., Михайлова А. А. Открытость и прозрачность бюджета: международные сопоставления и перспективы Российской Федерации // Финансы. 2016. № 4. С. 13–17.
9. Гамукин В. В. Бюджетные риски и бюджетные ошибки // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 12 (246). С. 15–24.
10. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1 (41). С. 110–122.
11. Цуркан М. В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3 (37). С. 119–130.

V. V. Klimanov, A. A. Mikhaylova, V. A. Yagovkina

Regulatory and Legal Support for the Budget Transparency at the Regional Level in Russia

Authors' affiliation:
Vladimir V. Klimanov *(e-mail: vvk@irof.ru), ORCID 0000-0001-9282-0812, RANEPA, Moscow, 119571, Russian Federation; Institute for Public Finance Reform, Moscow, 125009, Russian Federation*
Anna A. Mikhaylova *(e-mail: aam@irof.ru), ORCID 0000-0003-0831-2554, RANEPA, Moscow, 119571, Russian Federation; Institute for Public Finance Reform, Moscow, 125009, Russian Federation*
Vita A. Yagovkina *(e-mail: vaya@irof.ru), RANEPA, Moscow, 119571, Russian Federation; Institute for Public Finance Reform, Moscow, 125009, Russian Federation*

Abstract
The article shows how in the Russian Federation the following concepts are used in normative legal acts and in practice: open (transparent) budget, citizens budget, people's budget, initiative budget and participatory budget. All the above-mentioned budget types have been consolidated at the regional level in the Russian Federation. The authors present the examples of how these terms are reflected in normative legal documents and and how these types of budgets are correlated, in particular, that the people's and initiative budgets are similar in content in the normative acts of the regions. The conclusion is drawn that at present the principle of budget transparency can be fully detected in the legislative acts of the Russian regions, thus an open budget system has been created at all levels of government. The authors also emphasize the significant impact of the Ministry of Finance on increase of the transparency degree in budget data.

Keywords:
budget transparency, citizens budget, participatory budgeting, citizens involvement

JEL: *H72, H76, H79*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-46-57

References

1. Treasury and Budget. Ed. by D. L. Komyagin. Moscow: Nauka Publ., 2014, 501 p.
2. Buyankina A. N., Markova H. The Principle of Publicity (Openness) of Budget Process in the Russian Federation and Public Budgets in the Czech Republic. *Sovremennoe pravo — Contemporary law*, 2016, no. 5, pp. 115–119.
3. Povetkina N. A., Khazova E. V. Integrated Information Systems of Management of Public Finance in Provision of Transparency of Budget System of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava — Journal of Russian Law*, 2014, no. 9, pp. 11–17. DOI: 10.12737/5496.
4. Belenchuk A. A., Klimanov V. V., Mikhailova A. A. Budgetary Transparency of the Russian Federation in the International Context: Results of 2017. *Finansy — Finance*, 2018, no. 2, pp. 7–12.
5. Golovanova N. Measuring Budget Transparency: International and Russian Experience. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2015, no. 3 (25), pp. 98–107.
6. Boltinova O. V. On the Implementation of the Principle of Transparency (Openness) of the Budget. *Aktual'nyje problemy rossijskogo prava — Actual Problems of Russian Law*, 2013, no. 7, pp. 810–815.
7. Shekhovtseva E. V. On the Issue of a Single Portal of the Budgetary System of the Russian Federation. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal — Leningrad Law Journal*, 2017, no. 2. pp. 152–159.
8. Klimanov V. V., Mikhailova A. A. Openness and Transparency of the Budget: International Comparison and Prospects of the Russian Federation. *Finansy — Finance*, 2016, no. 4. pp. 13–17.
9. Gamukin V. V. Budgetary risks and budgetary errors. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Science and Experience*, 2015, no. 12 (246), pp. 15–24.
10. Vagin V. V., Shapovalova N. A. Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2018, no. 1 (41), pp. 110–122.
11. Tsurkan M. V. Analysis of Regional Participatory Budgeting Practices in the Framework of Local Initiatives Support Program. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 3 (37), pp. 119–130.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-58-69

А. Л. Суслина, Р. С. Леухин

Работает ли налоговое стимулирование инноваций? Оценка эффективности в России и в мире

Александра Леонидовна Суслина *(e-mail: asuslina@eeg.ru), руководитель направления «Фискальная политика» Экономической экспертной группы; младший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Роман Сергеевич Леухин *(e-mail: leukhin@eeg.ru), эксперт Экономической экспертной группы; лаборант-исследователь Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

В данной статье на основе обзора исследований мы предприняли попытку ответить на вопрос — действительно ли налоговые инструменты сами по себе являются неэффективным способом стимулирования инноваций или же существуют препятствия, мешающие эффективности таких видов поддержки. В работе проводится сравнение налогового стимулирования с прямым финансированием инновационной деятельности; показано, что каждый из этих методов стимулирования исследований и разработок обладает своими преимуществами и недостатками. Также обсуждаются причины низкой востребованности налоговых льгот в России. Кроме того, рассматриваются ключевые характеристики благоприятной среды для инновационной активности. На основе проведенного анализа мы приходим к мнению, что от налоговых льгот не стоит отказываться, а также предлагаем возможные способы совершенствования налогового стимулирования в России: анализ эффективности льгот на уровне федеральных органов, введение инструмента «патентного окна», создание условий стимулирования инноваций физическими лицами и др.

Ключевые слова:

налоги, льготы, стимулирование инноваций, государственная поддержка инноваций, эффективность налоговых стимулов

JEL: *H2, H3, K34*

Налоговые инструменты стимулирования инноваций в последние годы стали привлекать внимание государственных органов многих стран. В 1995 г. лишь в 12 из 26 стран ОЭСР предоставлялась возможность использовать такие налоговые льготы, а к 2017 г. их количество увеличилось до 30 из 35 [1; 2]. Высокая популярность мер поддержки инноваций во многом объясняется осознанием того факта, что инновации в современном мире служат основой устойчивого роста и конкурентоспособности экономики. В целом нововведения и технологический прогресс способствуют повышению производительности труда, создают новые рабочие места и повышают качество человеческого капитала. В результате высокотехнологичные отрасли привлекают большие объемы инвестиций и являются центром притяжения крупных транснациональных капиталов.

Кроме того, выгоды от инноваций с точки зрения общества в целом обычно превышают выгоды компаний, которые осуществляют инновационную деятельность. Это, в свою

очередь, делает обоснованным государственный интерес и государственное участие в программах поддержки инноваций. Однако важно понимать, что создание механизмов поддержки инноваций, в т. ч. налоговых, не тождественно увеличению инновационной активности и тем более технологическому прорыву. Иными словами, стимулирование инноваций далеко не всегда приносит желаемый результат, и встает вопрос — стоит ли тратить бюджетные ресурсы на поддержку инновационной активности.

Обычно в контексте анализа эффективности государственных механизмов поддержки инноваций основной упор делается на попытку количественно оценить инновационный эффект от той или иной меры или льготы и не ставится задача объяснить, почему такие стимулы могут оказаться неэффективными. В данной статье на основе обзора литературы обсуждается вопрос: можно ли считать налоговые инструменты неэффективными и потому подлежащими упразднению или замене или же существуют препятствия, мешающие налоговым мерам работать как должно, и следует создать необходимые условия, при которых налоговые стимулы будут работать?

СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИЙ — МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Инструменты стимулирования инноваций, используемые в мировой практике, можно разделить на две категории: прямое финансирование и налоговое стимулирование. Во вторую категорию входят:

— налоговый кредит — вычет из суммы налога на прибыль какой-то части расходов на исследования и разработки (величина определяется ставкой налогового кредита);
— приростной налоговый кредит — вычет из суммы налога на прибыль прироста расходов на исследования и разработки по сравнению с базовым периодом;
— зарплатный налоговый кредит — уменьшение налогов на величину заработных плат научных сотрудников;
— ускоренная амортизация основных фондов, связанных с исследованиями и разработками[1];
— инвестиционный налоговый кредит — списание значительной части стоимости оборудования в первые годы его эксплуатации.

Многие страны используют в том или ином виде различные меры налогового стимулирования инноваций. Среди практик, которые показали достойный уровень результативности, можно привести несколько примеров стран с основными особенностями устройства системы налогового стимулирования [3; 4].

Так, в **Норвегии** с 2003 г. правительство ввело налоговый кредит со ставкой в размере 20 % для малых и средних предприятий, для остальных — в размере 18 %. Предоставление льготы происходит путем отбора компаний по ряду критериев, в частности: наличие ясных целей по планируемым инновациям, четкий план действий и т. п. В период с 2002 по 2013 г. на получение льготы были поданы 32 258 проектов, из которых отбор прошли 24 619.

При выборе механизмов поддержки инноваций власти исходили из предположения, что налоговые кредиты потребуют меньшего объема административных расходов, чем прямое финансирование. Также они посчитали, что при использовании налоговых кредитов возникнет меньше проблем с неравномерным распределением информации между частными компаниями и государством по сравнению со случаем прямого финансирования.

Немаловажным является то, что расходы, на которые предоставляется налоговый кредит, проходят обязательный аудит. Особое внимание уделяется также простоте и прозрачности процедуры получения льготы. С точки зрения оценки эффективности данной

[1] *Стоит отметить, что ускоренная амортизация не всегда классифицируется как инструмент налогового стимулирования инноваций.*

программы стимулирования методом «разности разностей»[2] было получено, что одна норвежская крона потерь бюджета от налогового кредита приводит к росту расходов на исследования и разработки на две кроны.

У системы налоговых льгот в **Канаде** можно выделить следующие особенности:

— для доступа к налоговым стимулам должен осуществляться какой-либо из следующих видов деятельности: экспериментальные разработки с целью создания или улучшения материалов, устройств, товаров или процессов; прикладные исследования с целью продвижения научных знаний; фундаментальные исследования;
— предоставляется федеральный налоговый кредит в размере 20 % на оговоренные виды расходов на исследования и разработки, которые осуществляются в Канаде. Неиспользованные налоговые кредиты могут быть отложены на 20 лет (в некоторых регионах на десять лет);
— предусмотрены региональные налоговые стимулы: налоговые кредиты от 4,5 до 37,5 % в зависимости от региона;
— используются специальные федеральные и региональные налоговые кредиты для ряда отраслей: информационные технологии, медиа, видеоигры и фильмы. Также предусмотрены налоговые кредиты для сфер, в которых разработка новых технологий решает проблемы изменения климата, чистоты воздуха, качества воды и почвы;
— в ряде регионов есть дополнительные налоговые кредиты для исследовательских учреждений.

Анализ канадской программы в основном показывает высокий уровень эффективности налоговых стимулов инновационной деятельности. В частности, на основе данных за 1997–1999 гг. был сделан вывод о том, что фирмы, пользующиеся налоговыми стимулами, гораздо лучше продают новые товары. Однако, судя по всему, несмотря на то что инвестиции на исследования и разработки увеличиваются, средства идут на финансирование краткосрочных проектов. А в другом исследовании был сделан вывод о том, что налоговые стимулы в целом приводят к увеличению общего уровня благосостояния: оно увеличилось на 0,11 канадского доллара при одном потерянном долларе налоговых поступлений [3; 4].

Некоторые канадские практики предоставления льгот для инновационной деятельности могут быть использованы в других странах: общественные обсуждения эффективности, стабильность используемой схемы, правительственные и академические оценки существующих решений.

Показателен также опыт **Хорватии** — там налоговое стимулирование инноваций включает в себя предоставление разнообразных налоговых вычетов. Если речь идет о фундаментальных разработках, то из налогооблагаемой базы вычитается величина в размере 150 % таких расходов. Для других типов исследований предусмотрены вычеты несколько меньшей величины. Такой подход представляется достоинством программы, поскольку наибольшую величину вычета получают исследования, которые в большей степени сталкиваются с проблемой недофинансирования. Оценки показали, что увеличение расходов на исследования и разработки в данном случае превысило потери бюджета от налоговых послаблений [3; 4].

Отдельного упоминания стоит одно из последних исследований эффективности налогового стимулирования инноваций. В **Великобритании** в 2008 г. для малых и средних предприятий изменилось требование к величине активов, необходимых для доступа к налоговым льготам. Поскольку в тот момент данное изменение законодательства было единственной мерой, направленной на стимулирование инноваций, исследователями [5]

---

[2] *Перевод с английского difference-in-differences. Представляет собой эконометрический метод оценки данных естественного эксперимента.*

на основе метода «разрывного дизайна»[3] был сделан вывод, что налоговые стимулы оказывают значительный эффект на инновационную активность. Кроме того, в той же работе был получен следующий общий результат — без существования налоговых льгот (в период 2006–2011 гг.) инновационная активность была бы на 10 % ниже фактической.

Политика в области налоговых стимулов постоянно совершенствуется, причем это совершенствование идет в обоих направлениях и предполагает не только расширение и введение новых практик налогового стимулирования, но и отказ от наименее эффективных инструментов [6].

Спектр мер налогового стимулирования инновационной активности в России тоже достаточно широк. Приведем краткий обзор используемых мер. Можно выделить следующие инструменты, которые применяются на федеральном уровне:

— инвестиционный налоговый кредит — ст. 66–67 НК РФ;
— освобождение от налогообложения (по налогу на имущество в отношении энергоэффективного оборудования) — п. 21 ст. 381 НК РФ, постановление Правительства РФ № 600 от 17.06.2015;
— применение пониженных ставок страховых взносов — ст. 427 НК РФ;
— уменьшение налогооблагаемой базы;
— льготные ставки налогов.

Ряд налоговых льгот установлен на всей территории России, другие работают локально — например, в инновационном центре «Сколково», особых экономических зонах, зонах опережающего развития и т. п. Срок действия таких льгот также различается — существуют льготы бессрочные, а также льготы с определенным сроком действия.

В субъектах РФ стимулирование инноваций осуществляется в основном за счет инвестиционных налоговых кредитов и предоставления льготных ставок по налогам (как по федеральным, так и по региональным и местным). В частности, региональные власти имеют право устанавливать льготные ставки по налогу на прибыль, упрощенной системе налогообложения, налогу на имущество, по транспортному и земельному налогам.

НЕ ВОСТРЕБОВАНЫ — НЕ ЗНАЧИТ НЕЭФФЕКТИВНЫ

Однако несмотря на полноценный набор налоговых инструментов поддержки инноваций, имеющихся в распоряжении правительств федерального и регионального уровней, остается открытым вопрос о том, насколько благоприятное влияние они оказывают на инновационную активность. Один из параметров, который требуется принимать во внимание, — степень востребованности таких мер поддержки.

Действительно, по результатам исследований Высшей школы экономики [7] в России немногим более 14 % обследованных предприятий воспользовались доступом к государственной поддержке[4]. Даже среди инновационных предприятий более половины не воспользовались ни прямой, ни косвенной государственной поддержкой. А к налоговым инструментам, включая возможность списания расходов на НИОКР, обращались лишь 14,3 % инновационных и 3 % неинновационных фирм.

Получается, что если большинству российских предпринимателей налоговые льготы на инновации не нужны, то, действительно, не лучше ли от них отказаться? Ответ на этот вопрос будет отрицательным. Налоговые льготы и стимулы нельзя рассматривать отдельно от общей экономической ситуации и налоговой системы в целом. Часто низкая популярность налоговых льгот вообще и инновационных инструментов в частности кроется не

---

[3] *Перевод английского термина regression discontinuity design. Представляет собой эконометрический метод оценки данных естественного эксперимента.*

[4] *В обследовании приняло участие порядка 2000 предприятий, из которых 70 % считаются инновационными. Результаты охватывают 11 секторов промышленности и четыре сектора услуг.*

столько в неэффективности самих этих механизмов, сколько в общих несовершенствах налоговой системы и бизнес-климата, административных сложностях получения прав на льготу и т. п. Это делает получение льготы или отстаивание прав на нее крайне затратным и потому невыгодным для предпринимателя. Так, наиболее пагубным не только для инновационной активности, но и для бизнеса в целом является общий неблагоприятный налоговый климат, постоянные изменения налогового законодательства, отсутствие преемственности мер в налоговой политике, большой временной лаг между принятием конкретных решений и их практической реализацией.

К сожалению, российская бизнес-реальность пока далека от совершенства. Несмотря на относительно высокий общий показатель России в рейтинге Doing Business (35-е место из 190 в 2017 г.), по отдельным параметрам, важным для ведения бизнеса, мы еще сильно отстаем от развитых стран. Например, индекс качества системы судопроизводства для России составляет 9,5 балла, что соответствует примерно середине шкалы этого индекса (где 18 — наилучшая оценка)[5]. Более 70 % руководителей малого и среднего бизнеса отмечают наличие существенных административных барьеров [8]. Преемственность мер налоговой политики также оставляет желать лучшего.

Характерным примером того, что российская бизнес-среда и налоговая правоприменительная практика не отвечают современным требованиям, можно назвать ситуацию, возникшую недавно, когда льготу по энергоэффективности коммерческой недвижимости сначала ввели, потом ограничили ее применение, а затем фактически ликвидировали, начав взыскивать недоплаченный из-за льготы налог [9].

ПРЯМЫЕ СУБСИДИИ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫ?

Еще одним распространенным мнением является утверждение, что прямое государственное финансирование инноваций часто более эффективно, чем налоговые инструменты. Подобные доводы можно встретить как в зарубежных, так и в отечественных исследованиях [10–12]. Так, в работе Ю. В. Симачева и др. делается вывод, что финансовые инструменты налогового стимулирования проигрывают бюджетному финансированию по результативности (по таким показателям, как рост объема производства инновационной продукции и увеличение инвестиций в новое оборудование) [10]. Однако, прежде чем подтверждать или опровергать подобные аргументы, необходимо разобраться — по какому принципу ту или иную меру можно относить к разряду эффективной.

Выбор критерия эффективности в контексте анализа результативности налоговых льгот представляет собой очень трудную задачу, поскольку далеко не всегда эффект применения льготы может быть измерен напрямую. Часто стимулирующие налоговые меры имеют сильно отложенный во времени эффект и трудно отделимы от последствий изменения других экономических факторов. К тому же налоговые меры поддержки инноваций могут вовсе не иметь количественных характеристик эффективности. Более того, иногда количественные критерии приводят к неверным выводам, особенно в случае стран с низкой налоговой дисциплиной. В частности, в таких странах налоговые кредиты могут создавать у предпринимателей стимул к злоупотреблению — например, показывать в отчетности большие расходы на якобы проведенные НИОКР, не приведшие к положительному результату. И если критерием эффективности налоговой меры является прямое увеличение расходов на НИОКР, то статистически такая мера может считаться эффективной, по сути таковой не являясь.

Единства в выборе наилучшего критерия оценки эффективности налоговых льгот в международных исследованиях нет. Многие работы, посвященные анализу эффективности мер поддержки НИОКР, используя разные подходы, получают разные выводы

[5] *Доклад Doing Business 2018, World Bank, 2018.*

относительно эффективности одних и тех же инструментов. Даже результаты метаисследований[6] часто различаются, а иногда прямо противоречат друг другу. Например, в работе S. Negassi, J. Sattin [13] на основании изучения 60 публикаций получен вывод о значимом положительном влиянии инвестиционных налоговых кредитов на расходы компаний на НИОКР. В другой метаработе на основе 34 публикаций (F. Castellacci, C. Mee Lie [14]) также было выявлено положительное влияние налоговых кредитов на проведение фирмами НИОКР, однако отмечалось, что наибольший положительный эффект на инновационную активность инвестиционные налоговые кредиты имеют в случае мелких предприятий, организаций, работающих в сфере предоставления услуг, и в странах с низким уровнем технологического развития.

В исследовании P. Correa et al. [15] на основании метаанализа 37 публикаций был выявлен существенный эффект прямой государственной поддержки, но при этом отмечалась неоднородность результатов по странам, отраслям и используемым методам оценки. А в работе C. Dimos, G. Pugh [16], посвященной анализу эффективности финансовой поддержки НИОКР, на основании изучения 52 публикаций авторы пришли к неожиданному выводу об отсутствии существенных положительных эффектов от государственного стимулирования НИОКР.

Принимая во внимание все описанные нюансы процесса оценивания эффективности государственной поддержки НИОКР, любую оценку, основанную на количественных показателях, следует воспринимать с осторожностью. Более того, при изучении любых работ по методу метаанализа следует учитывать эффект публикационной предвзятости[7], который может внести существенную коррекцию в конечные выводы.

Наиболее комплексным из современных подходов к оценке эффективности стимулов к инновациям является «метод дополнительности». Суть концепции дополнительности заключается в выявлении всех эффектов, которые имели место после введения тех или иных инструментов государственной поддержки инноваций. То есть метод включает в себя существенно более широкий спектр последствий стимулирования инноваций по сравнению с традиционными количественными оценками (объемом расходов на НИОКР, ростом объема продаж, численностью патентов и т. п.).

Метод дополнительности помимо оценки привычных количественных входных и выходных эффектов[8] учитывает также изменения в поведении экономических агентов, создание научно-производственных связей, сотрудничества, мотивации, обучения и т. п., то есть все изменения, которые невозможно измерить количественно, но которые могут иметь наибольший положительный эффект в долгосрочной перспективе.

Анализу российского опыта налогового стимулирования методом дополнительности посвящено исследование Ю. В. Симачева [10]. В этой работе подтверждается тезис о том, что меры налогового стимулирования заметно уступают инструментам финансовой поддержки по большинству показателей входной и выходной дополнительности. Тем не менее

---

[6] *Метаанализ — обобщенный анализ исследований, посвященного какому-либо вопросу. В данном случае анализу эффективности мер государственной поддержки инноваций.*

[7] *Эффект публикационной предвзятости (publication bias) выражается в том, что исследователи чаще публикуют работы, в которых выявлена какая-то связь, чем работы, в которых показано отсутствие связи. Такой крен приводит к смещению общих выводов в сторону наличия устойчивых взаимосвязей, что может идти вразрез с реальностью.*

[8] *Метод дополнительности анализирует три основные категории дополнительности. «Входная» учитывает изменения исключительно ресурсных параметров инновационной деятельности фирм. Чаще всего это динамика расходов компаний на НИОКР. «Выходная» дополнительность отражает конечные результаты деятельности компаний: производительность, объем экспорта, число патентов, публикаций и т. п. «Поведенческая» дополнительность отражает изменения инновационного поведения фирмы в широком смысле, включая изменение параметров реализуемых проектов, развитие кооперации с другими субъектами, а также приобретение навыков и компетенций.*

налоговые меры нельзя назвать бесполезными — они оказывают значимое влияние на такие показатели, как доля на внешнем рынке и рентабельность, а также имеют один важный положительный поведенческий эффект, заключающийся в реализации проектов с большим сроком окупаемости.

Кроме того, прямое финансирование инноваций как самостоятельную меру тоже нельзя назвать оптимальным способом стимулирования, поскольку оно имеет ряд своих принципиальных недостатков. Один из основных минусов прямого финансирования — эффект вытеснения частного капитала государственным. Такое замещение приводит к экономии собственных ресурсов компаний, которые те изначально были готовы потратить на НИОКР и которые в дальнейшем могут быть потрачены на цели, далеко не всегда связанные с инновациями. И если целью правительства является стимулирование общего уровня инновационной активности, то эффект государственного субсидирования в данном случае оказывается сомнительным — общий объем расходов на НИОКР не увеличивается, а бюджетные ресурсы тратятся впустую, т. е. на те проекты, которые бизнес вполне мог профинансировать самостоятельно.

Важно учитывать, что на прямую финансовую поддержку чаще всего могут рассчитывать только крупный бизнес и предприятия с высокой долей государственного участия. Мелкие предприятия частного сектора, включая стартапы с высоким инновационным потенциалом, обычно выпадают из поля зрения прямого государственного финансирования. Согласно исследованию Высшей школы экономики [7] государственные меры стимулирования инноваций имеют достаточно выраженную отраслевую специфику. Наибольшим спросом меры по поддержке инноваций пользуются среди инновационных предприятий таких секторов промышленности, как транспортное машиностроение (68 % компаний этого сектора); приборостроение (58 %); производство машин и оборудования (49 %); производство строительных материалов (49 %); химия и нефтехимия (48 %). Подобный результат объясняется рядом специфических факторов, среди которых немаловажную роль играет размер предприятия, уровень «присутствия» государства и консерватизм государственных органов власти в выборе направлений финансовой поддержки.

Средние и мелкие частные предприятия могут не иметь больших инновационных амбиций и стратегий инновационного развития, и поэтому им сложно конкурировать с промышленными гигантами за прямую финансовую поддержку. И именно поэтому налоговое стимулирование инноваций выглядит наиболее универсальным инструментом поддержки, поскольку ставит в равные условия всех возможных участников инновационной деятельности вне зависимости от их размера, опыта и формы собственности.

Также следует иметь в виду, что отчасти высокая эффективность прямого субсидирования может объясняться склонностью государственных органов избегать высокорискованных проектов, с одной стороны, и необходимостью показывать высокую эффективность реализуемых программ — с другой. В результате бюджетные ресурсы часто вкладываются в заведомо успешные проекты, которые были бы осуществлены и без государственной поддержки [17].

Таким образом, утверждение, что прямое государственное субсидирование является наилучшим вариантом стимулирования инновационной деятельности и может с успехом заменить меры налогового стимулирования, не вполне соответствует реальности. Особенно учитывая, что налоговое стимулирование инноваций имеет ряд неоспоримых преимуществ. Это:

— доступность для более широкого круга потенциальных экономических агентов, в т. ч. для новых участников инновационного рынка и мелких компаний;
— отсутствие чрезмерного вмешательства государства в рыночные отношения;
— снижение коррупции путем устранения потенциально коррупционных этапов выбора проектов для получения государственного финансирования;

— более эффективный выбор инновационных проектов и НИОКР для финансирования, поскольку он осуществляется частным сектором;
— прозрачность самой процедуры получения права на льготу;
— гибкость и встраиваемость в текущее налоговое законодательство;
— возможность применения для привлечения исследовательских подразделений транснациональных (зарубежных) компаний, что содействует устойчивому росту и обеспечению конкурентоспособности страны;
— относительная стабильность по отношению к колебаниям глобальной экономической конъюнктуры и локальным экономическим шокам;
— и, наконец, как было сказано выше, налоговые инструменты в гораздо меньшей степени приводят к «вытеснению» частного капитала с рынка инновационной деятельности.

Иными словами, налоговое стимулирование инноваций и прямое субсидирование, обладая каждый своим набором плюсов и минусов, имеют разные сферы приложения и разную целевую аудиторию и потому должны работать в комплексе, охватывая одновременно действующих и потенциальных участников инновационного сектора. Следовательно, налоговые инструменты нужно рассматривать как неотделимую часть общей государственной политики по стимулированию инноваций, поскольку налоговые льготы обеспечивают наилучшие результаты в тех сферах, где наименее результативно прямое финансирование, и наоборот.

БЛАГОПРИЯТНАЯ СРЕДА ДЛЯ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ

Значительную роль в успешности мер налогового стимулирования играет уровень институционального развития страны. Нет сомнений в том, что для нормальной работы налоговых инструментов поддержки инноваций нужны защита прав собственности, предсказуемость налоговой нагрузки, преемственность налоговой политики, справедливая судебная система, отсутствие административных барьеров и чрезмерной «зарегулированности», презумпция невиновности предпринимателя и налогоплательщика, общая политическая и экономическая стабильность.

Когда же эти базовые условия не выполняются, налоговые инструменты стимулирования инноваций не работают и потому могут ошибочно считаться неэффективными. Для предпринимателей получение налоговых льгот становится затратным делом — нет уверенности в том, что выгода от льготы перевесит расходы на ее получение. Иными словами, эффективность налоговых инструментов нельзя анализировать вне общего экономического и институционального контекста.

Показательным примером является то, что в развитых странах с высоким качеством институтов и налоговой дисциплиной (например, в **Германии**) не существует специальных налоговых инструментов поддержки инноваций, а все правительственные усилия направлены на создание общего благоприятного инвестиционного и налогового климата для всех секторов экономики [18]. Такая концепция предполагает, что благоприятная бизнес-среда даст возможность всем предпринимателям, которые решатся инвестировать в инновации, сделать это без дополнительных поощряющих мер.

К примеру, за довольно короткий срок **Финляндии** удалось добиться существенных успехов в развитии инновационной деятельности, не прибегая к использованию налоговых стимулов [18]. Среди финских топ-менеджеров был проведен опрос с целью выявления параметров, играющих важную роль в инновационном поведении бизнеса. По результатам опроса стало понятно, что наиболее важные факторы для инновационного прорыва — доступность квалифицированного научно-технического персонала в стране, деловая культура, поддерживающая предпринимательство, технические ресурсы и оборудование, предсказуемость технологического развития и перспектив роста. Политика в области налоговых льгот была отнесена к низкозначимому фактору.

Исследования показывают, что налоговые стимулы редко оказываются ключевым фактором при принятии решения относительно вложений в НИОКР. Обычно налоги являются не самыми существенными издержками ведения бизнеса, и даже очень большие налоговые льготы для НИОКР не могут принципиально изменить «баланс» ресурсов предприятия. Кроме того, как показывают опросы предприятий, девять из десяти решений о вложении в НИОКР были бы сделаны в любом случае, даже если бы налогового стимула не существовало [19]. Иными словами, фирмы инвестируют в НИОКР в основном тогда, когда они сами понимают, что им это необходимо, а заставить их инвестировать больше не представляется ни возможным, ни целесообразным.

Приведенные примеры и результаты исследований свидетельствуют о том, что есть ряд других, более важных условий для развития инноваций и при выполнении этих условий инновационное развитие происходит и без специальных налоговых инструментов.

Далее, говоря о прямом государственном субсидировании как альтернативном способе стимулирования инноваций, стоит помнить, что вопрос о возможности адекватно измерить и сравнить эффективность стимулирующих мер остается открытым. Методы, которые существуют на данный момент, несовершенны и могут упускать важные, количественно не измеряемые факторы. Именно в невозможности измерить качественные изменения в инновационном поведении экономических агентов может крыться основная причина того, что прямое финансирование часто называется более эффективной мерой стимулирования инноваций. Вполне вероятно, что эффективность мер прямого финансирования может быть переоценена, а налоговых инструментов — недооценена.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Подводя итог, можно сказать, что налоговые инструменты стоит рассматривать в качестве инструмента создания благоприятной среды для развития инновационной активности при соблюдении остальных, более общих базовых условий состояния бизнес-климата, — на наш взгляд, от налоговых инструментов стимулирования инноваций отказываться нецелесообразно. Низкая востребованность ряда льгот может объясняться, как было сказано выше, множеством причин, выходящих за рамки налоговой политики, а относительно низкая оценка, полученная методом дополнительности, — не столько неэффективностью самой льготы, сколько отсутствием должного мониторинга результатов той или иной меры.

Поэтому, прежде чем корректировать законодательство, требуется этап предварительной оценки налоговых механизмов. Это может быть регулярный ежегодный мониторинг на уровне Минфина России или ФНС. К сожалению, исследования, проведенные без всех имеющихся в распоряжении ФНС и Минфина России данных, скорее всего, не смогут быть настолько глубокими и всеобъемлющими, чтобы дать ответ на вопрос, какие льготы следует менять или отменять.

Таким образом, необходим **регулярный мониторинг востребованности налоговых инструментов стимулирования инноваций на уровне федеральных органов**. На текущий момент информация относительно востребованности налоговых льгот очень фрагментирована. Какие-то данные можно найти в формах налоговой отчетности ФНС, другие собираются разово в рамках научных исследований, однако все они, как правило, не дают целостной картины происходящего. Мониторинг динамики востребованности каждой отдельной льготы (или другого налогового инструмента стимулирования инноваций) позволил бы оценить степень популярности основных видов налоговых инструментов по всем аспектам, например в отраслевом разрезе, с точки зрения размера фирмы, по видам собственности и пр.

Несмотря на то что входная и выходная «дополнительности» не полностью отражают эффект от налоговых преференций, анализ динамики хотя бы таких наблюдаемых изменений

позволил бы существенно облегчить выявление наиболее эффективных инструментов поддержки инноваций. То есть крайне желательно проводить **регулярный мониторинг входной и выходной «дополнительности» у организаций, использующих налоговые преференции**.

Особого внимания заслуживают **механизмы инновационной поддержки малого бизнеса**. Малые и средние предприятия считаются важнейшим сегментом инновационной экономики. К сожалению, в России не созданы благоприятные условия и эффективные механизмы поддержки этого сегмента. В российском законодательстве не предусмотрены такие практики, как налоговые каникулы для стартапов, льготные условия и удобные схемы кредитования малого бизнеса, не сформирована инновационная инфраструктура [7]. Существующую «заточенность» системы инновационного стимулирования под крупные предприятия (часто с государственным участием) при одновременном отсутствии внятной системы стимулирования малого бизнеса можно рассматривать как серьезный сдерживающий фактор для становления и функционирования национальной инновационной системы.

Упрощение процесса получения права на льготу могло бы существенно расширить число предпринимателей, заинтересованных в налоговых инструментах стимулирования инноваций. Получение доступа к некоторым мерам на сегодняшний день требует значительных усилий по доказательству факта осуществления исследовательской деятельности — в результате предпринимателям становится невыгодно тратить на это время и ресурсы [18].

Унификация законодательства в области предоставления инвестиционных налоговых кредитов также повысила бы и востребованность самой меры, и прозрачность процедуры получения кредита. На текущий момент список документов, которые необходимо предоставить для получения инвестиционного налогового кредита, довольно велик. Он включает в себя справки о ежемесячных оборотах денежных средств, перечень контрагентов-дебиторов, документы, подтверждающие наличие права на получение льготы, и др. (ст. 64 НК РФ). Более того, этот перечень документов не является единым. Субъекты РФ вносят в него поправки, что может создавать дополнительные барьеры для получения налогового кредита.

Возможно, стоит внедрить в России «патентные окна»[9] — относительно новую практику налогового стимулирования инноваций в мире. Среди стран, которые используют эту меру, можно назвать Нидерланды, Испанию, Китай и Францию [20]. В классическом варианте «патентное окно» представляет собой пониженную ставку налога на прибыль на инновационный продукт, на который получен патент. В качестве основного аргумента в пользу такого инструмента приводят то, что он стимулирует не только процесс исследований и разработок, но и способствует коммерциализации инновационного продукта. На практике устройство «патентного окна» различно в ряде аспектов [20]. Некоторые страны распространяют его использование на инновационные товары и услуги, которые не были запатентованы, — к примеру, так поступают Нидерланды. Кроме того, различается понимание того, что следует квалифицировать как инновации: так, в Испании и Швейцарии по пониженной ставке облагаются доходы от авторских прав и торговых марок.

Стоит рассмотреть возможность стимулирования финансирования инноваций физическими лицами. В мировой практике успешно используется вычет из базы налога на доходы физических лиц расходов на НИОКР [6]. В российском законодательстве есть похожая норма (ст. 219 НК РФ), она предполагает вычет из налогооблагаемой базы НДФЛ сумм, отправленных в качестве пожертвований некоммерческим организациям,

---

[9] *Термин patent box в русскоязычной литературе пока не имеет устоявшегося перевода. Можно встретить такие варианты перевода, как «патентный бокс» и «патентный ящик».*

занимающимся инновационной деятельностью. Существенный нюанс состоит в том, что такая организация может расходовать полученные средства по своему усмотрению, не обязательно на НИОКР и не обязательно эффективно. Таким образом, с точки зрения стимулирования именно инновационной активности было бы логично переосмыслить имеющуюся льготу и вычитать из налогооблагаемой базы НДФЛ объем средств, потраченных физическим лицом на НИОКР, вне зависимости от того, в какую организацию — коммерческую или некоммерческую — были перечислены средства.

На наш взгляд, представляется также необходимым обсудить **целесообразность существования особых экономических зон, зон опережающего развития и других льготных анклавов**, призванных быть локомотивами инновационного развития. Налоговое стимулирование может приводить к созданию изначально неэффективных компаний и видов деятельности, т. е. тех фирм или организаций, которые не могли бы быть эффективными без серьезных налоговых послаблений. Создание таких заведомо неэффективных компаний, нацеленных «производить инновации», особенно крупных корпораций с государственным участием, является долгосрочным риском постоянного увеличения финансирования, поскольку вероятность их выхода на общий уровень рентабельности невысока. По прошествии более чем десяти лет с момента принятия закона об особых экономических зонах результативность их функционирования весьма низка [21]. В итоге восемь экономических зон были ликвидированы, а остальные продолжают показывать отрицательные результаты. В частности, обсуждения требует вопрос об особенностях налогообложения в существующих льготных анклавах.

Библиография / References

1. OECD Review of National R&D Tax Incentives and Estimates of R&D Tax Subsidy Rates, 2017. Available at: http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-design-subsidy.pdf/.
2. Gokhberg L., Kitova G., Roud V. Tax Incentives for R&D and Innovation: Demand versus Effects. Foresight-Russia, 2014, vol. 8, no. 3.
3. A Study on R&D Tax Incentives Annex: Good practice cases. European Commission, 2014.
4. 2014 Global Survey of R&D Tax Incentives. Deloitte, March 2014.
5. Dechezleprêtre A., Einiö E., Martin R., Nguyen K., Van Reenen J. Do tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D. NBER Working Paper, 2016, no. 22405.
6. 2015 Global Survey of R&D Incentives. Deloitte, October 2015.
7. Инновационная активность субъектов инновационного процесса. Мониторинг. Информационный бюллетень № 4, 2015. М.: Институт статистических исследований и экономики знаний, Высшая школа экономики, 2015 [Innovation Activities of the Innovation Process Actors. Monitoring Project. Newsletter no. 4, 2015. Moscow: Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge, Higher School of Economics, 2015 (In Russ.)].
8. Предпринимательский климат в России: Индекс Опоры-2012. М.: Опора России, 2012 [Business climate in Russia: Opora Index. Moscow, 2012 (In Russ.)].
9. Холявко А. Бизнес фактически лишили льгот за энергоэффективные здания // Ведомости. 27 апреля 2018 г. [Kholyavko A. Business was Deprived of Tax Incentives for Energy-Efficient Buildings. *Vedomosti*, 27.04.2018 (In Russ.)]
10. Симачев Ю. В., Кузык М. Г., Зудин Н. Н. Результаты налоговой и финансовой поддержки российских компаний: проверка на дополнительность // Журнал Новой экономической ассоциации, 2017. № 2 (34). С. 59–93 [Simachev Y. V., Kuzyk M. G., Zudin N. N. The Impact of Public Funding and Tax Incentives on Russian Firms: Additionality Effects Evaluation. *Journal of the New Economic Association*, 2017, no. 2, pp. 59–93 (In Russ.)].
11. Maximising the benefits of R&D tax incentives for innovation. OECD, 2013. Available at: http://www.oecd.org/sti/maximising-the-benefits-of-r-d-tax-incentives-for-innovation.pdf.
12. Hanel P. Impact of Government Support Programs on Innovation by Canadian Manufacturing Firm. Paper for the International Conference: Evaluation of Government funded R&D Activities. Vienna, Austria, 15–16 May 2003.
13. Negassi S., Sattin J. Evaluation of Public R&D Policy: A Meta-regression Analysis. University of Delaware, Department of Economics, 2014.

14. Castellacci F., Mee Lie C. Do the effects of R&D tax credits vary across industries? A meta-regression analysis. *Research Policy*, May 2015, vol. 44, iss. 4, pp. 819–832. Available at: https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.01.010.
15. Correa P., Andrés L., Borja-Vega C. The Impact of Government Support on Firm R&D Investments: A Meta-Analysis. World Bank. Policy Research Working Paper, 2013, no. 6532.
16. Dimos C., Pugh G. The effectiveness of R&D subsidies: A meta-regression analysis of the evaluation literature. *Research Policy*, 2016, vol. 45 iss. 4, pp. 797–815. Available at: https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.01.002.
17. David P., Hall B., Toole A. Is public R&D a compliment or a substitute for private R&D? A Review of the econometric evidence. *Research Policy*, 2000, vol. 29, pp. 497–529.
18. Налоговое стимулирование инновационных процессов / Отв. ред. Н. И. Иванова. М.: ИМЭМО РАН, 2009 [Tax Incentives for Innovations. Ed. by N. I. Ivanova., Moscow, IMEMO RAN, 2009. (In Russ.)].
19. Davis C. Tax Incentives: Costly for States, Drag on the Nation. Institute on Taxation and Economic Policy, 2013.
20. Atkinson R., Andes S. Patent Boxes: Innovation in Tax Policy and Tax Policy for Innovation. The Information Technology and Innovation Foundation, October, 2011.
21. Громов В. В. Проблемы и пути развития налогообложения резидентов ОЭЗ на федеральном уровне // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1 (41). С. 39–50 [Gromov V. V. Problems and Improvement Issues of Russia's SEZ Residents in Regard to Federal Taxation. *Finansovyj žhurnal – Financial Journal*, 2018, no. 1, pp. 7–19 (In Russ.)].

A. L. Suslina, R. S. Leukhin

Do Tax Incentives for Innovation Work? Evaluation of Effectiveness in Russia and in the World

Authors' affiliation:
Aleksandra L. Suslina *(e-mail: asuslina@eeg.ru), ORCID: 0000-0001-6135-8709, Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Roman S. Leukhin *(e-mail: leukhin@eeg.ru), ORCID: 0000-0002-8054-1602, Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
In this paper using an overview of existing literature the authors try to find out whether tax incentives are an effective way to boost innovation or there are other factors, which reduce their efficiency in Russia. There is a comparison of tax incentives with government direct support for R&D – the authors conclude that both methods have pros and cons. The article also discusses reasons for low usage of tax incentives in Russia. Moreover, there is a description of key characteristics of the ecosystem necessary for innovation. Based on the provided overview the authors conclude that there is no significant reason to refuse tax incentives usage in Russia. The article provides recommendations to improve tax incentives: research of tax incentives efficiency by the federal government, the "patent box" introduction, creation of tax instruments for innovation stimulation, which can be used by individuals, reduction of barriers to benefits access, discussion of special economic zones efficiency and improvement of their tax regimes etc.

Keywords:
tax, tax cuts, incentive for innovation, government support for innovation, tax incentive effectiveness

JEL: *H2, H3, K34*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-58-69

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-70-82

С. С. Лазарян, Е. В. Майоров

Перспективы использования DSGE-моделей министерствами финансов: опыт мировых регуляторов

Самвел Сергеевич Лазарян *(e-mail: lazaryan@nifi.ru), руководитель Центра макроэкономических исследований Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*
Евгений Валерьевич Майоров *(e-mail: emayorov@nifi.ru), лаборант-исследователь Центра перспективного финансового планирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация
В статье анализируются особенности выбора экономико-математических моделей национальными регуляторами и международными организациями. Изучение опыта широкой выборки мировых регуляторов позволяет сделать вывод, что большинство центральных банков используют модели класса DSGE. В то же время в министерствах финансах этот современный инструмент анализа экономической политики пока не получил широкого распространения, а основу модельного инструментария составляют макроэконометрические модели (ММ). Международные организации, такие как МВФ и ОЭСР, сохраняют приверженность как указанным выше классам моделей, так и ряду других. Для определения возможностей использования моделей класса DSGE в деятельности министерств финансов приводится обзор тех из них, которые в течение продолжительного времени применялись регуляторами в странах с развитой экономикой. Изучение этих моделей, а также эволюция подходов к их разработке в академической и прикладной сферах позволили сделать вывод, что данный класс моделей отвечает требованиям министерств финансов к набору решаемых ими задач в рамках реализации их мандата. В связи с этим текущие критерии выбора моделей для практической деятельности должны быть доработаны с учетом преимуществ моделей DSGE.

Ключевые слова:
прогнозирование, макроэкономическое моделирование, макроэконометрические модели, модели общего равновесия, фискальная политика, критерии выбора моделей, DSGE-модели

JEL: *E02, E60*

Одна из первоочередных задач, стоящих перед любым министерством финансов, заключается в оценке эффектов как уже реализованных, так и разрабатываемых решений в области фискальной политики. Важность такого анализа обусловлена «широким фронтом» соприкосновения фискальной политики с различными группами экономических агентов. Не претендуя на полноту списка, отметим, что к таким агентам относится население, потребляющее товары (услуги) и формирующее предложение на рынке труда, производители товаров и услуг, предъявляющие спрос на труд, центральный банк, способный влиять на равновесие денежного рынка, а также внешний сектор, являющийся как торговым партнером, так и источником шоков, в том числе для бюджетной системы.

Большинство регуляторов, таких как государственные органы или международные организации, используют макроэкономические модели для выполнения задач по составлению сценарных прогнозов и анализа экономической политики. Особенностью данных моделей является то, что они учитывают рыночные механизмы взаимодействия основных экономических агентов. Модели, используемые регуляторами, отличаются по своей структуре, свойствам и теоретическим основаниям. Тем не менее большинство макроэкономических моделей описывают связь между спросом и предложением, рынком товара и рынком труда, реальными и номинальными переменными, уровнем интеграции в международную торговлю и обменным курсом и т. п. Модели также включают в себя, в той или иной форме, монетарную и фискальную политику.

Существует несколько причин того, почему необходима разработка и последующая поддержка макроэкономических моделей для решения прикладных задач. Регулятор, принимающий решения, оказывающие долгосрочное экономическое влияние, должен учитывать целый спектр возможных эффектов, которые могут быть явно включены в макроэкономическую модель. Так, можно сделать допущения относительно развития глобальной экономики, различных вариантов фискальной и/или монетарной политики, рыночных механизмов. Кроме того, использование макроэкономических моделей способно развивать представления о функционировании экономики в целом.

Таким образом, выбранная модель должна давать возможность сформировать понимание вариантов проводимой политики и их социально-экономических эффектов. Использование макроэкономических моделей способствует реализации последовательной экономической политики и облегчает коммуникацию между регуляторами и другими участниками экономических отношений. Макроэкономическое моделирование способствует укреплению дисциплины экономического регулятора благодаря анализу последствий возможных шоков.

Можно выделить по крайней мере три основных способа применения макроэкономических моделей для министерства финансов. Модель может быть использована для описания того, что происходило в экономике раньше (ретроспективный анализ); того, что будет происходить в будущем и по каким причинам (прогнозы); того, что может произойти (сценарный анализ)[1]. Существует множество факторов, влияющих на то, насколько успешна может быть модель в той или иной сфере применения. Различные подходы к моделированию имеют свои слабые и сильные стороны, что приводит к необходимости определенных компромиссов. В частности, согласно публикации Банка Англии [1] компромиссными могут быть следующие аспекты моделирования:

— теоретические основания;
— соответствие эмпирическим наблюдениям;
— простота нахождения математического решения (*tractability*);
— гибкость относительно изменения допущений;
— полнота рассматриваемых взаимодействий.

Тип моделей и то, как они используются, зависит от конкретного регулятора. Часто достаточно сложно провести четкую линию между тем, каким образом происходит использование модели, например в центральном банке и министерстве финансов. Несмотря на это, можно попытаться выделить те задачи, которые имеют значение для министерства финансов.

Эта статья позволяет сформировать представление о том, почему модели DSGE — наиболее перспективное направление макроэкономического моделирования для министерства

---

[1] *Еще одна потенциальная возможность использования макроэкономической модели заключается в том, чтобы выступать в роли теоретического ограничения макропрогнозов, полученных из других источников.*

финансов. Для проверки этого тезиса анализируются несколько популярных макроэкономических моделей, которые применяются регуляторами в различных странах, а также мировой опыт использования моделей DSGE.

КРИТЕРИИ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ РЕГУЛЯТОРАМИ ДЛЯ ВЫБОРА МОДЕЛИ

Сегодня продолжается создание новых моделей, в то же время часть из них может сохраняться в неизменном виде на протяжении многих лет. Определение критериев выбора модели имеет важное значение для ответа на вопрос о том, какая из них лучше всего отвечает запросам министерства финансов.

В целом при выборе модели регулятор должен определиться со следующими пунктами:

— тип модели;

— элементы, которые должны быть включены в модель;

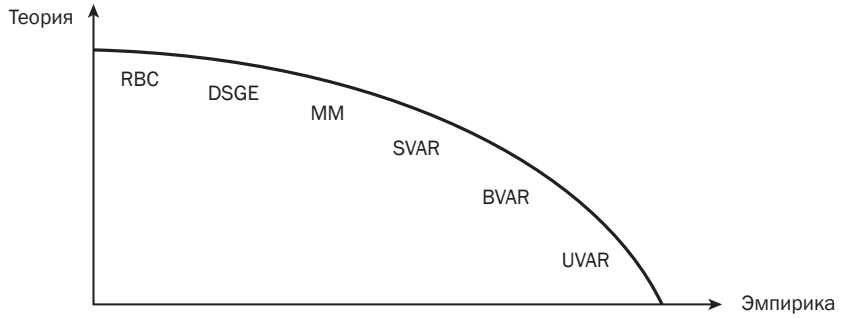
— как будет использоваться модель (например, для составления прогнозов или анализа последствий решений регулятора).

Тип модели

Любое разделение макроэкономических моделей на типы представляется условным. Тем не менее одним из способов разбиения моделей на различные классы является уровень теоретического обоснования и использования эмпирических данных [2]. Пример того, как макроэкономические модели могут быть разделены на основе этого способа, продемонстрирован на рис. 1.

Рисунок 1

Примерное расположение моделей в зависимости от эмпирических или теоретических оснований



Источник: составлено авторами.

Модели RBC (*Real Business Cycle*) стали использоваться после публикации [3]. Данный тип моделей характеризуется строгим теоретическим обоснованием, включающим в себя наличие совершенной рыночной конкуренции, полноту рынков (*complete markets*), присутствие рациональных ожиданий и гибкость цен.

Развитием RBC-моделей являются модели DSGE (*Dynamic Stochastic General Equilibrium*) новокейнсианского типа, которые получили широкое распространение после публикации Ф. Сметса и Р. Войтерса [4]. Эти модели связаны с RBC и также предполагают полноту рынков и рациональность ожиданий (в последние годы получили распространение модели, ослабляющие предпосылку рациональных ожиданий). В отличие от RBC модели DSGE могут включать несовершенную рыночную конкуренцию и жесткость цен. Кроме того, микрооснования, лежащие в основе DSGE, более сложны по сравнению с микроосновaниями в RBC и могут частично отличаться от того, что предполагается

классической экономической теорией [5]. По этой причине интерпретация шоков, которые называются структурными, в DSGE не всегда бывает однозначной. Однако наличие уступок в теоретических основаниях было необходимо для получения большего соответствия эмпирическим данным.

Первоначально (см. [6]) модели DSGE использовались для анализа циклической динамики экономики и эффектов монетарной политики. Это привело к их широкому распространению в центральных банках по всему миру. Однако в последние годы модели DSGE были дополнены анализом финансовых механизмов, несовершенствами финансовых рынков, а также различными механизмами формирования ожиданий.

Еще один вид моделей, применяемых регуляторами, — это макроэконометрические модели (ММ). Модели из этой категории были представлены в 1970-х и 1980-х гг. [7], но получили более широкое распространение после публикаций, посвященных коинтеграции [8]. По сравнению с RBC- и DSGE-моделями, имеющими строгую теоретическую основу, ММ только частично включают в себя микрооснования и зачастую не имеют хорошо определенного равновесного состояния. Многие ММ оцениваются не одновременно, а по отдельным уравнениям или блокам уравнений. Из-за менее строгих теоретических требований ММ обычно включают в себя большее количество переменных, чем DSGE- и RBC-модели. Ввиду своей относительной простоты они часто используются министерствами финансов, независимыми международными учреждениями, центральными банками.

Другим классом моделей, которые в наименьшей степени основываются на теоретических предпосылках, являются векторные авторегрессионные модели — VAR (UVAR) [9], SVAR [10], BVAR [11]. Модели VAR отличаются от ММ тем, что не требуют дополнительных априорных ограничений, предполагаемых экономической теорией, и оцениваются исключительно на эмпирических данных. Отметим, что модели VAR обычно обладают чрезмерно большим количеством параметров, что затрудняет получение оценок с высоким уровнем точности.

Модели VAR могут использоваться, например, для оценки влияния мер фискального стимулирования на экономику [12; 13]. Хотя модели этого класса получили широкое распространение среди регуляторов, они не могут выступать в роли единственной модели, на основе которой принимаются решения по изменению экономической политики. Связано это с достаточно поверхностным учетом взаимодействия между макропеременными и полным отсутствием микрооснований. Поэтому далее будут рассмотрены только DSGE- и М-модели, так как с их помощью может быть решен существенно более широкий набор задач.

Таблица 1

Основная модель, используемая в различных организациях

Организация	DSGE	ММ
Министерства финансов	Финляндия Чехия	Дания Франция Канада Норвегия Швеция Новая Зеландия
Центральные банки	Европейский центральный банк Банк Финляндии Банк Канады Банк Новой Зеландии Банк Норвегии Банк Англии Банк Швеции	Банк Дании Нидерландский банк Банк Испании Федеральный резервный банк США

Организация	DSGE	MM
Международные организации	Еврокомиссия Международный валютный фонд	OECD Федеральное бюро планирования Бельгии Нидерланды (CPB) Великобритания (NIESR, OBR) Швеция (NIER) Ирландия (ESRI)

Источники: составлено авторами по [1; 14–24].

Сравнение моделей DSGE и MM

M-модели слабо основываются на микроэкономической теории. Кроме того, отсутствует общепринятая структура MM, нет единого представления о том, какие экономические процессы и переменные должны рассматриваться. Тем не менее у всех M-моделей выделяются общие черты, что позволяет отнести их к одной категории. Так, MM часто разрабатываются для оценки большого числа макроэкономических взаимосвязей и коинтеграционных взаимоотношений. Также можно отметить, что MM включают в себя кейнсианские механизмы экономического роста в краткосрочном периоде и неоклассические — в долгосрочном.

Основу моделей класса **DSGE** составляют допущения RBC о полноте рынков и рациональности вместе с новокейнсианскими допущениями о несовершенной конкуренции и медленно подстраивающихся ценах, а также зарплатах. Традиционно DSGE-модели использовались центральными банками для анализа эффектов монетарной политики. Тем не менее в последнее время модели этого класса были модифицированы и могут быть дополнены следующими элементами, которые представляют потенциал для министерства финансов.

Фискальные механизмы. Финансовый кризис стал одной из причин возросшего интереса к фискальному моделированию. Во время рецессии процентные ставки во многих ЦБ достигли нулевой границы, что заставило пересмотреть взгляды на роль фискальной политики. Фискальный блок обычно включается в DSGE-модель посредством таких элементов, как государственное потребление, размер долговой нагрузки и налоги. Тем не менее роль фискальных механизмов в моделях DSGE обычно незначительна. Развитие моделей класса DSGE с детально описанным фискальным сектором является перспективным направлением. Пример модели DSGE с достаточно детальным анализом фискальных механизмов рассматривается в работе [25]. Анализ влияния фискальных инструментов на макроэкономические показатели представлен в работе [26].

Финансовые рынки. Финансовый кризис обозначил также необходимость анализа финансовых механизмов и финансового сектора. Нельзя сказать, что это уже удалось осуществить в полной мере, на текущий момент нет общепринятого способа моделирования финансовых рынков в рамках DSGE. Развитие данного направления позволит более точно оценить последствия поведения регулятора.

Моделирование безработицы. Изначально при создании моделей DSGE переменные, характеризующие безработицу, не включались в анализ. Однако, поскольку большинство регуляторов заинтересованы в анализе данного явления, были разработаны способы моделирования возможных причин безработицы.

В целом создание DSGE-модели сопряжено с рядом трудностей. Помимо необходимости детального учета особенностей изучаемой экономики и наличия высоких требований к теоретическим основаниям, для оценки параметров модели необходимо наличие большого массива высококачественных статистических данных. Ввиду сложности создания моделей такого уровня их широкое использование министерствами финансов в настоящий момент ограничено.

Таблица 2

Модели DSGE в различных организациях и странах

Организация (страна) / Источник	Название	Прогнози-рование	Дополнительные элементы		
			Финансовый рынок	Фискальная политика	Безработица
ЕЦБ [14]	NAWM	Нет	Нет	Да	Нет
Канада [15]	ToTEM	Да	Нет	Да	Нет
Финляндия [16]	AINO	Да	Нет	Нет	Нет
Норвегия [17]	NEMO	Да	Нет	Нет	Нет
США [18]	SIGMA	Нет	Нет	Да	нет
США 19]	EDO	Нет	Нет	Нет	Нет
Швеция [20]	RAMSES II	Да	Да	Нет	Да
Великобритания [1]	COMPASS	Да	Нет	Нет	Нет
Новая Зеландия [21]	KITT	Да	Да	Нет	Нет
Финляндия (https://vm.fi/en/economic-forecasts)	KOOMA	Нет	Нет	Да	Да
Чехия [22]	HUBERT	Да	Нет	Да	Нет
МВФ [23]	GIMF	Да	Да	Да	Нет
Еврокомиссия [24]	QUEST III	Нет	Нет	Да	Нет

Источники: составлено авторами по [1; 14–24].

Критерии для определения подходящей модели

Точное определение критериев представляется непростой задачей, так как между ними возможны некоторые противоречия. Поэтому важен поиск компромиссов, а также оценивание и сравнение важности критериев для организации. Рассмотрим далее несколько свойств моделей, которые могут быть представлены в виде критериев.

Необходимые ресурсы. На практике крайне важно представлять, какое количество ресурсов должно быть задействовано для разработки и поддержания той или иной модели. Ресурсное ограничение является одним из основных при выборе подходящей модели.

Теоретические основания. Важным критерием модели является детализация теоретических оснований модели. Их использование позволит создать целостный нарратив, описывающий динамику исторических данных. Кроме того, полученные прогнозные значения могут быть проинтерпретированы с точки зрения экономических взаимосвязей. При использовании модели с сильной теоретической основой также возможен анализ альтернативных сценариев, учитывающий действия различных агентов.

Эмпирические основания. Оценка модели и сопоставление результатов с реальными значениями параметров — важные составляющие качественной модели. Для этих целей необходимо наличие статистических данных, обладающих достаточно высоким качеством.

Комплексность. Одна из целей использования макромодели — анализ альтернативных сценариев. Поэтому основа модели должна быть достаточно сложной и объемной для выполнения данной задачи. Для этого основа может включать ряд важных переменных: переменные рынка труда, инфляция, заработная плата, процентные ставки, обменный курс, компоненты ВВП. Перспективным представляется и включение переменных, описывающих фискальную и монетарную политики. Более точный учет взаимодействия между всеми описанными выше переменными возможен с использованием структурных моделей класса DSGE.

Возможность оперативной подстройки. Министерство финансов действует в динамичных внешних условиях. Таким образом, модель должна быть достаточно гибкой для возможности быстро адаптироваться к новой информации.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ МОДЕЛИ С НАИБОЛЬШИМ ПОТЕНЦИАЛОМ

Модели класса DSGE обладают целым рядом преимуществ по сравнению с ММ. Во-первых, на их основе можно смоделировать изучаемую экономику как комплекс взаимодействующих друг с другом агентов, что позволяет учесть наличие эффектов более высокого порядка. Например, можно учитывать взаимодействие фискальной и монетарной политики. Во-вторых, ввиду использования микрооснований DSGE-модели являются довольно гибким инструментом. При необходимости модификации модели основное ядро может быть оставлено без изменений, что обуславливает ее быструю подстройку к новой внешней информации.

Тем не менее необходимо учитывать сложность DSGE-модели. Построение и оценка ядра модели требует значительных трудовых затрат. Также необходимо наличие качественной статистической базы, так как некачественные оценки параметров модели могут привести к значительным искажениям полученных результатов.

В целом создание DSGE-модели является перспективным направлением деятельности регулятора, в том числе министерства финансов. Хотя в краткосрочной перспективе М-модели могут быть более оптимальным решением для вопросов анализа экономической политики, они значительно уступают DSGE-моделям по гибкости и комплексности анализа. Предполагается целесообразным использование модели DSGE в качестве основной модели финансового учреждения. Со временем модель может быть расширена благодаря созданию разных основополагающих элементов в зависимости от необходимости решения той или иной задачи.

На сегодняшний день нельзя сказать, что министерства финансов обладают большим опытом использования моделей DSGE. Тем не менее существует ряд причин, почему следует выбрать именно этот тип моделирования для задач, связанных с прогнозированием и анализом последствий изменения экономической политики:

— модели DSGE активно разрабатываются большим количеством учреждений по всему миру. Таким образом, существенно возрастают возможности для обмена информацией и кооперации. М-модели не имеют общей основы, что затрудняет агрегацию информации и сравнение моделей, используемых регуляторами;

— множество исследователей в академической и прикладной сферах проявляют значительный интерес к разработке DSGE-моделей, что обеспечивает постоянное их совершенствование. Так, велика вероятность, что новые разработки в моделировании будут полезны для министерства финансов и позволят работать с более реалистичными допущениями. В настоящее время наблюдается интерес к работам с ожиданиями, отличными от рациональных, и с более глубоким анализом фискальной политики.

Модели DSGE могут быть полезны при анализе проводимой в настоящее время экономической политики в Российской Федерации. Например, обсуждаемое сейчас повышение НДС может быть смоделировано с помощью соответствующего устойчивого (очень медленно затухающего) шока в налоговой ставке. Аналогичный подход может быть применен для анализа последствий других налоговых реформ. Такая мера, как повышение пенсионного возраста, также допускает расчет экономических последствий с помощью модели DSGE. Наиболее естественный в данном случае подход состоит в анализе последствий шока на переменную, отвечающую за численность рабочей силы. Следует заметить, что модели DSGE допускают анализ такого рода изменений в государственной политике как в том случае, если они являются неожиданными, так и объявленными заранее за какое-либо число кварталов до введения соответствующих правил в действие. В этом отношении DSGE являются уникальным инструментом в современном макроэкономическом моделировании.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ DSGE-МОДЕЛИ В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ ЭКОНОМИКОЙ

В этом разделе мы рассмотрим несколько моделей DSGE, используемых регуляторами в странах с развитой экономикой. Стоит обратить внимание на то, что DSGE-модели пока еще не слишком широко используются министерствами финансов, а являются по большей части инструментом для центральных банков. Тем не менее наличие широкого опыта использования таких моделей монетарными властями и возросший интерес к анализу фискальной политики в ближайшем будущем может привести к росту популярности данного инструмента среди фискальных властей. DSGE-модели, представленные в данном разделе, могут служить ориентиром для будущих разработок в министерстве финансов.

Таблица 3

Основные модели DSGE открытой экономики, используемые в ЦБ развитых стран

	ФРС США	Европейский центральный банк	Банк Канады
Модель	SIGMA	NAWM	ToTEM
Полное наименование	U.S. Fed multi-country open economy	New Area Wide Model	Term-of-Trade Economic Model
Управляющий орган / Основной источник	Федеральный комитет открытого рынка (FOMC) [18]	Совет управляющих (*Governing Council*) [14]	Совет управляющих (*Governing Council*) [27]
Издержки приспособления	Да	Да	Да
Финансовый сектор	Нет	Нет	Нет
Привычки в потреблении	Да	Да	Да
Число параметров	Около 36	Около 66	Около 54
Число уравнений	Около 37	Около 102	Около 72
Число шоков	Около 16	Около 18	Около 7
Частота используемых данных	Квартальная	Квартальная	Квартальная

Источники: составлено авторами по [14; 18; 27].

Таблица 4

Основные модели DSGE закрытой экономики, используемые в ЦБ развитых стран

	ФРС США	Европейский центральный банк
Модель	EDO	CMR
Полное наименование	Fed's Estimated Dynamic Optimization-based model [19]	Christiano-Motto-Rostango model [28]
Управляющий орган	Федеральный комитет открытого рынка (FOMC)	Совет управляющих (*Governing Council*)
Издержки приспособления	Да	Да
Финансовый сектор	Нет	Да, финансовый акселератор
Привычки в потреблении	Да	Да
Число параметров	Около 43	Около 74
Число уравнений	Около 37	Около 102
Число шоков	Около 11	Около 16
Частота используемых данных	Квартальная	Квартальная

Источники: составлено авторами по [19; 28].

Новокейнсианские модели DSGE в Федеральной резервной системе США

Рассмотрим две модели DSGE, созданные и используемые в ФРС для анализа монетарной политики и принятия решений. Первая — это многострановая модель открытой экономики SIGMA. Вторая — модель экономики США FRB/EDO (*Federal Reserve Board's Estimated Dynamic Optimization-based model*). Обе модели основаны на модели, предложенной в работе [29].

Модель SIGMA, в отличие от традиционной новокейнсианской DSGE-модели с привычками в потреблении (*habit persistence in consumption*) и издержками подстройки (*adjustment costs*) к инвестициям, включает в себя элементы открытой экономики [30]. Помимо этого модель SIGMA также включает в себя международное ценообразование (*international pricing*), издержки приспособления курса национальной валюты [31] и издержки приспособления торговых потоков. Еще одно отличие модели SIGMA заключается в том, что агенты не обладают полной информацией относительно устойчивости шоков. Наконец, модель включает в себя нерикардианские домохозяйства, которые полностью потребляют весь свой располагаемый доход после уплаты налогов.

Модель FRB/EDO выделяет два типа потребляемых благ: капитальные блага (*durable goods*) и блага текущего потребления (*non-durable goods*). Модель также разделяет инвестиционную активность на инвестирование резидентов и нерезидентов. В модель встроено два сектора, производящих конечные блага. Один сектор производит блага, которые используются для потребления, а другой — для инвестирования в капитал и его накопление. Кроме того, модель допускает различную степень задействования капитала. Иностранный капитал используется для инвестирования только нерезидентами, и только их решения влияют на его аккумулирование. Наконец, модель допускает существование экзогенных шоков премии за риск, призванных отразить эффект финансового акселератора [32]. Подробное описание этой модели представлено в [19].

Новокейнсианские модели DSGE в Европейском центральном банке

ЕЦБ разработал несколько моделей DSGE, концентрируясь скорее на анализе еврозоны в целом, а не на каждой стране в отдельности. Данные модели представляются как альтернатива AWM (*Area Wide Model*).

Согласно [33] в ЕЦБ используются две различные модели. Первая из них — это NAWM (*New Area Wide Model*). Эта модель, основанная на [4; 34–35], изначально оценивалась как DSGE-модель для закрытой экономики еврозоны. Однако в [36] она была оценена как DSGE-модель малой открытой экономики с использованием байесовских методов. Вторая модель — это CMR (в честь авторов Christiano, Motto, Rostango). Она основана на работе [28] с использованием компонентов, разработанных в [4; 34]. Данная модель также включает в себя механизмы несовершенного кредитного рынка, представленные в [32]. Подробные сведения о NAWM содержатся в [14]. Детальное описание модели CMR приводится в [28].

Модели в Банке Англии

Начиная с 2003 г. в Банке Англии используется модель BEQM (*Bank of England Quarterly Model*) для анализа монетарной политики и подготовки ежеквартальных отчетов об уровне инфляции. Модель BEQM детально представлена в [36]. В целом в Банке Англии разработаны модели, структуру которых можно разделить на два уровня, что справедливо и для модели BEQM. На основном уровне содержится специфицированная теоретическая модель, которая позволяет получить динамические правила из решения стандартной новокейнсианской модели DSGE. Второстепенный уровень состоит из уравнений, которые содержат дополнительные лаги и переменные, необходимые для отражения той динамики, которая отсутствует на основном уровне. Кроме того, уравнения на второстепенном

уровне позволяют включить дополнительную информацию, которая получена за пределами модели. Такая информация может состоять из новых данных, полученных от регуляторов, определяющих монетарную политику. Как следствие, модельный прогноз получается из комбинации теоретического анализа, рассматриваемого на основном уровне, а также ad hoc информации на дополнительном уровне.

Несмотря на привлекательность гибридного подхода, существует и несколько спорных вопросов. Так, к элементам, введенным на дополнительном уровне, применима критика Лукаса. Вместе с этим параметрическую форму взаимосвязи между эндогенными переменными и переменными основного уровня тяжело интерпретировать.

Начиная с 2011 г. прогнозирование в Банке Англии выполняется при помощи специальной платформы COMPASS (*Central Organizing Model for Projection Analysis and Scenario Simulation*). Структура данного инструмента детально описывается в [1]. Основу платформы COMPASS, которая используется для построения прогнозов, составляет новокейнсианская DSGE-модель открытой экономики. Данная модель имеет много общего с моделями, применяемыми в других ЦБ, например с моделью NAWM в ЕЦБ [14]. В соответствии с построением DSGE-моделей в COMPASS присутствует стохастика за счет экзогенных случайных шоков в предпочтениях, технологии, а также ограничений, влияющих на выбор агентов. Важную роль играют жесткости (*frictions*), введенные в модель. В COMPASS введено допущение о рациональных ожиданиях агентов. Однако дополнительный пакет MAPS позволяет проводить анализ с использованием альтернативных допущений об ожиданиях, формируемых агентами.

Таблица 5

Гибридные модели открытой экономики в Банке Англии

	Банк Англии	Банк Англии
Модель	COMPASS	BEQM
Полное наименование	Bank of England COMPASS Model [1]	Bank of England Quarterly Model [36]
Управляющий орган	Комитет по денежной политике Банка Англии (MPC)	Комитет по денежной политике Банка Англии (MPC)
Издержки приспособления	Да	Да
Финансовый сектор	Нет	Нет
Привычки в потреблении	Да	Да
Открытая экономика	Да, маленькая	Да, маленькая
Число параметров	Около 106	Около 147
Микрооснования	Только на основном уровне	Только на основном уровне

Источники: составлено авторами по [1; 36].

Новокейнсианские модели DSGE в Банке Канады

Начиная с 1993 г. Банк Канады использовал макроэконометрическую модель QPM (*Quarterly Projection Model*) [37]. Она включала в себя систему, состоящую из двух компонентов: первый компонент рассматривал равновесное состояние, предполагаемое в соответствии с экономической теорией, а второй — взаимосвязь между экономическими показателями в краткосрочной и среднесрочной динамике, описывая траекторию которой они следуют на пути от начальных значений к устойчивому состоянию.

Однако в 2005 г. на смену QPM пришла DSGE-модель ToTEM (*Terms-of-Trade Economic Model*). Банк Канады использует именно эту модель в качестве основного инструмента прогнозирования и анализа последствий проводимой политики для канадской экономики. ToTEM — это новокейнсианская DSGE-модель открытой экономики. Допускаются краткосрочные отклонения от закона единой цены для товаров, приобретаемых на внутреннем рынке.

Ожидания в QPM представляют собой взвешенное среднее между модельными ожиданиями (основанными на модельных прогнозах) и адаптивными ожиданиями, учитывающими предыдущие значения рассматриваемых показателей. Традиционно адаптивные ожидания используются в макроэкономических моделях для того, чтобы отразить стабильность, присущую макроэкономическим данным. ToTEM является моделью DSGE с рациональными ожиданиями. При этом то, как изменяются ожидания при появлении новой информации, зависит от степени доверия агентов к монетарной политике. Модель ToTEM подробно описана в работе [27].

KOOMA в Министерстве финансов Финляндии

Министерство финансов Финляндии — практически единственное министерство финансов на сегодняшний день, которое открыто предоставляет информацию об использовании DSGE-моделей. Этот регулятор применяет DSGE для прогнозирования и анализа последствий изменения экономической политики. К сожалению, на текущий момент отсутствует подробная документация, описывающая модель KOOMA.

В основе KOOMA находится стандартная модель DSGE для страны с фиксированным обменным курсом. Дополнительно в KOOMA рассматривается рынок труда, который основан на современной теории «поиска и подбора соответствий» (*search and matching theory*) [38]. Использование этой теории открывает еще один канал влияния финансовой политики на макроэкономику. Он связан с тем, что у компаний существует тенденция предлагать больше открытых вакансий, когда увеличивается спрос.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ex ante оценка последствий различных сценариев экономической политики регулятора — важнейшее условие для формирования оптимальных условий функционирования экономики. Для этих целей необходимо построение экономико-математической модели, которая должна обладать рядом свойств. В ходе проведенного анализа был сделан вывод, что наиболее подходящим для этих целей инструментом являются модели, позволяющие учесть весь комплекс взаимодействия между агентами, а именно DSGE-модели. Они уже долгое время успешно используются центральными банками для оценки последствий проводимой монетарной политики, однако фискальный блок DSGE-моделей пока не получил необходимого развития. Материал, представленный в данной статье, поможет министерству финансов сформировать представление о достоинствах и ограничениях, связанных с DSGE-моделированием. Опираясь на рассмотренный международный опыт, министерство сможет самостоятельно определить оптимальную траекторию инкорпорирования DSGE-моделей в собственную структуру, а также оценить то количество ресурсов, которое потребуется на разработку и поддержку новой модели.

Библиография / References

1. Burgess S., Corugedo E. F., Groth C. et al. The Bank of England's forecasting platform: COMPASS, MAPS, EASE and the suite of models. Bank of England Working Paper No. 471, 2013.
2. Bacchini F., Brandimarte C., Crivelli P. et al. Building the core of the Istat system of models for forecasting the Italian economy: MeMo-It. *Rivista di Statistica Ufficiale*, 2013, vol. 15, iss. 1, pp. 17–45.
3. Kydland F. E., Prescott E. C. Time to build and aggregate fluctuations. *Econometrica*, 1982, vol. 50, iss. 6, pp. 1345–1371.
4. Smets F., Wouters R. An Estimated Dynamic Stochastic General Equilibrium Model of the Euro area. *Journal of the European Economic Association*, 2003, vol. 1 (5), pp. 1123–1175.
5. Chari V. V., Kehoe P. J., McGrattan E. R. New Keynesian Models: Not Yet Useful for Policy Analysis. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2009, vol. 1, iss. 1, pp. 242–266.
6. Clarida R., Gali J., Gertler M. The science of monetary policy: a new Keynesian perspective. *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, iss. 4, pp. 1661–1707.
7. Comparative Performance of US Econometric Models. Ed. by L. R. Klein. Oxford University Press, 1991.
8. Engle R. F., Granger C. W. J. Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, 1987, vol. 55, no. 2, pp. 251–276.
9. Sims C. A. Macroeconomics and Reality. *Econometrica*, 1980, vol. 48, no. 1, pp. 1–48.
10. Blanchard O. J., Watson M. W. Are Business Cycles All Alike? In: The American Business Cycle: Continuity and Change. Ed. by R. J. Gordon. Chicago: University of Chicago Press, 1986.
11. Litterman R. B. Forecasting with Bayesian Vector Autoregressions — Four Years of Experience. Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1985.
12. Вотинов А. И., Станкевич И. П. VAR-подход к оценке эффективности мер фискального стимулирования экономики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 64–74 [Votinov A. I., Stankevich I. P. VAR Approach to Efficiency Evaluation of Fiscal Economy Encouragement Measures. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 6, pp. 64–74 (in Russ.)].
13. Лазарян С. С., Елкина М. А. Оценка мультипликатора государственных расходов в Республике Армения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 4. С. 21–31 [Lazaryan S. S., Elkina M. A. Estimation of the Government Expenditures Multiplier in the Republic of Armenia. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2018, no. 4, pp. 21–31 Available at: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-4-21-31 (in Russ.)].
14. Christoffel K. P., Coenen G., Warne A. The new area-wide model of the euro area: a micro-founded open-economy model for forecasting and policy analysis. Working Paper Series 944, 2008.
15. Dorich J., Johnston M., Mendes R. et al. ToTEM II: An Updated Version of the Bank of Canada's Quarterly Projection Model. Bank of Canada, 2013.
16. Kilponen J., Ripatti A., Vilmunen J. Aino: the Bank of Finland's new dynamic general equilibrium model of the Finnish economy. Bank of Finland Bulletin 3/2004.
17. Brubakk L., Husebø T. A., Maih J. et al. Finding NEMO: Documentation of the Norwegian economy model. Norges Bank. Staff Memo, 2006, no. 6.
18. Erceg C. J., Guerrieri L., Gust C. J. SIGMA: a new open economy model for policy analysis. IFDP Discussion Paper No. 835, 2005. Available at: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.781404.
19. Chung H. T., Kiley M. T., Laforte J.-P. Documentation of the Estimated, Dynamic, Optimization-based (EDO) Model of the US Economy: 2010 Version. Division of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, 2010.
20. Adolfson M., Laseen S., Christiano L., Trabandt M., Walentin K. Ramses II — Model Description. Sveriges Riksbank Occasional Paper Series 12, 2013.
21. Beneš J., Binning A., Fukac M. et al. KITT: Kiwi Inflation Targeting Technology. Reserve Bank of New Zealand, 2009.
22. Aliyev I., Bobková B. Extended DSGE model of the Czech economy. Ministry of Finance, Czech Republic, 2014.
23. Anderson D., Hunt B., Kortelainen M., Kumhof M. et al. Getting to know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model. IMF Working Paper, 2013, WP/13/55/.
24. Ratto M., Roeger W., Jan In t Veld. QUEST III: An estimated open-economy DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy. *Economic Modelling*, 2009, vol. 26, iss. 1, pp. 222–233. Available at: https://doi.org/10.1016/j.econmod.2008.06.014.
25. Coenen G., Straub R., Trabandt M. Fiscal policy and the Great Recession in the euro area. *American Economic Review*, 2012, vol. 102, iss. 3, pp. 71–6. DOI: 10.1257/aer.102.3.71.
26. Андреев М. Ю., Полбин А. В. Влияние фискальной политики на макроэкономические показатели в DSGE-моделях // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3 С. 21–33 [Andreyev M. Yu., Polbin A. V. The Impact of Fiscal Policy on Macroeconomic Indicators in DSGE-models. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2018, no. 3, pp. 21–33. Available at: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-3-21-33 (in Russ.)].
27. Fenton P., Murchison S. et al. ToTEM: The Bank of Canada's New Projection and Policy-Analysis Model. Bank Canada Review, Autumn 2006.

28. Christiano L., Motto R., Rostagno M. Financial Factors in Economic Fluctuations. ECB Working Paper No. 1192, 2010.
29. Smets F., Wouters R. Shocks and frictions in US business cycles: A Bayesian DSGE approach. *American Economic Review*, 2007, vol. 97, iss. 3, pp. 586–606. Available at: https://doi.org/10.1257/aer.97.3.586.
30. Obstfeld M., Rogoff K. Exchange rate dynamics redux. *Journal of Political Economy*, 1995, vol. 103, iss. 3, pp. 624–660.
31. Devereux M. B., Engel C. Exchange rate pass-through, exchange rate volatility, and exchange rate disconnect. *Journal of Monetary Economics*, 2002, vol. 49, iss. 5, pp. 913–940. Available at: https://doi.org/10.1016/S0304-3932(02)00130-7.
32. Bernanke B. S., Gertler M., Gilchrist S. The financial accelerator in a quantitative business cycle framework. Handbook of Macroeconomics, 1999, vol. 1, chapter 21, pp. 1341–1393. Available at: https://doi.org/10.1016/S1574-0048(99)10034-X.
33. Smets F., Christoffel K., Coenen G. et al. DSGE models and their use at the ECB. SERIEs, 2010, vol. 1, iss. 1, pp. 51–65. Available at: https://doi.org/10.1007/s13209-010-0020-9.
34. Christiano L. J., Eichenbaum M., Evans C. L. Nominal rigidities and the dynamic effects of a shock to monetary policy. *Journal of Political Economy*, 2005, vol. 113, iss. 1, pp. 1–45. Available at: https://doi.org/10.1086/426038.
35. Adolfson M., Laséen S., Lindé J. et al. Bayesian estimation of an open economy DSGE model with incomplete pass-through. *Journal of International Economics*, 2007, vol. 7, iss. 2, pp. 481–511. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2007.01.003.
36. Harrison R., Nikolov K., Quinn M. et al. The Bank of England Quarterly Model. Bank of England, 2005.
37. Poloz S., Rose D., Tetlow R. The Bank of Canada's new Quarterly Projection Model (QPM): An introduction. Bank of Canada Review, Autumn 1994.
38. Pissarides C. A. Equilibrium Unemployment Theory. MIT Press, 2000, 272 p.

S. S. Lazaryan, E. V. Mayorov

Prospects for the Use of DSGE Models by Finance Ministries: The Experience of Global Regulators

Authors' affiliation:
Samvel S. Lazaryan *(e-mail: lazaryan@nifi.ru), ORCID 0000-0001-6829-3979, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Evgenii V. Mayorov *(e-mail: emayorov@nifi.ru), ORCID 0000-0003-2326-9275, Financial Research Institute, Moscow, 127006, Russian Federation*

Abstract
The article provides the analysis of specific model choices of public institutions and international organizations. The authors determine that the majority of central banks in the sample use DSGE models. On the other hand, DSGE models are far less common in ministries of finances. Currently, ministries prefer to use so-called macroeconometric models (MM). International organizations such as the IMF and the OECD have a greater variability of models in use including both DSGE and MM. Based on the academic and practical experience of DSGE modeling the authors find that this type of models is perfectly suitable for the usage in a ministry of finances. The authors also propose that current model selection criteria should be enhanced with accordance to the benefits provided by DSGE modeling.

Keywords:
forecast, macroeconomic modeling, macroeconometric models, general equilibrium models, fiscal policy, model criteria

JEL: *E02, E60*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-70-82

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-83-96

А. И. Вотинов, М. А. Елкина

Фискальное стимулирование российской экономики: оценка в рамках простой DSGE-модели с фискальным блоком

Антон Игоревич Вотинов *(e-mail: avotinov@nifi.ru), младший научный сотрудник Центра макроэкономических исследований Научно-исследовательского финансового института; аспирант аспирантской школы по экономике НИУ ВШЭ (г. Москва)*

Мария Андреевна Елкина *(e-mail: elkina@nifi.ru), лаборант-исследователь Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института; аспирант аспирантской школы по экономике НИУ ВШЭ (г. Москва)*

Аннотация

Динамические стохастические модели общего равновесия (DSGE) приобрели широкую популярность в качестве гибкого инструмента анализа монетарной политики. На сегодняшний день все большую актуальность обретает их применение для изучения фискальной политики и ее влияния на экономическое развитие. В российской практике DSGE-модели с детальным учетом фискального сектора представлены мало. В рамках настоящего исследования была разработана и откалибрована DSGE-модель, на основе которой оценена эффективность таких фискальных мер, как увеличение государственного потребления и трансфертов населению. Также было проанализировано влияние механизма консолидации государственного бюджета и взаимосвязи между государственным и частным потреблением на величину фискальных мультипликаторов. Полученные результаты позволяют судить о чувствительности мультипликаторов к значениям некоторых параметров DSGE-модели российской экономики. Разработанная модель ляжет в основу дальнейшего исследования в рамках обозначенного направления.

Ключевые слова:

налогово-бюджетная политика, DSGE-модель, фискальный блок, фискальный мультипликатор, консолидация бюджета

JEL: *D58, E62*

Динамические стохастические модели общего равновесия (DSGE-модели) становятся все более популярным инструментом анализа политики регуляторов. Данный инструментарий постоянно развивается, к стандартным моделям добавляются различные номинальные и реальные жесткости, которые значительно улучшают качество описания экономики и прогнозирования ее показателей. Некоторые современные модели даже отходят от предпосылки рациональных ожиданий, смещаясь в сторону адаптивных.

Основными пользователями DSGE-моделей долгое время являлись центральные банки развитого мира, что было связано с возможностью непосредственного учета их политики в такого рода моделях. После финансового кризиса 2008–2009 гг. возможности

стимулирования экономического роста с помощью монетарных инструментов стали весьма ограниченными. Данный факт побудил рост интереса к вопросам эффективности фискального стимулирования экономики, что привело к появлению DSGE-моделей с детально описанным фискальным блоком. Если раньше фискальная политика была представлена достаточно скудно, то к настоящему времени накопилось достаточно опыта и практики для полноценного учета налогово-бюджетной политики в моделях DSGE.

Ввиду того что модели класса DSGE являются достаточно гибким инструментом, они могут представлять интерес для фискальных властей. Помимо оценки воздействия основных инструментов налогово-бюджетной политики на экономический рост, модели такого рода позволяют оценить степень влияния «веры» в постоянство проводимой политики на ее эффективность. На сегодняшний день существует крайне ограниченное количество DSGE-моделей российской экономики с детально описанным фискальным сектором. Это ограничивает возможности анализа последствий изменений фискальной политики, так как большинство посвященных подобным вопросам исследований опираются на эконометрический анализ и исходят из предпосылки «при прочих равных».

Целью данного исследования является создание простой DSGE-модели с фискальным блоком, позволяющей оценить эффективность стимулирования экономики инструментами налогово-бюджетной политики. В рамках данного исследования изучается влияние двух инструментов — трансфертов населению и увеличения государственного потребления, которое напрямую учтено в функции полезности домохозяйств. Чувствительность экономики к этим инструментам налогово-бюджетной политики оценивается при помощи расчета фискальных мультипликаторов. Также анализируется чувствительность этих мультипликаторов к эффектам, связанным с двумя типами параметров: отвечающих за консолидацию государственного бюджета и характеризующих влияние государственного потребления на благосостояние потребителей.

Работа построена следующим образом. В первом разделе дается краткий обзор литературы по DSGE-моделированию. Второй раздел посвящен описанию модели DSGE, после чего описывается калибровка модели. В третьем разделе представлены результаты оценки фискальных мультипликаторов с последующим анализом их чувствительности к параметрам модели.

ПОДХОДЫ К ОПИСАНИЮ ФИСКАЛЬНОГО БЛОКА В DSGE-МОДЕЛЯХ

Среди современных российских работ, посвященных теме DSGE-моделирования, можно выделить [1; 2]. Представленная в рамках этих статей модель включает в себя рикардианские домашние хозяйства, два типа производителей внутреннего товара (торгуемого и неторгуемого), экзогенно заданный нефтяной сектор, монетарные и фискальные власти, а также внешний мир. В рамках данной модели фискальный блок сводится к налогообложению экспорта нефти и постоянной доле государственного потребления товаров и услуг в ВВП.

Также в модели учтен взимаемый с домохозяйств аккордный налог, который балансирует бюджет. Для обеспечения более плавной динамики основных экономических показателей в модель вводятся жесткости по Ротембергу, а параметры калибруются.

В работах [3; 4] автор использовал похожую структуру моделируемой экономики с тем отличием, что нефтяной сектор входит в эндогенный сектор производства «биржевых» товаров. Ввиду того, что основной акцент данных работ сделан на анализ монетарной политики, фискальный блок представлен в виде балансирующих равенств. Также автор моделирует номинальные жесткости по схеме Кальво. Для оценки параметров модели использовался смешанный подход, при котором часть параметров калибровалась, а часть оценивалась с помощью байесовских методов.

Детальное описание структуры российской экономики представлено в работе [5]. В данной статье производственный сектор состоит из пяти различных отраслей, выделенных в соответствии с отраженной в статистических данных реальной структурой российской экономики. Существенным преимуществом данной работы выступает достаточно детально описанный фискальный блок, представленный налогом на трудовые доходы, НДС, а также встроенными фискальными стабилизаторами, которые позволяют консолидировать государственный бюджет в случае роста уровня долга. Все параметры модели оценены с помощью байесовского подхода.

Зарубежная практика DSGE-моделирования с учетом фискального сектора представлена большим количеством работ. Данные работы различаются каналами, посредством которых фискальные власти могут влиять на состояние экономики. Например, в [6] введено сразу несколько таких каналов. Помимо стандартного для таких моделей существования нерикардианских домохозяйств, потребление которых сильно зависит от уровня государственных трансфертов, в работе предполагается наличие спроса на труд со стороны государственных органов, что позволяет влиять на экономику через рынок труда. Также капитал, который используется промежуточными фирмами для создания товаров, является комбинацией государственного и частного капитала.

В работе [7] помимо нерикардианских домохозяйств и государственного капитала предполагается существование достаточно сложного механизма консолидации государственного бюджета. Авторы вводят функцию-индикатор степени несбалансированности бюджета, которая зависит как от государственного долга, так и от текущего дефицита. Правила консолидации расходных и доходных статей бюджета определяются значением данной функции-индикатора нетривиальным образом, что позволяет оценить эффективность широкого спектра механизмов стабилизации бюджета.

Авторы работы [8] предположили, что государственные расходы можно отождествлять с общественным благом, которое влияет на получаемую домохозяйствами полезность. В таком случае государство может напрямую влиять на уровень благосостояния домохозяйств. Также в данной работе представлен анализ зависимости размеров фискальных мультипликаторов от различных особенностей моделирования экономики.

Более детально вопрос учета фискального сектора в DSGE-моделях представлен в работе [9], где обсуждаются как приемы моделирования, так и получаемые в рамках таких подходов значения фискальных мультипликаторов. В исследовании [10] проведен подробный обзор поведения используемых регуляторами моделей с точки зрения взаимодействия фискальной и монетарной политики.

DSGE-МОДЕЛЬ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ С ФИСКАЛЬНЫМ БЛОКОМ

В нашей модели российской экономики производственный сектор представлен континуумом промежуточных фирм, которые создают дифференцированный промежуточный товар. Данные фирмы являются монополистами и продают свою продукцию агрегатору, который реализует товар домохозяйствам и государству, удовлетворяя их потребности в потребительском и инвестиционном товарах.

Модель включает в себя домохозяйства двух типов: рикардианские, которые решают задачу межвременного выбора между потреблением и сбережением, и нерикардианские, которые потребляют весь имеющийся в их распоряжении доход. Включение нерикардианских домохозяйств учитывает тот факт, что часть населения России не сберегает свой доход. Данный механизм позволяет более реалистично описать влияние фискальной политики на экономику, в том числе влияние изменения трансфертов населению, которые сразу потребляются. Предполагается, что домохозяйства являются монополистами на рынке труда. Изменение заработной платы связано с издержками по Ротембергу.

В качестве регуляторов в модели описаны Банк России, который действует в соответствии с правилом Тейлора, и государство. Фискальный блок представлен в модели следующим образом. Во-первых, государственное потребление напрямую влияет на функцию благосостояния домохозяйства, так как отчасти связано с созданием общественных благ. Во-вторых, прямые трансферты населению, которые влияют на уровень потребления, увеличивая располагаемый доход, что в особенности важно для нерикардианских домохозяйств, доход которых полностью идет на потребление. При этом, управляя параметрами фискальной политики, государство заботится о стабильности отношения долга к ВВП, что ограничивает возможности стимулирования экономики.

Внешний и финансовый секторы для простоты исключаются из рассмотрения: для решения поставленной в статье задачи они играют второстепенную роль, и включение их в модель на данном этапе исследования нецелесообразно.

Производственный сектор

Континуум фирм $i \in [0, 1]$ производит дифференцированный промежуточный товар и реализует его агрегатору, который преобразует его в гомогенный конечный товар. На рынке дифференцированного промежуточного товара предполагается наличие монополистической конкуренции и реальных жесткостей ценообразования.

Агрегатор на внутреннем рынке

В соответствии со стандартным подходом предполагается, что предпочтения домохозяйств в отношении дифференцированного промежуточного товара представлены функцией Диксита — Стиглица. Данный подход эквивалентен внедрению в модель агента-агрегатора, который «перепаковывает» дифференцированные промежуточные товары в единый внутренний товар Y_t^D в соответствии со следующей производственной функцией:

$$Y_t^D = \left[\int_0^1 Y_{t,i}^{D\,\frac{\eta-1}{\eta}} di\right]^{\frac{\eta}{\eta-1}}, \tag{1}$$

где $Y_{t,i}^D$ — продукция фирмы i, η — эластичность замещения между товарами различных фирм.

Решением задачи минимизации издержек на производство единого внутреннего товара при заданном общем количестве товара Y_t^D будет следующая функция спроса на товар фирмы i:

$$Y_{t,i}^D = \left(\frac{P_{t,i}^D}{P_t^D}\right)^{-\eta} Y_t^D, \tag{2}$$

где $P_{t,i}^D$ — цена фирмы i, а P_t^D определяется стандартным образом.

Функция издержек производства Y_t^D характеризуется предельными постоянными и средними издержками, равными P_t^D. Поскольку агрегатор реализует товары на рынке совершенной конкуренции, цена единого внутреннего товара Y_t^D равна предельным издержкам на его производство, т. е. P_t^D. Агрегатор готов продать домохозяйствам и государству любое количество Y_t^D по цене P_t^D. Также часть агрегированного товара приходится на издержки изменения цены.

Производство промежуточного товара

Для производства промежуточного товара фирмы используют труд и капитал. Производственная функция имеет вид:

$$Y_{t,i} = (K_{t,i})^{\alpha}(A_t L_{t,i})^{1-\alpha}, \tag{3}$$

где $K_{t,i}$ — количество используемого фирмой i капитала, $L_{t,i}$ — количество используемого фирмой i труда, A_t — это задающийся экзогенно технологический прогресс. Функция Кобба — Дугласа такого вида характеризуется постоянными средними и предельными издержками, поэтому можно разделить задачу фирмы i на задачу минимизации издержек при заданном количестве производимого товара и максимизации прибыли на внутреннем рынке. Решение первой задачи позволяет нам получить функцию издержек.

Зная предельные издержки, фирмы максимизируют прибыль с учетом жесткости цен по Ротембергу, в соответствии с которой фирма вынуждена нести реальные издержки при коррекции уровня цен:

$$\max_{P^D_{t,i}} E_t \sum_{s=0}^{\infty} \beta^s \Lambda_{t,t+s} \left[(P^D_{t+s,i} - MC_{t+s,i}) \left(\frac{P^D_{t+s,i}}{P^D_{t+s}} \right)^{-\eta} Y^D_{t+s} - \frac{\psi_P}{2} \left(\frac{P^D_{t+s,i}}{P^D_{t+s-1,i}} - \pi^D_{ss} \right)^2 P^D_{t+s} Y^D_{t+s} \right], \quad (4)$$

где $\Lambda_{t,t+s}$ — это отношение множителей Лагранжа периода t и $t + s$ из задачи потребителя, π^D_{ss} — некоторый равновесный уровень инфляции.

Рынок труда

Рынок труда представлен агентством по трудоустройству, которое агрегирует дифференцированный труд домохозяйств и продает фирмам гомогенный труд L_t на совершенно конкурентном рынке. Агентство по трудоустройству агрегирует дифференцированный труд домохозяйств в соответствии с функцией:

$$L^d_t = \left(\int_0^1 (L_{t,j})^{\frac{\theta^W - 1}{\theta^W}} dj \right)^{\frac{\theta^W}{\theta^W - 1}}, \quad (5)$$

где $L_{t,j}$ — это труд домохозяйства $j \in [0, 1]$. Оптимальному поведению агентства по трудоустройству соответствует следующая функция спроса на труд домохозяйства j:

$$L^d_{t,j} = \left(\frac{W_{t,j}}{W_t} \right)^{-\theta^W} L^d_t, \quad (6)$$

где L^d_t — это общий спрос фирм, производящих промежуточный товар, на агрегированный труд домохозяйств; $W_{t,j}$ — это заработная плата, которую платит агентство по трудоустройству домохозяйству j; W_t определяется стандартным для функций Диксита — Стиглица образом.

W_t является предельными издержками агентства по трудоустройству и ценой, по которой фирмы, производящие промежуточный товар, покупают у него агрегированный труд домохозяйств. По данной цене агентство по трудоустройству готово продать любое количество труда фирмам-производителям.

Домохозяйства

Экономика населена континуумом домохозяйств $i \in [0, 1]$ двух типов: рикардианских и нерикардианских. Доля рикардианских домохозяйств составляет ν, они оптимальным образом потребляют и сберегают, инвестируя в денежные активы, государственные облигации и капитал. Они являются собственниками фирм, производящих промежуточный товар, и предоставляют им в аренду свой капитал. Нерикардианские домохозяйства каждый период потребляют все имеющиеся в их распоряжении средства. Темп роста населения предполагается равным нулю.

Рикардианские домохозяйства

Полезность рикардианского домохозяйства может быть представлена следующим образом:

$$U_{t,j} = E_t \sum_{s=0}^{\infty} \beta^s \left[\xi_{t+s}^{C} \frac{(C_{t+s,j}^{r\#} - \theta C_{t+s-1}^{r\#})^{1-\phi_C}}{1-\phi^C} + \xi_{t+s}^{H} \frac{(1-H_{t+s,j}^{r})^{1-\phi_L}}{1-\phi_L} + \frac{\xi_{t+s}^{MB}}{1-\phi_{MB}} \left(\frac{M_{t+s,j}^{r}}{P_{t+s}^{D}} \right)^{1-\phi_{MB}} \right] =$$

$$= E_t \sum_{s=0}^{\infty} \beta^s u_{t+s,j}, \tag{7}$$

где $C_{t,j}^{r\#}$ — это уровень потребления домохозяйства j; $H_{t,j}^{r}$ — доля времени, которое оно тратит на работу; $M_{t,j}^{r}$ — денежные средства, которые домохозяйство предпочитает держать на руках. ξ_t^S, $S \in \{C, H, MB\}$ — это случайные шоки предпочтений.

В настоящем исследовании используется подход, предложенный в [8], при котором общественное благо G_t напрямую входит в функцию полезности как часть потребления вместе с купленным домохозяйствами потребительским товаром $C_{t,j}^{r}$:

$$C_{t,j}^{r\#} = C_{t,j}^{r} + \alpha_G G_t. \tag{8}$$

Бюджетное ограничение домохозяйств можно представить как:

$$Constr_{1,t,j} = (1-\tau_t^W) W_{t,j}^{adj} H_{t,j}^{r} + M_{t-1,j}^{r} + B_{t-1,j}^{r} + (1-\tau_t^K)(R_t^K K_{t,j}^{r} + \Pi_{t,j}^{r}) + Tr_{t,j}^{r} -$$

$$- (1+\tau_t^C) P_t^D C_{t,j}^{r} - P_t^D I_{t,j}^{r} - P_t^B B_{t,j}^{r} - M_{t,j}^{r} - T_{t,j}^{r}. \tag{9}$$

Домохозяйство получает скорректированную с учетом жесткости заработную плату $W_{t,j}^{adj}$ (точная формулировка представлена ниже) за вычетом налога на труд, ставка которого составляет τ_t^W. Среди ресурсов, имеющихся в распоряжении домохозяйства в период t, есть денежные средства прошлого периода $M_{t-1,j}^{r}$, выплаты по облигации, купленной в прошлом периоде, $B_{t-1,j}^{r}$, доход от сдачи капитала в аренду фирмам $R_t^K K_{t,j}^{r}$ и прибыль фирм-производителей $\Pi_{t,j}^{r}$, которую рикардианские домохозяйства получают как собственники этих фирм, за вычетом налога на капитал, взимаемого по ставке τ_t^K. Наконец, к доходам рикардианских домохозяйств относятся трансферты $Tr_{t,j}^{r}$, которые они получают от государства.

Имеющиеся в их распоряжении ресурсы домохозяйства тратят на покупку потребительского товара $C_{t,j}^{r}$. Итоговая цена потребительского товара складывается из цены агрегатора P_t^D и налога на потребление, который государство взимает по ставке τ_t^C. Другой статьей расходов является покупка инвестиционных товаров $I_{t,j}^{r}$ по цене P_t^D. Также домохозяйства принимают решение о том, какой объем средств они инвестируют в государственные облигации $B_{t,j}^{r}$ и денежные активы $M_{t,j}^{r}$. Однопериодные государственные облигации номиналом $B_{t,j}$ продаются по цене P_t^B. Наконец, рикардианские домохозяйства выплачивают государству аккордный налог в объеме $T_{t,j}^{r}$.

Рикардианские домохозяйства являются владельцами капитала, и их решение об инвестициях влияет на объем капитала, доступный для использования в производстве промежуточных товаров. Закон изменения капитала с учетом наличия реальных жесткостей по Ротембергу и амортизации δ выглядит следующим образом:

$$Constr_{2,t,j} = (1-\delta) K_{t,j}^{r} + I_{t,j}^{r} \left(1 - \frac{\psi_I}{2} \left(\frac{I_{t,j}^{r}}{I_{t-1,j}^{r}} - 1 \right)^2 \right) - K_{t+1,j}^{r}. \tag{10}$$

Свой труд рикардианские домохозяйства продают агентству по трудоустройству на рынке монополистической конкуренции, оптимально выбирая количество труда и уровень заработной платы в соответствии со спросом на их труд. Таким образом, в равновесии должно выполняться условие равенства спроса и предложения на труд. Это условие включено в итоговую функцию как $Constr_{3,t,j}$.

При этом домохозяйства в качестве оплаты труда могут получать меньше, чем $W_{t,j}$. Это связано с номинальными издержками изменения заработной платы. Фактическая заработная плата домохозяйств задается как

$$W_{t,j}^{adj} = W_{t,j}\left(1 - \frac{\psi^W}{2}\left(\frac{W_{t,j}}{W_{t-1,j}} - \pi_{SS}^D\right)^2\right) = W_{t,j}\left(1 - \Phi_t^W(W_{t,j})\right). \quad (11)$$

Решению задачи рикардианского домохозяйства соответствует максимизация следующей функции Лагранжа:

$$\max_{C_{t,j}^r, M_{t,j}^r, B_{t,j}^r, W_{t,j}, H_{t,j}^r, K_{t+1,j}^r, I_{t,j}^r} E_t \sum_{s=0}^{\infty} \beta^s [u_{t+s,j} + \lambda_{t+s} Constr_{1,t+s,j} + \nu_{t+s} Constr_{2,t+s,j} +$$

$$+ \eta_{t+s} Constr_{3,t+s,j}]. \quad (12)$$

Нерикардианские домохозяйства

Нерикардианские домохозяйства не оптимизируют свое поведение, а потребляют в соответствии со своим бюджетным ограничением:

$$(1 + \tau_t^C) P_t^C C_{t,j}^n = (1 - \tau_t^W) W_{t,j}^{adj} H_{t,j}^n + Tr_{t,j}^n, \quad (13)$$

где $C_{t,j}^n$ — это покупаемый нерикардианскими домохозяйствами потребительский товар, $H_{t,j}^n$ — это доля времени нерикардианского домохозяйства j, которое оно тратит на труд, $Tr_{t,j}^n$ — государственные трансферты нерикардианским домохозяйствам.

По аналогии с [8] мы предполагаем, что нерикардианские домохозяйства выбирают количество труда и заработную плату не с точки зрения оптимизации своей полезности, а следуя «эвристическому правилу» (*rule of thumb*), а именно в соответствии со средними уровнями этих показателей у рикардианских домохозяйств (в силу идентичности рикардианских домохозяйств они все выбирают один уровень заработной платы и доли рабочего времени).

Государство и центральный банк

Государство получает от домохозяйств платежи по налогам на потребление, труд, капитал и по аккордному налогу, кроме того, оно получает доходы от сеньоража. К расходам государства относятся покупка товаров государственного потребления, трансферты домохозяйствам и выплаты по государственному долгу.

Для финансирования разницы между перечисленными потоками государство выпускает однопериодные государственные облигации B_t, которые покупают домохозяйства. Цена облигаций P_t^B определяется ставкой процента, которую контролирует центральный банк. Государство может выпустить такое количество облигаций, которое готовы купить домохозяйства по данной цене.

Бюджетное ограничение, описывающее баланс государства в период t, выглядит следующим образом:

$$\tau_t^C P_t^C C_t + \tau_t^W W_t^{adj} H_t + \tau_t^K (\Pi_t + R_t^K K_t) + T_t + M_t - M_{t-1} = P_t^G G_t + Tr_t + (B_{t-1} - P_t^B B_t). \quad (14)$$

Предполагается, что налоговые ставки все время находятся в своем равновесном стационарном состоянии.

Динамика денежной массы задается потребностью домохозяйств в денежных средствах. Динамика государственного потребления и трансфертов населению регулируется следующими бюджетными правилами:

$$G_t = \gamma_G G_{t-1} + (1 - \gamma_G)\left(\overline{G} + \gamma_G^b (b_{t-1} - b_{ss})\right) + \varepsilon_t^G, \tag{15}$$

$$Tr_t = \gamma_{Tr} Tr_{t-1} + (1 - \gamma_{Tr})\left(\overline{Tr} + \gamma_{Tr}^b (b_{t-1} - b_{ss})\right) + \varepsilon_t^{Tr}, \tag{16}$$

где $b_t = \dfrac{p_t^B B_t}{p_t Y_t}$ — это отношение долга к ВВП, b_{ss} — его уровень в стационарном состоянии, ε_t^G, ε_t^{Tr} — шоки фискальной политики. Предполагается, что трансферты распределяются между домохозяйствами поровну.

Центральный банк управляет ставкой процента в соответствии с правилом Тейлора:

$$R_t = \gamma_R R_{t-1} + (1 - \gamma_R)\left(\overline{R} + \gamma_R^Y (E_t Y_{t+1} - Y_{ss}) + \gamma_R^\pi (E_t \pi_{t+1}^D - \pi_{ss}^D)\right) + \varepsilon_t^R, \tag{17}$$

где Y_{ss} — выпуск экономики в стационарном состоянии, π_t^D — уровень инфляции, π_{ss}^D — уровень инфляции в стационарном состоянии, ε_t^R — это шок монетарной политики.

Балансовые соотношения

Соотношение, которое уравнивает предложение и спрос на конечную продукцию, принимает следующий вид:

$$Y_t^D = C_t + I_t + G_t + \frac{\varphi_P}{2}(\pi_t^D - \pi_{SS}^D)^2 Y_t^D. \tag{18}$$

Так как все цены в экономике определяются ценой на товар промежуточного производителя, данное соотношение можно также интерпретировать как баланс номинального ВВП.

Калибровка модели

Традиционно для получения оценок параметров DSGE-модели используется один из двух подходов: калибровка или байесовское оценивание. При первом подходе параметры модели выбираются или калибруются исходя из результатов сторонних исследований. Например, для калибровки параметров задачи потребителя могут быть использованы результаты анализа микроданных. Также можно использовать оценки DSGE-моделей с сопоставимыми характеристиками. Байесовское оценивание параметров подразумевает использование специальных сложных вычислительных алгоритмов и статистических данных.

В рамках настоящего исследования для оценки параметров модели была выбрана калибровка. Поскольку основная задача настоящего исследования — оценить чувствительность эффективности фискального стимулирования к параметрам модели, точное оценивание всех параметров на статистических данных представляется излишним. Основные параметры модели откалиброваны в соответствии с полученными в других исследованиях результатами (табл. 1).

Таблица 1

Значения параметров DSGE-модели

Параметр	Описание	Значение	Обоснование
α	Доля дохода владельцев капитала в ВВП	0,4866	Среднее по секторам в [3]
β	Субъективный фактор дисконтирования в функции полезности домохозяйств	0,98	[3]
δ	Норма амортизации	0,025	[3]
η	Эластичность замещения дифференцированных промежуточных товаров	5	[3]
θ^W	Эластичность замещения труда разных домохозяйств	5	Соответствует 25-процентному превышению зарплаты над предельной дисполезностью
ϕ_C	Величина, обратная межвременной эластичности замещения	1,062	[3]
ϕ_L	Величина, обратная эластичности предложения труда по зарплате	3,205	[3]
ϕ_{MB}	Параметр предпочтений относительно денежных балансов	5,864	[3]
θ	Параметр привычек в потреблении	0,739	[3]
ψ_I	Параметр жесткости инвестиций	6	[2]
ψ_P	Параметр жесткости цен	35	[2]
ψ_W	Параметр жесткости зарплаты	35	[2]
π_{ss}^D	Темп роста цен в стационарном состоянии	1,04	Таргетируемое ЦБ значение
γ_R	Коэффициент авторегрессии шоков ставки процента в правиле Тэйлора	0,909	[3]
γ_R^Y	Коэффициент реакции ставки процента на отклонение ВВП в правиле Тэйлора	0,039	[3]
γ_R^π	Коэффициент реакции ставки процента на отклонение инфляции в правиле Тэйлора	0,034	[3]
γ_G	Коэффициент авторегрессии шоков государственного потребления	0,956	[3]
γ_{Tr}	Коэффициент авторегрессии шоков трансфертов	0,956	Принимается равным коэффициенту γ_G
γ_G^b	Коэффициент консолидации государственного потребления	0	Изменяемый параметр
γ_{Tr}^b	Коэффициент консолидации трансфертов	0	Изменяемый параметр
α_G	Параметр веса государственного потребления в функции полезности домохозяйств	0	Изменяемый параметр

Источник: составлено авторами.

Параметры γ_G^b, γ_{Tr}^b и α_G отражают поведение государства и в базовой версии калибруются на нулевом уровне. Далее будет проведен анализ чувствительности эффективности фискальной политики именно к этим параметрам. Равновесные значения для государственного потребления $\overline{G}$ и трансфертов $\overline{Tr}$ рассчитываются таким образом, чтобы в долгосрочном равновесии отношение государственных закупок и трансфертов к ВВП было равно средним за 2010–2017 гг. отношениям соответствующих показателей в российских данных. Аналогом госпотребления в модели считаются расходы на конечное потребление сектора государственного управления (компонент ВВП по конечному использованию), публикуемые Федеральной службой государственной статистики. Аналогом трансфертов — расходы консолидированного бюджета и внебюджетных фондов по статье «Социальная политика», публикуемые Федеральным казначейством.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Откалиброванная DSGE-модель была использована для оценки эффективности фискального стимулирования экономики. В качестве меры эффективности использовались мгновенный и кумулятивный мультипликаторы.

Мгновенный мультипликатор $mult^{t}_{X,\,Y}$ отражает отношение изменения показателя Y в периоде t в ответ на единовременное изменение показателя X на 1 процент, которое произошло в периоде 0. Формула для данного мультипликатора имеет вид:

$$mult^{t}_{X,\,Y} = \frac{Y_{SS}\Delta^{SS}Y_t}{X_{SS}}, \tag{19}$$

где $\Delta^{SS}Y_t$ — выраженное в процентах отклонение показателя Y от стационарного состояния в периоде t.

Кумулятивный мультипликатор позволяет учесть не только размер первоначального шока, но также последующую эволюцию показателей.

$$\widehat{mult}^{t}_{X,\,Y} = \frac{Y_{SS}\sum_{S=0}^{t}\Delta^{SS}Y_S}{X_{SS}\sum_{S=0}^{t}\Delta^{SS}X_S}. \tag{20}$$

В табл. 2 представлены результаты расчета мультипликаторов для шоков государственного потребления и трансфертов в отсутствие консолидации и при безразличии домашних хозяйств к выбору общественного блага (коэффициент α_G равен нулю). Мультипликаторы рассчитаны для нескольких горизонтов времени: 1, 4, 8 и 20 кварталов с момента шока. Под первым кварталом понимается тот квартал, в котором произошел шок.

Таблица 2

Значения мгновенных и кумулятивных мультипликаторов для ВВП, потребления и инвестиций в ответ на различные шоки

Показатель	Шок государственного потребления				Шок трансфертов			
	1	4	8	20	1	4	8	20
ВВП (мгновенный)	1,59	0,88	0,21	0,03	0,87	0,53	0,13	0,02
ВВП (кумулятивный)	1,59	1,35	0,97	0,56	0,87	0,77	0,56	0,32
Потребление (мгновенный)	0,54	0,09	−0,31	−0,26	0,79	0,52	0,20	0,08
Потребление (кумулятивный)	0,54	0,35	0,08	−0,23	0,79	0,72	0,56	0,39
Инвестиции (мгновенный)	0,02	−0,10	−0,23	−0,15	0,03	−0,03	−0,11	−0,07
Инвестиции (кумулятивный)	0,02	−0,04	−0,13	−0,24	0,03	0,01	−0,04	−0,11

Источник: расчеты авторов.

В соответствии с разработанной моделью эффект от шока государственных закупок на ВВП практически в два раза превосходит эффект от шока трансфертов. В краткосрочной перспективе шок государственного потребления на единицу приводит к росту ВВП более чем на единицу, что связано с временной стоимостью денег для домохозяйств: ожидая повышения инфляции, ЦБ повышает ставку процента, из-за чего будущее потребление для домохозяйств становится дороже и они наращивают потребление в текущем периоде. Тем не менее при шоке трансфертов потребление домохозяйств растет сильнее, и данный эффект сохраняется во времени (за счет высокой инерции трансфертов). Также для трансфертов характерен меньший эффект вытеснения инвестиций.

Полученные значения кумулятивных мультипликаторов государственного потребления сопоставимы с результатами других исследований, посвященных данной теме. Так, рассчитанные в работе [11] трехгодичные мультипликаторы равны 0,27 для BVAR-моделей и 0,56 для SVAR-моделей. Мгновенные мультипликаторы шока государственных закупок

могут быть соотнесены с полученными в работе [12] мгновенными мультипликаторами на среднесрочном горизонте. В целом полученные величины соотносятся с разумными для фискальных мультипликаторов значениями, которые были получены в рамках метаанализа, проведенного в работе [13].

Ввиду того что неконтролируемый рост государственного потребления и/или трансфертов невозможен из-за бюджетных правил, при расчете мультипликаторов необходимо учитывать эффект консолидации. В табл. 3 представлены мгновенные мультипликаторы для ВВП и потребления в зависимости от различных значений показателей, регулирующих уровень консолидации бюджетных расходов.

Таблица 3

Значения мгновенных фискальных мультипликаторов в зависимости от уровня консолидации государственного бюджета

Показатель	Шок государственного потребления				Шок трансфертов			
	1	4	8	20	1	4	8	20
ВВП								
Нет консолидации	1,59	0,88	0,21	0,03	0,87	0,53	0,13	0,02
Консолидация *G* (γ_G^b = 0,25)	1,53	0,33	−0,10	−0,05	0,83	0,20	−0,08	−0,03
Консолидация *G* (γ_G^b = 1)	1,56	−0,08	−0,02	−0,01	0,84	−0,05	−0,04	−0,01
Консолидация *Tr* (γ_{Tr}^b = 0,25)	1,48	0,48	−0,02	−0,05	0,79	0,29	−0,02	−0,03
Консолидация *Tr* (γ_{Tr}^b = 1)	1,47	0,07	−0,03	−0,01	0,78	0,05	−0,04	−0,01
Консолидация *G* и *Tr* ($\gamma_G^b = \gamma_{Tr}^b$ = 0,25)	1,51	0,18	−0,08	−0,03	0,81	0,11	−0,07	−0,02
Консолидация *G* и *Tr* ($\gamma_G^b = \gamma_{Tr}^b$ = 1)	1,52	−0,03	0,01	0,00	0,82	−0,03	−0,02	0,00
Потребление домохозяйств								
Нет консолидации	0,54	0,09	−0,31	−0,26	0,79	0,52	0,20	0,08
Консолидация *G* (γ_G^b = 0,25)	0,52	0,03	−0,14	−0,05	0,78	0,48	0,31	0,21
Консолидация *G* (γ_G^b = 1)	0,53	−0,05	−0,02	−0,01	0,78	0,44	0,38	0,24
Консолидация *Tr* (γ_{Tr}^b = 0,25)	0,48	−0,24	−0,55	−0,38	0,75	0,32	0,05	−0,01
Консолидация *Tr* (γ_{Tr}^b = 1)	0,46	−0,68	−0,64	−0,38	0,74	0,07	−0,01	−0,01
Консолидация *G* и *Tr* ($\gamma_G^b = \gamma_{Tr}^b$ = 0,25)	0,50	−0,21	−0,31	−0,17	0,77	0,34	0,20	0,13
Консолидация *G* и *Tr* ($\gamma_G^b = \gamma_{Tr}^b$ = 1)	0,50	−0,31	−0,24	−0,15	0,76	0,27	0,23	0,14

Источник: расчеты авторов.

В соответствии с экономической логикой консолидация снижает значения фискальных мультипликаторов. При этом чем выше коэффициент консолидации, тем быстрее затухает стимулирующий эффект. Данный факт демонстрирует то, что оценка фискальных мультипликаторов без учета эффектов общего равновесия при прочих равных может завышать их значения. В случае шока государственных закупок фискальные мультипликаторы снижаются в меньшей степени при консолидации трансфертов домохозяйств. Тем не менее снижение трансфертов приводит к уменьшению располагаемого дохода домохозяйств, из-за чего они вынуждены снизить уровень потребления.

Схожий trade-off между ВВП в целом и уровнем потребления домохозяйств наблюдается при стимулировании экономики с помощью трансфертов населению. С одной стороны, консолидация за счет снижения государственных закупок приводит к уменьшению мультипликатора ВВП, но позволяет в меньшей степени дестимулировать потребление. С другой стороны, консолидация за счет трансфертов достаточно быстро сводит на нет позитивные эффекты шока.

Немаловажным с точки зрения дальнейшего исследования представляется вопрос влияния государственных закупок на благосостояние домохозяйств. В соответствии с работой [8] предполагается, что государственные закупки идут на создание общественного

блага, потребление которого влияет на благосостояние домохозяйств. Размер этого эффекта регулируется параметром α_G. При этом, если $\alpha_G > 0$, то общественное благо и частное потребление домохозяйств являются субститутами. В табл. 4 представлены значения фискальных мультипликаторов в зависимости от различных значений этого параметра (консолидация не предусмотрена).

Таблица 4

Зависимость мгновенных мультипликаторов государственного потребления для ВВП и потребления домохозяйств от параметра α_G

Показатель	ВВП				Потребление			
	1	4	8	20	1	4	8	20
$\alpha_G = 0$	1,59	0,88	0,21	0,03	0,54	0,09	−0,31	−0,26
$\alpha_G = -1$	2,18	1,18	0,28	0,04	1,10	0,44	−0,14	−0,19
$\alpha_G = -0{,}5$	1,88	1,03	0,25	0,04	0,82	0,26	−0,23	−0,22
$\alpha_G = 0{,}5$	1,31	0,75	0,18	0,03	0,27	−0,07	−0,38	−0,29
$\alpha_G = 1$	1,03	0,62	0,15	0,02	0,00	−0,22	−0,45	−0,31

Источник: расчеты авторов.

В соответствии с проведенными расчетами наблюдается обратная зависимость между параметром α_G и мультипликаторами ВВП и потребления. Чем меньше значение α_G, тем в большей степени общественное и частное потребление являются комплементами. При отрицательных значениях данного параметра увеличение государственного потребления приводит к увеличению предельной полезности от потребления, что дает дополнительный стимул роста ВВП. Более того, при достаточно больших значениях параметра α_G положительный эффект шока государственных закупок полностью нивелируется. Полученные результаты говорят о важности понимания природы взаимосвязи частного и государственного потребления в реальной экономике для корректной оценки эффектов стимулирующей политики. Если окажется, что рост государственных закупок ведет к тому, что индивидам становится выгодно увеличивать свои расходы на потребление, то необходимого стимулирующего эффекта можно достичь меньшими затратами для бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования была построена и откалибрована DSGE-модель с фискальным блоком. Использование моделей этого класса позволяет оценить степень влияния фискальной политики на экономическое развитие с учетом косвенных эффектов второго порядка. Разработанная модель позволила получить сопоставимые с другими исследованиями результаты. Также была проанализирована чувствительность различных фискальных мультипликаторов к параметрам модели.

Эффекты общего равновесия оказывают достаточно существенное влияние на получаемые фискальные мультипликаторы. Игнорирование необходимости консолидации государственного бюджета вслед за увеличением государственного потребления или трансфертов населению заметно завышает мультипликаторы. Даже не слишком жесткие требования к консолидации существенно сокращают период положительного воздействия шока фискальной политики. Включение госзакупок в функцию полезности потребителей как компонента общего уровня потребления позволяет учитывать влияние госзакупок на поведение потребителей. В случае если предполагается положительное влияние госзакупок на общий уровень потребления, их рост способен спровоцировать достаточно сильный эффект вытеснения частного потребления, снижая эффективность фискального стимулирования экономики.

Перспективным направлением дальнейшего исследования является оценка полученной модели с помощью байесовских статистических методов, что позволит понять, какие значения параметров фискального блока наилучшим образом описывают происходящие в российской экономике процессы.

Библиография / References

1. Полбин А. В. Построение динамической стохастической модели общего равновесия для экономики с высокой зависимостью от экспорта нефти // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2013. Т. 17. № 2. [Polbin A. V. Development of a Dynamic Stochastic General Equilibrium Model for an Economy with High Dependence on Oil Export. *Ekonomicheskii zhurnal VSE — Higher School of Economics Economic Journal*, 2013, vol. 17, no. 2 (in Russ.)]. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2444116.
2. Полбин А. В., Дробышевский С. М. Построение динамической стохастической модели общего равновесия для российской экономики. Научные труды № 166Р. М.: Издательство Института Гайдара, 2014. [Polbin A. V., Drobyshevsky S. M. Developing a Dynamic Stochastic Model of General Equilibrium for the Russian Economy. Nauchnye trudy № 166P. Moscow: Gaidar Institute Publ., 2014, 156 p. (in Russ.)].
3. Шульгин А. Г. Оптимизация простых правил монетарной политики на базе оцененной DSGE-модели // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 64–98 [Shulgin A. G. Optimization of Simple Monetary Policy Rules on the Base of Estimated DSGE-model. *Zhurnal Novoj ekonomicheskoj associacii — Journal of the New Economic Association*, 2015, vol. 26, no. 2, pp. 64–98 (in Russ.)].
4. Шульгин А. Г. Два типа шоков монетарной политики в DSGE-модели, оцененной для России // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2017. Т. 33. № 1. С. 75–115 [Shulgin A. G. Two-Dimensional Monetary Policy Shocks in DSGE-Model Estimated for Russia. *Zhurnal Novoj ekonomicheskoj associacii — Journal of the New Economic Association*, 2017, vol. 33, no. 1, pp. 75–115 (in Russ.)].
5. Иващенко С. М. Многосекторная модель динамического стохастического общего экономического равновесия российской экономики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5. Экономика. 2016. № 3. С. 176–202 [Ivashchenko S. M. Multiple Sectors DSGE Model of Russia. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seria 5. Ekonomika — Vestnik of Saint Petersburg University. Series 5. Economics*, 2016, no. 3, pp. 176–202 (in Russ.)]. http://dx.doi.org/10.21638/11701/spbu05.2016.310.
6. Cavalcanti M. A. F. H., Vereda L. Fiscal policy multipliers in a DSGE model for Brazil. Brazilian Review of Econometrics. 2015, vol. 35, no. 2, pp. 197–232. http://dx.doi.org/10.12660/bre.v35n22015.57570.
7. Mucka Z. Fiscal Policy Matters. A New DSGE Model for Slovakia. Council for Budget Responsibility. Discussion Paper No 1/2016.
8. Leeper E. M., Traum N., Walker T. B. Clearing up the Fiscal Multiplier Morass. American Economic Review, 2017, vol. 107, no. 8, pp. 2409–2454. http://dx.doi.org/10.1257/aer.20111196.
9. Андреев М. Ю., Полбин А. В. Влияние фискальной политики на макроэкономические показатели в DSGE-моделях // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 21–33 [Andreev M. Yu., Polbin A. V. The Impact of Fiscal Policy on Macroeconomic Indicators in DSGE-models. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2018, no. 3, pp. 21–33 (in Russ.)]. http://dx.doi.org/10.31107/2075-1990-2018-3-21-33.
10. Coenen G., Erceg C. J., Freedman C. et al. Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models. American Economic Journal: Macroeconomics, 2012, vol. 4, no. 1, pp. 22–68. http://dx.doi.org/10.1257/mac.4.1.22.
11. Вотинов А. И., Станкевич И. П. VAR-подход к оценке эффективности мер фискального стимулирования экономики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 64–74 [Votinov A. I., Stankevich I. P. VAR Approach to Efficiency Evaluation of Fiscal Economy Encouragement Measures. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 6, pp. 64–74 (in Russ.)].
12. Власов С. А., Дерюгина Е. Б. Фискальные мультипликаторы в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 2 (38). С. 104–119 [Vlasov S. A. Deryugina E. B. Fiscal Multipliers in Russia. *Zhurnal Novoj ekonomicheskoj associacii — Journal of the New Economic Association*, 2018, vol. 38, no. 2, pp. 104–119 (in Russ.)].
13. Gechert S., Rannenberg A. Are Fiscal Multipliers Regime-Dependent? A Meta Regression Analysis. IMK Working Paper, 2014, no. 139.

A. I. Votinov, M. A. Elkina

Estimation of Fiscal Stimulus Efficiency in Russian Economy: Simple DSGE Model With Government Sector

Authors' affiliation:
Anton I. Votinov *(e-mail: avotinov@nifi.ru), ORCID 0000-0002-2972-8498, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation*
Maria A. Elkina *(e-mail: elkina@nifi.ru), ORCID 0000-0001-6478-2919, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation*

Abstract
Dynamic stochastic general equilibrium (DSGE) models are known as a flexible tool for monetary policy analysis. Nowadays this approach is becoming more popular for the analysis of fiscal policy impact on economic development. There are few DSGE models of Russian economy with detailed fiscal sector. In this study a simple DSGE model is developed and calibrated to evaluate the efficiency of fiscal stimulus. In addition, the authors consider the impact of budget consolidation and public-private consumption relationship on fiscal multipliers. The results demonstrate the sensitivity of multipliers to certain parameters. The developed model will form the basis of further research within suggested framework.

Keywords:
fiscal policy, DSGE model, government sector, fiscal multiplier, budget consolidation

JEL: *E62, E63, H50*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-83-96

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-97-107

В. С. Уткин, А. А. Юрьева

Анализ основных проблем российского рынка микрофинансирования

Виктор Сергеевич Уткин *(e-mail: utkin@nifi.ru), руководитель Центра финансовой политики Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*
Анна Александровна Юрьева *(e-mail: anne.yurjeva@yandex.ru), младший научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация
В статье исследуется обоснованность подхода к микрофинансированию как инструменту социальной политики, с помощью которого можно бороться с социальным и финансовым неравенством, стимулировать самозанятость населения. Анализируется правовая специфика регулирования рынка микрофинансирования в зарубежных странах. Приводятся успешные примеры антиростовщического государственного регулирования сектора микрофинансов, которое в сочетании с государственными грантами позволяет финансировать социально незащищенные слои населения по ставке значительно ниже банковской. На основе изучения зарубежного опыта проводится анализ российского рынка микрофинансирования, выявляются насущные проблемы российского сектора микрофинансов, требующие безотлагательного решения, в частности вопросы применения регуляторного арбитража микрофинансовыми организациями и закредитованности населения России со стороны микрофинансовых организаций, и предлагаются меры по их устранению.

Ключевые слова:
рынок микрофинансирования, микрофинансовые организации, государственное регулирование сектора микрофинансов, регуляторный арбитраж, закредитованность населения, микрокредит, микрозаем

JEL: *G21, G28*

В международной практике понятие «микрофинансирование» традиционно определяется как предоставление базовых финансовых услуг малообеспеченным слоям населения, которые не имеют доступа к банковским и связанным с ними услугам (определение CGAP, консультативной группы по оказанию помощи бедным) [1]. Однако все чаще термин «микрофинансирование» используется в более широком смысле и включает предоставление финансовых услуг микропредприятиям.

Рынок микрофинансирования в Европе остается очень сегментированным и разнообразным, единой бизнес-модели не существует. С одной стороны, такая сегментация имеет географические корни, поскольку роль микрофинансирования в Европе различна. В Западной Европе микрофинансирование считается инструментом социальной политики, поскольку оно предназначено для микропредприятий, которые коммерчески не привлекательны для основных представителей финансирования, но при этом играют значительную социальную роль в целом для страны. С другой стороны, в Восточной Европе микрофинансирование рассматривается как деловая активность,

которая нацелена на поддержание жизнеспособности микропредприятий, которые ограничены в финансировании, поскольку традиционный рынок кредитования по-прежнему недостаточно развит.

Микрофинансирование является важным инструментом, способствующим развитию «бизнеса по необходимости», когда рост предпринимательской активности зависит от факторов «толчка», обусловленного неблагоприятными условиями на рынке труда, то есть когда отсутствие перспектив на рынке труда и нищета побуждают людей организовывать свой бизнес. Это не означает, что каждый безработный человек станет успешным предпринимателем, но это означает, что страны, столкнувшиеся с неблагоприятными условиями на рынке труда, являются благодатной почвой для повышения активности в сфере малого предпринимательства.

ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МИКРОФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В 2016 г. почти четверть граждан ЕС подвергались риску бедности и социальной изоляции. Самые высокие показатели были зарегистрированы в ряде восточноевропейских стран (Болгария, Румыния) [2]. Интересен тот факт, что, в то время как показатель уровня бедности в абсолютном выражении является самым высоким на востоке Европы, в посткризисный период данный показатель демонстрировал более выраженную отрицательную динамику в западноевропейских странах (Люксембург, Швеция и Нидерланды).

Микрофинансирование, характеризующееся высокой степенью гибкости механизма реализации, выступает инструментом, который может быть адаптирован для поддержки потребностей начинающих предпринимателей из неблагополучных сегментов рынка труда. Учитывая, что сегмент микропредприятий особенно подвержен трудностям получения кредитов на внешнем финансовом рынке, микрофинансирование рассматривают как важнейший политический инструмент в смягчении негативного воздействия кризиса на европейские рынки труда.

Микропредприятия, составляющие 93 % всех европейских предприятий, играют важную роль в обеспечении занятости населения, на их долю приходится до 30 % от общей занятости населения. Микропредприятия играют более значительную роль в странах с повышенным уровнем безработицы. В Испании, Португалии и Италии занятость на микропредприятиях составляет более 40 % от общей занятости населения страны, а в Греции — почти 60 % [2].

Несмотря на то что микропредприятия являются важным элементом европейской экономической структуры, они, как правило, сталкиваются с бóльшим количеством трудностей, чем их более крупные партнеры. Так, только 12 % от общего количества микропредприятий имели возможность использовать в качестве дополнительных источников финансирования банковские кредиты [2].

Диверсификация источников финансирования в среднем обычно увеличивается с размером предприятия (от малого к среднему). Средние объемы микрокредитов также отличаются в зависимости от цели предоставления (бизнес-кредиты и личные микрозаймы): в 2015 г. средние бизнес-кредиты были почти в пять раз выше, чем средние личные микрозаймы (€7947 против €1697) [3]. Средняя процентная ставка, взимаемая микрофинансовыми организациями (далее — МФО) по кредитам, выданным для коммерческих целей, составляла 10,7 % при среднем сроке кредита 41 месяц, а средняя процентная ставка, начисляемая по кредитам на личные цели, составляла 19 % при среднем сроке кредита 30 месяцев [2].

Уровень процентной ставки, взимаемой МФО, зависит, в частности, от структуры финансирования последних. Например, в Польше, где средняя процентная ставка является

самой низкой, 30 % от общего объема финансирования МФО приходится на гранты, тогда как в Болгарии, Румынии и балканских странах, не входящих в ЕС, МФО вообще не зависят от грантов.

Сумма и условия микрозаймов также сильно различаются в зависимости от типа МФО. Различия в средних процентных ставках обычно связаны с различиями в правовой структуре, бизнес-моделях МФО, политике ценообразования, стоимости рефинансирования, структуре затрат и источниках финансирования.

В условиях экономического кризиса и возросшего расслоения населения по доходам, с которыми Европа столкнулась в последние годы, микрофинансирование стало рассматриваться в качестве важного государственного инструмента, с помощью которого можно бороться с социальным и финансовым неравенством, стимулировать самозанятость населения (предпринимательскую активность) и поддерживать малый бизнес.

Бизнес-микрокредиты поддерживают индивидуальных предпринимателей и микропредприятия, у которых нет других источников получения дополнительных денежных средств. В свою очередь, личные микрозаймы необходимы для удовлетворения таких потребностей «социально уязвимых» клиентов, как оплата аренды, образование и личные чрезвычайные потребности, а также инвестиции в организацию самозанятости (например, финансирование покупки автомобиля).

С точки зрения деятельности МФО сочетание предоставления микрокредитов малому бизнесу и микрозаймов населению зависит от конкретной цели и бизнес-модели МФО, но также может быть результатом нормативной базы, принятой соответствующим государством. Например, в ряде стран Европы МФО разрешено предоставлять только бизнес-микрокредиты. В целом большинство европейских МФО предлагают только бизнес-микрокредиты, треть МФО предоставляют деловые и личные микрокредиты, и ограниченное количество МФО предлагает исключительно микрозаймы населению.

Несмотря на то что в последние годы в секторе предоставления микрозаймов населению наблюдается заметный рост, большая часть портфеля микрокредитов МФО (71 %) состоит из микрокредитов для бизнеса. Это означает, что значительная доля МФО специализируется на предложении исключительно бизнес-продуктов. Этому способствует и то обстоятельство, что поддержка Европейского союза (ЕС) (например, финансирование) традиционно ориентирована на МФО, которые финансируют деятельность, приносящую доход, а не предоставляют микрозаймы для удовлетворения личных потребностей клиентов. Еще одним важным моментом является значительная средняя разница в размере кредита по деловым микрокредитам и микрозаймам для личных целей.

Фактически кредитные продукты для бизнеса и населения, которые разработаны для удовлетворения требований разных клиентов, сильно отличаются по условиям их предоставления. В среднем личные микрокредиты намного меньше по размеру, предлагаются на более короткие сроки и стоят дороже, чем микрокредиты для бизнеса.

Стоит также отметить, что условия предоставления микрокредитов в европейских странах очень разнообразны. Так, среднегодовая процентная ставка по деловым микрокредитам колеблется от 3 % в Польше, Финляндии и Франции до 28 % в Сербии [2]. При этом среднегодовая процентная ставка личных микрозаймов колеблется от 4 % в Италии и Франции до 41 % в Великобритании. Это в основном связано с различиями в государственном и законодательном регулировании данного сектора, в частности с наличием законов о ростовщичестве (они отсутствуют, например, в Великобритании) или нормативной средой, которая допускает конкуренцию (такое регулирование отсутствует в Сербии). Существенную роль играют и другие факторы, включая бизнес-модель, принятую для деятельности МФО в стране, уровень общественной поддержки (например, очень высокий во Франции), затраты на рефинансирование и инфляцию.

Средний размер кредита также отличается широтой диапазона в зависимости от страны. Предполагается, что чем меньше размер кредита (в процентах от валового национального дохода на душу населения), тем беднее клиент. К четырем странам, в которых отмечено самое низкое отношение кредита к ВВП на душу населения и, следовательно, где МФО ориентированы на самые бедные слои населения, относятся Германия (6 %), Франция (11 %), Швейцария (12 %) и Соединенное Королевство (16 %). И наоборот, этот средний коэффициент кредитования составляет более 100 % в Венгрии и Польше [4]. Эти результаты являются примером дифференциации целевых групп, которые сектор микрофинансирования обслуживает по всей Европе, начиная с населения, которому не удается получить кредит в банках, и заканчивая потенциально успешными микропредприятиями, которые не могут получить достаточного финансирования из-за слабо развитого финансового сектора страны.

При рассмотрении основных институциональных особенностей МФО, работающих на европейском рынке, возникает явный образ гетерогенности сектора, связанный с институциональной моделью, социальной миссией, размером и уровнем специализации в микрокредитовании.

МФО в Европе призваны решать широкий спектр социальных задач. Тем не менее в качестве своей основной миссии большинство МФО провозглашают доступность финансовых ресурсов и создание рабочих мест. И лишь незначительная часть МФО в качестве основной миссии своей деятельности провозглашает поддержку прав этнических меньшинств и/или расширение прав и возможностей иммигрантов, а также занятость молодежи (18–25 лет). Общественная поддержка МФО остается основополагающей для деятельности данного сектора, в то время как участники рынка не склонны к инвестициям в него. В зарубежных странах на государственном уровне определяются новые филантропические и социальные инвесторы и создаются специализированные фонды для МФО высшего уровня.

Во Франции согласно закону личные микрозаймы должны финансировать проекты профессиональной или социальной интеграции. Однако только три из четырех микрокредитов были использованы для финансирования проектов по трудоустройству или поддержанию самозанятости. Согласно данным исследования Microfinance Barometer 2017, по личному микрокредитованию на конец 2016 г. во Франции были зафиксированы следующие показатели:

— 100 229 личных микрозаймов было предоставлено с 2005 г.;

— €233,1 млн — общая сумма микрозаймов для личных целей, предоставленных в период с 2005 по 2017 г.;

— €2326 — средняя сумма займа [5].

Во Франции существуют также профессиональные микрокредиты. Они могут предоставляться через Гарантийный фонд солидарности (*Guarantee Solidarity Fund for Female Entrepreneurship and Inclusion*), который ориентирован на поддержку женского предпринимательства, а также через территориальные фонды Galland law, финансируемые центральной и местной властью. Последние поддерживают мелких местных предпринимателей. В Социальном фонде единства (*the Social Cohesion Fund*) можно оформить микрокредит на повышение уровня финансовой устойчивости и поддержание деятельности предприятия.

В 2016 г. в результате предоставления профессиональных микрокредитов (которые были направлены на финансирование деятельности по созданию и развитию малого бизнеса), гарантированных Социальным фондом единства, во Франции было создано 35 432 рабочих места: 19 468 рабочих мест — в секторе малого бизнеса и 15 964 — в секторе социальной и солидарной экономики. Кроме того, 9511 предприятий были профинансированы займами в рамках новой программы по поддержке малого бизнеса (*New support*

for Enterprise Creation and Recovery, Nacre) в 2016 г., что, согласно заявлениям заемщиков, помогло создать 13 856 новых рабочих мест [5].

Справочные исследования, проведенные France Stratégie (в сфере предоставления профессиональных микрокредитов) и Caisse des Dépôts (в сфере предоставления личных микрозаймов), подтверждают социальную и экономическую эффективность микрокредитования во Франции. Об этом свидетельствует высокая трудовая занятость заемщиков: 91 % для предпринимателей и 65 % для физических лиц [5]. Вместе с тем следует отметить, что 60 % заемщиков, занимающихся предпринимательской деятельностью во Франции, считают, что доход, который они получают от своей деятельности, недостаточен, и лишь около трети заемщиков улучшили свое финансовое положение. Однако проведенное исследование в увязке с макроэкономическими показателями и ситуацией на рынке труда во Франции свидетельствует о положительном влиянии используемого механизма микрофинансирования на социальное и экономическое благополучие страны.

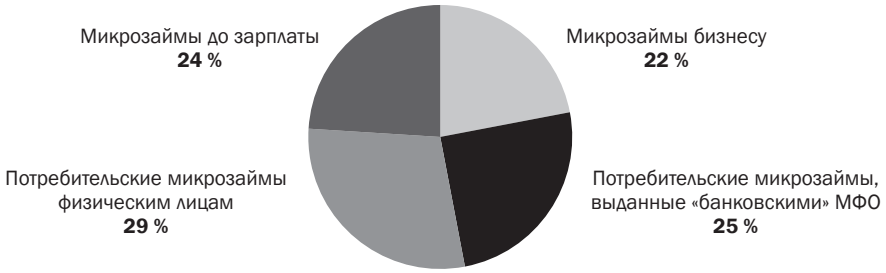
ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СЕКТОРЕ РОССИЙСКОГО МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ

По данным Банка России по состоянию на 01.01.2018, в Российской Федерации насчитывалось 2271 МФО, из них на долю микрофинансовых компаний приходилось 60 организаций, микрокредитных организаций — 2211. При этом в 2017 г. в реестр было внесено 636 микрофинансовых организаций[1].

Между тем опыт перехода к регулируемому микрофинансированию в других странах позволяет предположить, что темпы роста сектора микрофинасирования в 2018–2019 гг. замедлятся, а количество игроков будет сокращаться.

Рисунок 1

Сегменты микрофинансового рынка по состоянию на 01.07.2017



Источник: составлено по данным [6].

Как видно из данных, представленных на рис. 1, на долю «банковских» МФО приходится 25 % совокупного портфеля на рынке микрофинансирования. При этом все сегменты микрофинансового рынка продолжают демонстрировать сбалансированный рост, общие темпы роста за 2016 и 2017 гг. составили 25 и 35 % по отношению к предыдущему году соответственно. Прослеживается также тренд роста доли просроченной задолженности в портфелях МФО микрозаймов «до зарплаты», что является следствием сокращения объема цессий.

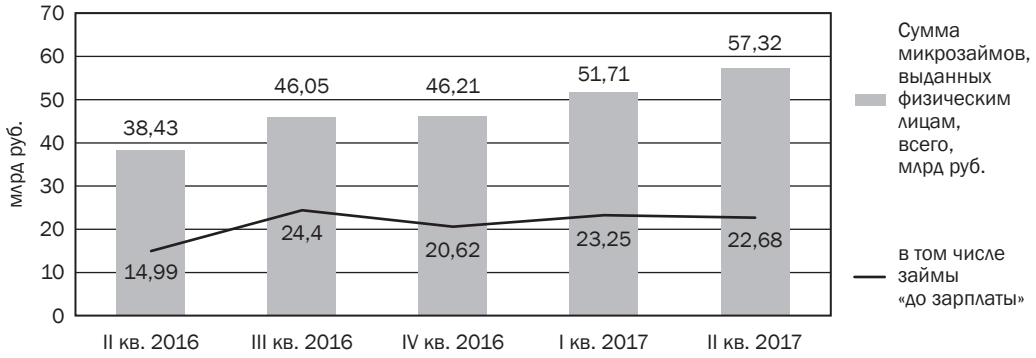
Следует отметить, что при сокращении количества МФО количество договоров микрозаймов, заключенных физическими лицами, остается на прежнем уровне. Кроме того, на долю займов «до зарплаты» приходится до 60 % от общего количества договоров микрозаймов, заключенных физическими лицами.

---

[1] *Официальные данные Банка России. Департамент допуска и прекращения деятельности финансовых организаций: Статистический обзор за 2017 г.*

Рисунок 2

Сумма микрозаймов, выданных физическим лицам



Источник: составлено по официальным данным Банка России. Департамент допуска и прекращения деятельности финансовых организаций: Статистический обзор за 2017 г.

Общая сумма микрозаймов, выданных МФО физическим лицам, во втором квартале 2017 г. составила 57,32 млрд руб., в том числе общая сумма займов «до зарплаты» — 22,68 млрд руб. Средний размер суммы микрозаймов, выданных МФО физическим лицам во втором квартале 2017 г., составил 10 100 руб.

Таким образом, в 2017 г. российский рынок микрофинансирования достиг своего рекордного значения 242 млрд руб. В качестве основных драйверов роста можно назвать низкое проникновение банковских услуг, особенно в малых городах и селах, а также стабильный спрос на кредитные продукты при отсутствии высоких темпов роста банковского кредитования.

Отмечается снижение доли договоров с досрочным погашением. Согласно данным саморегулируемой организации «МиР», в 2016 г. досрочно выплачивали долг порядка 10 % заемщиков МФО, в 2017 г. их доля снизилась до 8 %. При этом досрочное погашение сместилось в сторону договоров с большей суммой займа: в 2016 г. 58 % приходилось на договоры на сумму от 11 тыс. до 20 тыс. руб., в 2017 г. 43 % досрочно погашали суммы от 31 тыс. до 40 тыс. руб.[2]

Данную тенденцию можно объяснить рядом факторов, таких как проведение работ по повышению финансовой грамотности населения, стремление клиентов избежать проблем с получением кредита в дальнейшей перспективе из-за испорченной ранее кредитной истории, более качественный скоринг заемщика со стороны микрофинансовых организаций.

Согласно статистике, приводимой саморегулируемой организацией «МиР», в настоящее время примерно 80 % заемщиков тратят на погашение обязательств по займам около 17 % своего дохода, что является приемлемым и позволяет вовремя и в полном объеме обслуживать взятые ранее обязательства[3].

В региональном разрезе наибольшая средняя сумма микрозаймов физических лиц зафиксирована в Москве, Московской, Калужской, Липецкой, Брянской областях и Санкт-Петербурге. При этом, согласно статистике, женщины чаще склоны брать большие суммы, чем мужчины. Например, если займы до 20 тыс. руб. в среднем берут одинаковое

---

[2] *Рейтинг регионов по самым большим средним суммам займов / СРО «МиР». URL: http://www.npmir.ru/news/mfo-news/detail.php?ID=3229&sphrase_id=12020.*

[3] *Там же.*

количество мужчин и женщин, то с увеличением суммы разрыв увеличивается[4]. В третьем квартале 2017 г. средняя сумма микрозайма, выданного МФО юридическим лицам, составила 750,5 тыс. руб., индивидуальным предпринимателям — 663,9 тыс. руб.[5]

Вместе с тем на российском рынке микрофинансирования сохраняется ряд проблем, требующих решения. В России сложилась исключительно ростовщическая модель МФО, одновременно пытающаяся пользоваться регуляторным арбитражем наравне с кредитными организациями. Имеет место высокая степень закредитованности населения России со стороны микрофинансовых организаций. Долгое время на законодательном уровне не применялось эффективных мер по регламентированию величины процентной ставки по кредитам, выдаваемым МФО физическим лицам, в связи с чем этот показатель в МФО в среднем может достигать 600–1000 % годовых. Потребители не способны в достаточной мере оценить риски при заключении договора микрофинансирования из-за все еще сохраняющейся высокой степени финансовой неграмотности. Доступность микрокредитования для большинства жителей РФ очень часто приводит к кредитованию лиц, не способных впоследствии выплатить кредит.

Для решения имеющихся проблем необходимо проводить работу по планомерному регулированию отрасли микрофинансирования в России на законодательном уровне с учетом положительного опыта регулирования сектора микрофинансирования в зарубежных странах, а также исходя из приоритета социальной составляющей деятельности МФО. При этом в отсутствие государственной политики по регулированию сектора микрофинансирования имеющиеся проблемы будут не только сохраняться, но и разрастаться.

Анализ деятельности микрофинансовых организаций, в частности по вопросам кредитования физических лиц, позволяет выявить насущные проблемы российского рынка микрофинансирования: несоблюдение МФО принципов ответственного кредитования; информационная непрозрачность деятельности МФО; агрессивная реклама, которая используется МФО в различных каналах СМИ; подчас незаконные действия коллекторов по взиманию с должников просроченной задолженности; игнорирование МФО стандартов деятельности, прописанных, в частности, в Базовом стандарте защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, утвержденном Банком России в 2017 г.[6]

На сегодняшний день, по оценкам бюро кредитных историй «Эквифакс» и компании «Домашние деньги», за первый квартал 2018 г. россияне уже оформили порядка 6,5 млн займов, что больше, чем в январе-марте 2017 г. на 16 %. В денежном объеме показатель достиг 65 млрд руб. Наибольшее количество займов было выдано в Москве, Московской и Кемеровской областях [7].

Заемщики на фоне понижения ставок по кредитам переоценивают свою платежеспособность в сторону повышения даже при падающих реальных доходах, поскольку уменьшение ставки по кредиту способствует снижению величины ежемесячного платежа [8]. При этом большинство потребительских микрокредитов оформляется заемщиками в целях удовлетворения своих неотложных нужд. Значительная доля микрокредитов берется заемщиками для целей ремонта квартиры, автомобиля, дачи, покупки бытовой техники, мобильных телефонов, ноутбуков и т. д. [7].

---

[4] *Рейтинг регионов по самым большим средним суммам займов / СРО «МиР».*

[5] *Официальные данные Банка России. Департамент допуска и прекращения деятельности финансовых организаций: Статистический обзор за 2017 год.*

[6] *Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих микрофинансовые организации. Утвержден Банком России 22.06.2017. URL: http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11755/Standart_MFO_22062017.pdf.*

Следует отметить, что новые регуляторные ограничения, которые будут действовать на российском микрофинансовом рынке в соответствии с Базовым стандартом, устанавливают единые условия для PDL-займов (займов «до зарплаты») и коэффициентов предельного размера долговых обязательств заемщика.

Другой проблемой, с которой часто сталкиваются МФО, является регуляторный риск, или в узком смысле — риск несоблюдения требований регулятора. Регуляторный риск означает угрозу потерь из-за невыполнения в повседневной работе юридических норм, стандартов, установленных регулятором, неправительственными организациями, а также внутренних правил. При этом МФО в статусе банков могут регулироваться одним органом, а небанковские МФО — другим. Требования регуляторов могут различаться, что порождает регуляторный арбитраж: собственники МФО стремятся выйти на рынок через менее регулируемый сегмент.

Такая практика распространена в виде создания при банках финансовых компаний, занимающихся розничным кредитованием или лизингом. Одной из выгод таких компаний являются смягченные требования по формированию резервов под кредитные риски по размеру стартового капитала, соблюдению нормативов, а также меньшая интенсивность надзора. Немаловажная составляющая регуляторного риска — подверженность МФО угрозе использования их для отмывания денег и других незаконных операций. Также следует учитывать непостоянство нормативно-правовой базы, системы налогообложения, когда ограничения на операции или повышение налогов могут поставить под сомнение целесообразность дальнейшего функционирования организации [9].

Если новые требования регулятора предусматривают менее жесткие или более благоприятные условия регулирования, то многие учреждения — и существующие, и выходящие на рынок — пожелают войти в категорию МФО. Такая спекуляция на предоставляемых регулятором возможностях, или «регуляторный арбитраж», может привести к недостаточному регулированию некоторых учреждений. Кроме того, выходящие на рынок учреждения могут использовать новые регуляторные стандарты (правила), созданные для микрофинансирования, для таких направлений деятельности, которые существенно отличаются от тех, что имели в виду разработчики политики при разработке этих рамок.

«Регуляторный арбитраж» также возникает, когда МФО с их упрощенным регулированием, более легким подходом к выбору заемщиков, меньшими затратами идут в те сферы, которые являются драйвером роста банковской системы. Например, начинают выдавать ипотечные кредиты или «заходят» в сегмент кредитования на срок свыше 365 дней. При этом те банки, которые видят в МФО конкурентов, уверены, что конкуренция происходит в сегменте краткосрочных кредитов — до 30, максимум до 60 дней, в мелких суммах (до 30 тыс. руб.) и кредитах, не предполагающих залогового обеспечения [9]. В данном случае регулятору рынка целесообразно ограничить деятельность МФО в рамках их ниши, не давая им возможности осуществлять деятельность в других секторах, например существенно уменьшить размеры выдаваемых займов.

ВЫВОДЫ

На международном уровне существует единое понимание микрофинансирования как инструмента социальной политики, предназначенного для обслуживания предприятий, которые коммерчески не привлекательны для основных представителей финансирования, но тем не менее играют значительную социальную роль для страны. Кроме того, микрофинансирование воспринимается многими зарубежными странами в качестве важного государственного инструмента, с помощью которого можно бороться с социальным и финансовым неравенством, стимулировать самозанятость населения.

Анализ опыта государственного регулирования микрофинансового сектора в зарубежных странах позволяет выявить успешные практики антиростовщического регулирования

со стороны государства, которое с одновременным использованием механизма предоставления государственных грантов направлено на финансирование социально незащищенных слоев населения по ставке значительно ниже банковской (так, среднегодовая процентная ставка по деловым микрокредитам составляет всего 3 % в Польше, Финляндии и Франции).

В связи с тем что микропредприятия в странах Европы играют важную роль в обеспечении занятости населения, данный сегмент очень часто используется государствами в качестве одного из инструментов, направленных на снижение отрицательных явлений на европейских рынках труда. С точки зрения деятельности МФО сочетание предоставления микрокредитов для микробизнеса и микрозаймов на личные цели зависит от конкретной цели и бизнес-модели МФО, но также является результатом нормативной базы, принятой соответствующим государством.

Сектор микрофинансирования обслуживает по всей Европе разные целевые группы, начиная с населения, которому не удается получить кредит в банках, и заканчивая потенциально успешными микропредприятиями, которые не могут получить достаточного финансирования из-за слабо развитого финансового сектора страны. Показателен опыт законодательного регулирования сектора микрофинансирования во Франции, где согласно закону личный микрозаем должен финансировать проекты для профессиональной или социальной интеграции.

На российском рынке микрофинансирования сохраняется ряд проблем, требующих безотлагательного решения. В первую очередь это связано с ростовщическим характером деятельности МФО, что приводит к высокой степени закредитованности населения России со стороны микрофинансовых организаций и получению ими сверхдохода от наименее финансово защищенных слоев населения. Кроме того, российское микрофинансирование отличается игнорированием МФО принципов ответственного кредитования, отсутствием прозрачности деятельности микрофинансовых организаций, навязыванием своих услуг населению посредством использования методов агрессивной рекламы.

Другой проблемой, с которой часто сталкивается российский рынок микрофинансирования, является регуляторный риск, выражающийся, например, в создании при банках финансовых компаний, занимающихся розничным кредитованием или лизингом, а также в проникновении МФО, которые отличаются меньшей зарегулированностью и низкими требованиями к заемщикам, в те сферы, которые являются драйвером роста банковской системы.

Для решения имеющихся проблем необходимо проводить работу по планомерному регулированию отрасли микрофинансирования в России на законодательном уровне с учетом положительного опыта регулирования сектора микрофинансирования в зарубежных странах, а также исходя из приоритета социальной составляющей деятельности МФО, так как в отсутствие государственной политики по регулированию сектора микрофинансирования имеющиеся проблемы будут не только сохраняться, но и усугубляться.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным внести изменения в закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» в целях исключения из перечня микрофинансовых организаций тех компаний, которые привлекают средства физических лиц, не являющихся собственниками этих МФО, а также законодательного установления критериев для разграничения микрофинансовых организаций на социально ориентированные (СМФО) и ориентированные на поддержку малого бизнеса (БМФО). При этом, по нашему мнению, действующие микрофинансовые компании должны перерегистрироваться в кредитные организации с базовой лицензией или в микрокредитные организации. Кроме того, положительное влияние на дальнейшее развитие рынка микрофинансов России оказала бы законодательно предусмотренная

возможность для Банка России устанавливать максимальную процентную ставку для заемщиков МФО в виде коэффициента к ключевой ставке.

Для СМФО считаем целесообразным установить следующие требования:

— максимальный размер займа не может составлять более 50 % средней заработной платы соответствующего региона. Так, согласно исследованию Банка России, в Литве ограничение на максимальное значение показателя долговой нагрузки установлено на уровне 40 % (в отдельных случаях показатель может быть увеличен до 60 %); в Канаде — на уровне 42 % (только для ипотечных кредитов [10].

— срок предоставления займа — не более двух месяцев;

— процентная ставка займа — 50 % от ключевой ставки Банка России плюс 3 % годовых;

— займы не должны иметь обеспечения;

— финансирование для СМФО предоставляется по ключевой ставке Банка России в объемах, соответствующих утвержденным в федеральном бюджете суммам субсидирования 50 % процентной ставки по социальным займам;

— законодательно запретить заключение СМФО сделок обеспечения и отступного по выданным займам;

— предусмотреть возможность выдачи грантов на поддержку деятельности СМФО.

Для БМФО целесообразно установить следующие параметры:

— максимальный размер займа не может составлять более 90 % от минимального размера займа по государственным программам поддержки малого бизнеса. На текущий момент это 500 тыс. руб.;

— срок предоставления займа — не более двух лет;

— процентная ставка — ключевая ставка Банка России плюс 3 % годовых;

— займы не должны иметь обеспечения;

— финансирование для БМФО должно предоставляться по ключевой ставке Банка России в объемах, соответствующих утвержденным в федеральном бюджете суммам субсидирования процентной ставки по займам, нацеленным на поддержку малого бизнеса;

— законодательно запретить заключение БМФО сделок обеспечения и отступного по выданным займам;

— предусмотреть возможность выдачи грантов на поддержку деятельности БМФО.

Внедрение в экономику разделения микрофинансовых организаций на СМФО и БМФО с одновременным верхним ограничением процентной ставки для всех микрофинансовых организаций, например ключевой ставкой Банка России, увеличенной на 3 % годовых, лишит экономической основы деятельность ростовщических микрофинансовых организаций.

Библиография / References

1. Microfinance Consensus Guidelines. Definitions of Selected Financial Terms, Ratios, and Adjustments for Microfinance. Washington, DC: CGAP/The World Bank Group, 2003. Available at: http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Consensus-Guidelines-Definitions-of-Selected-Financial-Terms-Ratios-and-Adjustments-for-Microfinance-Sep-2003.pdf.
2. Kraemer-Eis H., Botsari A., Gvetadze S., Lang F., Torfs W. European Small Business. Finance Outlook. European Investment Fund, 2017.
3. Aiyar S., Al-Eyd A., Barkbu B., Jobst A. Revitalizing Securitization for Small and Medium-Sized Enterprises in Europe. IMF Staff Discussion Note, May 2015. Available at: https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1507.pdf.
4. Benaglio N. Key Figures of Financial Inclusion. Europe. In: Microfinance Barometer 2017. 8th Edition. CGAP. Available at: http://www.convergences.org/wp-content/uploads/2017/09/BMF_2017_EN_FINAL-2.pdf.
5. Raineix F. Microfinance in France: a success story? In: Microfinance Barometer 2017. 8th Edition. CGAP. Available at: http://www.convergences.org/wp-content/uploads/2017/09/BMF_2017_EN_FINAL-2.pdf.

6. Рынок микрофинансирования по итогам 1 полугодия 2017 года: рост перед штилем / Рейтинговое агентство «Эксперт РА» [Microfinance Market in the first half of 2017: Growth to Calmness. Expert RA. Available at: https://raexpert.ru/researches/mfo/1h2017 (In Russ.)].
7. Обзор микрозаймов населения в декабре 2017 года / БКИ «Эквифакс» [Overview of the Public Microloans in December 2017. Equifax Credit Services. Available at: https://www.equifax.ru/press/rossiyane-poluchili-rekordnoe-za-desyat-let-kolichestvo-mikrozaymov/ (In Russ.)].
8. Оценка социального воздействия российских МФО / Российский микрофинансовый центр. 2012 [Assessment of the Social Impact of Russian MFIs. Russian Microfinance Center, 2012. Available at: http://www.rmcenter.ru/analitics/research/3938/ (In Russ.)].
9. Криворучко С. В., Абрамова М. А., Мамута М. В., Тенетник О. С., Шакер И. Е. Риски микрофинансирования и их регулирование / Библиотека управления [Krivoruchko S. V., Abramova M. A. et al. Risks of Microfinance and its Regulation. Library management. Available at: https://www.cfin.ru/finanalysis/risk/microfinance_risks.shtml (In Russ.)].
10. Об оценке рисков заемщиков — физических лиц на основе показателей долговой нагрузки. Доклад для общественных консультаций. М.: Банк России, 2017 [Assessment of Borrowers — Natural Person's Risks on the Basis of the Debt Burden Indicators. Report for public consultation. Moscow: Central Bank of the Russian Federation. Available at: http://www.cbr.ru/analytics/ppc/Consultation_Paper_170221.pdf (In Russ.)].

V. S. Utkin, A. A. Yurieva

Analysis of the Russian Microfinance Market's Main Problems

Authors' affiliation:
Victor S. Utkin *(e-mail: utkin@nifi.ru), ORCID 0000-0002-9484-2502, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Anna A. Yurieva *(e-mail: anne.yurjeva @yandex.ru), ORCID 0000-0002-5579-8027, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The article analyzes the legal specifics of the regulation of the microfinance market in foreign countries. The authors investigate the validity of the microfinances perception at the international level as a tool of social policy, through which it is possible to combat social and financial inequalities, and stimulate the public self-employment. The article cites successful examples of anti-bullying state regulation of the microfinance sector, which, combined with the state grants, makes it possible to finance socially unprotected population at a rate much lower than a banking rate. Based on the study of foreign experience the authors conduct the analysis of the Russian microfinance market, identify the pressing problems of the Russian microfinance sector, which require urgent solutions, in particular, on implementation of regulatory arbitration by microfinance organizations and the debt load of the Russian people from microfinance organizations, and provide suggestions for their elimination.

Keywords:
microfinance market, microfinance organizations, government regulation of microfinance sector, regulatory arbitrage, household debt load, microcredit, microloan

JEL: *G21, G28*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-97-107

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-108-119

М. Р. Пинская, О. А. Алавердян, Н. С. Милоголов

Совершенствование правил трансфертного ценообразования в Республике Армения

Миляуша Рашитовна Пинская *(e-mail: mpinskaya@nifi.ru), д. э. н., руководитель Центра налоговой политики НИФИ; профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)*

Ори Арамаисович Алавердян *(e-mail: ori.alaverdyan@minfin.am), начальник Управления политики доходов и методологии администрирования Министерства финансов Республики Армения (г. Ереван)*

Николай Сергеевич Милоголов *(e-mail: nmilogolov@nifi.ru), к. э. н., старший научный сотрудник Центра налоговой политики НИФИ, Российская Федерация (г. Москва)*

Аннотация

За последние два десятилетия трансфертное ценообразование (ТЦО) стало одной из самых важных международных налоговых проблем, с которыми сталкиваются транснациональные корпорации, работающие как в развитых, так и в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. Законодательство о трансфертном ценообразовании часто связано с двойным налогообложением, высокими расходами на его соблюдение, принятием решений по усмотрению налоговых администраций (и, как следствие, повышенным уровнем неопределенности для налогоплательщиков), что может негативно сказаться на инвестиционном климате страны. Если при разработке режима ТЦО в стране будут предприняты соответствующие шаги для решения этих проблем, отрицательные последствия могут быть смягчены. Новизна исследования состоит в проведении анализа законодательных новаций в области ТЦО в Республике Армения (стране с переходной экономикой), направленных на нивелирование негативных последствий от введения правил ТЦО для инвестиционного климата и максимизацию фискального эффекта на основе лучших мировых практик и их применимости в условиях экономики переходного периода. В статье предлагаются меры по совершенствованию налогового законодательства Республики Армения в части правил ТЦО. Рассмотрена возможность использования биржевых котировок индикатора для применения метода сопоставимых рыночных цен в целях определения трансфертных цен при сделках с товарами биржевой торговли (полезных ископаемых). Обосновано применение безопасных интервалов, выраженных в фиксированных отклонениях от ключевых ставок денежных рынков, для определения процентной ставки по сделкам внутригруппового финансирования.

Ключевые слова:

налоговая политика, размывание налоговой базы, налог на прибыль организаций, трансфертное ценообразование, биржевые котировки, сопоставимые рыночные цены, ОЭСР

JEL: *H25, H26*

В настоящее время в сфере корпоративного налогообложения происходят фундаментальные изменения, связанные в первую очередь с ужесточением международных правил налогообложения в рамках Проекта BEPS ОЭСР/G20, а также с адаптацией странами своих налоговых систем к реалиям современной экономики, характеризуемым возрастающей мобильностью факторов производства (труда, капитала), значительной

ролью нематериальных активов, удлиняющимися цепочками создания стоимости продукции, цифровизацией и глобализацией. В этих условиях страны пытаются найти баланс между конкурентоспособностью своих налоговых систем, с одной стороны, и защитой национальной налоговой базы — с другой [1].

Правила трансфертного ценообразования (ТЦО) как инструмент налоговой и экономической политики государства играют ключевую роль в выработке оптимальных условий государственного регулирования экономики. Эти правила обуславливают значительные административные издержки для налогоплательщиков и налоговых органов, но в то же время обеспечивают выполнение важной задачи противодействия размыванию национальной налоговой базы и переносу доходов в иные юрисдикции, обеспечивая тем самым условия для справедливого распределения налоговой базы между странами и устранения двойного налогообложения.

В связи с тем что в Армении с 2018 г. введены правила трансфертного ценообразования, основанные на методологии, рекомендуемой ОЭСР в Руководстве ОЭСР по ТЦО, актуальной задачей становится анализ данных правил с точки зрения их встраивания в национальную налоговую политику страны с учетом ее экономических и правовых особенностей на современном этапе развития.

Цель статьи — проведение анализа правил ТЦО в Республике Армения и выработка практических рекомендаций по совершенствованию указанных правил. Для достижения данной цели выявлены особенности национальной экономики Республики Армения, значимые для налоговой политики в области ТЦО, определены наиболее сложные операции по ТЦО с точки зрения возникновения фискальных рисков и проанализированы действующие положения Налогового кодекса Республики Армения (НК РА) в части ТЦО (гл. 73) через призму сравнения с российским опытом, рекомендациями международных организаций (ОЭСР, ООН и др.) и опытом зарубежных стран.

РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА ПРАВИЛ ТЦО В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Общий подход к налоговой политике по ТЦО в Армении

Проведенный нами анализ позволил выявить следующие особенности экономики Республики Армения, значимые для налоговой политики в области ТЦО.

1. Важное значение для экономики имеет экспорт природных ресурсов (металлы составляют 40 % экспорта, минеральные продукты — 20 %) и сельскохозяйственной продукции (20 %).

2. Армянская экономика — это развивающаяся экономика, нуждающаяся в иностранных инвестициях, импортер капитала в долгосрочной перспективе. Импорт прямых иностранных инвестиций (ПИИ) стабильно превышает экспорт ПИИ с 1995 по 2016 г. примерно в 6–8 раз[1].

3. Основные страны — партнеры по входящим ПИИ из частного и банковского секторов: Россия — 40,6 %, Кипр — 8,0 %, США — 5,5 %, Великобритания, Аргентина — 5,3 %, Ливан — 5,2 %[2].

4. Активно развивается сфера НИОКР (действуют исследовательские подразделения ряда глобальных ТНК: Synopsis, Oracle, IBM), установлены специальные налоговые льготы для новых малых компаний сферы информационных технологий (стартапов).

5. Существует значительный дефицит бюджета, растущий в абсолютном значении, а также имеется необходимость поддержания высокого уровня социальных государственных расходов, в силу чего следует искать резервы роста налоговых доходов бюджета.

---

[1] *UNCTAD. World Investment Report 2018. Country Fact Sheet: Armenia. URL: http://unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir2018/wir18_fs_am_en.pdf.*

[2] *Статистический ежегодник Армении, 2017.*

В таких условиях при разработке основ налоговой политики в сфере трансфертного ценообразования необходимо учитывать два основных приоритета:

— консолидация налоговых доходов бюджета, защита национальной налоговой базы, противодействие выводу прибыли;

— обеспечение стабильных налоговых условий ведения бизнеса для иностранных инвесторов с целью привлечения инвестиций в экономику Республики Армения.

С точки зрения разработки правил трансфертного ценообразования это означает, что вводимые правила должны обеспечивать адекватный уровень защиты национальной налоговой базы от риска применения неправильных цен при совершении внутригрупповых сделок. Это является актуальным в условиях наличия рисков размывания налоговой базы в экономике Республики Армения [2]. В то же время эти правила должны быть понятными и определенными, не создавать излишней административной нагрузки для налогоплательщиков, не приводить к чрезмерной растрате государственных ресурсов на контроль над их соблюдением. Этот подход получил отражение в наших рекомендациях, которые будут раскрыты подробнее ниже. В частности, для целей нахождения приемлемого компромисса между определением теоретически правильной трансфертной цены и простотой администрирования и применения правил ТЦО мы рекомендуем использовать ряд упрощенных правил (так называемых безопасных гаваней — *safe harbors*), а также ряд ценовых индикаторов, таких как средняя цена торгов на основании данных биржевых котировок.

Наиболее рискованные операции по ТЦО

Наиболее рискованными для национальной налоговой базы операциями в части ТЦО в экономике Республики Армения, на наш взгляд, являются:

1. экспорт природных ресурсов из Республики Армения (медь, металлы, минеральные продукты и др.);
2. финансовые сделки с иностранными взаимозависимыми компаниями (сделки по привлечению внутригруппового финансирования);
3. занижение налоговой базы при деятельности дочерней компании глобальной ТНК в Республике Армения (вычет платежей за услуги, роялти, ценообразование не в соответствии с реальной добавленной стоимостью, создаваемой армянскими компаниями);
4. использование схем кругового международного налогового планирования национальными компаниями для снижения налоговой базы и вывода прибыли (офшорное владение локальными компаниями местными бенефициарами).

Соответствие законодательства Республики Армения по ТЦО мировым лучшим практикам в контексте национальных особенностей

Как показали результаты анализа законодательства о ТЦО Республики Армения (гл. 73 НК РА), вводимые правила ТЦО в целом соответствуют лучшим практикам и мировому опыту в области ТЦО, при этом имеются определенные пробелы и спорные подходы к регулированию.

1. Отсутствуют положения о возможности применения биржевых котировок для использования метода сопоставимых рыночных цен в отношении товаров биржевой торговли (например, при экспорте природных ресурсов).
2. Не применяются упрощенные правила определения рыночных интервалов по сделкам предоставления финансирования в форме кредитов и займов от связанных лиц группы («безопасные гавани»).
3. Отсутствуют положения, регулирующие возможность заключения предварительных соглашений о трансфертном ценообразовании.
4. Вызывает сомнение экономическая целесообразность установленного порога применения правил ТЦО в 200 млн драмов (приблизительно $420 тыс.) в отчетном году.

Ниже мы более подробно остановимся на отдельных аспектах выявленных нами проблемных мест вводимого законодательства, нуждающихся в дополнительной детализации.

ДЕТАЛИЗАЦИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ АНАЛИЗА

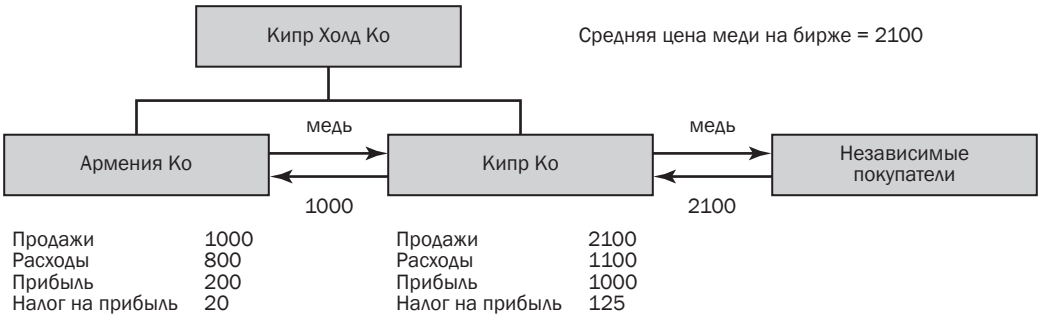
Использование биржевых котировок

В предлагаемом новом законодательстве по ТЦО отсутствуют какие-либо специальные положения/подходы, которые способствовали бы решению проблемы недостатка данных для сравнения сделок с товарами биржевой торговли (металлами и минеральными ресурсами) с рыночными значениями.

Возможность размывания налоговой базы при экспорте природных ресурсов через взаимозависимого трейдера является ключевым риском для стран, богатых природными ресурсами, к которым относится Республика Армения. Проиллюстрируем наш тезис на следующем примере. Допустим, что армянская компания (резидент Республики Армения) продает по заниженной цене природные ресурсы (например, медь) аффилированному трейдеру, зарегистрированному в низконалоговой юрисдикции, который перепродает товары далее независимым покупателям, но уже по рыночной цене. В результате прибыль от продажи в основном формируется на уровне трейдера (на Кипре, где ставка по налогу на прибыль 12,5 %), а не на уровне армянской компании (рис. 1).

Рисунок 1

Продажа природных ресурсов через аффилированного трейдера



Примечание: цены указаны в условных единицах.
Источник: составлено авторами.

При этом применить указанные в налоговом законодательстве Республики Армения методы ТЦО на практике часто будет невозможно, поскольку наличие данных для поиска сопоставимых сделок/компаний/показателей внутри страны находится в Армении на минимально допустимом, но все же крайне низком уровне (около десяти записей, содержащих информацию о выручке/рентабельности) [3, с. 95]. Поскольку экспорт природных ресурсов (металлов, минеральных ресурсов) играет решающее значение для экономики Республики Армения и мобилизации налоговых доходов, мы предлагаем следующие варианты решения этой проблемы:

1. введение специальных правил, позволяющих использовать биржевые котировки с определенными поправками в качестве индикатора цен на товары мировой биржевой торговли для применения метода сопоставимых рыночных цен (подход рекомендован ОЭСР, МВФ, его применяют, в частности, Россия и Украина);

2. введение «безопасных интервалов» цен для налогоплательщиков — экспортеров товаров биржевой торговли («безопасные интервалы» действуют, например, в Австралии, Бразилии).

Предлагаемый подход позволит решить проблему налогового контроля ТЦО в сфере экспорта биржевых товаров, сократить затраты на налоговое администрирование и подготовку документации по ТЦО, снизить риски выпадения налоговых доходов, обеспечить определенность налоговых правил для привлечения зарубежных инвесторов.

Так, в соответствии с подходом, применяемым в Российской Федерации, возможно использовать данные биржевых котировок для поиска цен на идентичные (однородные товары) (п. 5 ст. 105.9 НК РФ). В качестве интервала рыночных цен предлагается выбрать интервал между минимальной и максимальной ценой сделок, зарегистрированный биржей либо информационно-ценовым агентством на дату их совершения. Допустимые корректировки, в частности, включают в себя: (1) расходы на доставку товаров (работ, услуг) на соответствующий рынок; (2) расходы на уплату вывозных таможенных пошлин; (3) условия платежа; (4) комиссионное (агентское) вознаграждение торгового брокера (комиссионера или агента) за выполнение им торгово-посреднических функций.

Предложения ОЭСР в рамках Плана BEPS в отношении правил трансфертного ценообразования по стандартным товарам биржевой торговли [4] представляют собой обобщение и доработку лучшей практики по использованию специальных правил (так называемого шестого метода) в отношении сырьевых товаров. Специальное законодательство, предусматривающее особые правила ТЦО для сделок с сырьевыми товарами биржевой торговли, присутствует в странах Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Перу, Уругвай и т. д.), а также в Индии [5]. Цель такого законодательства — защитить бюджет, находящийся в сильной зависимости от добывающих отраслей экономики, от манипуляций с ценами на такие товары с целью снижения налогоплательщиками налоговой базы по налогу на прибыль.

В отчете ОЭСР по ТЦО в рамках Плана BEPS указано, что:

1) метод сопоставимой рыночной цены (*Comparable Uncontrolled Price, CUP*) является наиболее подходящим методом определения трансфертных цен для стандартных товаров биржевой торговли;

2) биржевые котировки могут быть использованы с целью применения этого метода;

3) обоснованные корректировки могут быть совершены для обеспечения сопоставимости с учетом всех экономически значимых характеристик контролируемых и неконтролируемых сделок;

4) введено новое положение в отношении выбора даты для определения трансфертной цены сделок со стандартными товарами биржевой торговли. Данное положение должно предотвращать использование налогоплательщиками возможности указания в контракте даты, в которой биржевая цена была наиболее выгодной. Оно позволяет налоговым органам применить при определенных обстоятельствах дату поставки либо другую дату, в отношении которой имеются доказательства [4, с. 51–54].

Термин «биржевая котировка» относится к цене стандартного товара биржевой торговли, установленной на международной либо национальной бирже. Биржевые котировки также включают в себя цены, полученные из ценовых или статистических агентств либо из государственных агентств, устанавливающих их, если такие цены используются как ориентир для определения цен между независимыми сторонами. Для того чтобы можно было применить метод сопоставимых рыночных цен, характеристики контролируемой и неконтролируемой сделки должны быть сопоставимыми, включая:

— физические особенности и качество товаров;

— контрактные условия контролируемой сделки, такие как объем, период заключения договора, время и условия доставки, транспортировки, страхования, курс валюты.

Для некоторых товаров такие характеристики (например, срочная доставка) могут привести к наличию премии либо дисконта. В случае различий между характеристиками

контролируемых и неконтролируемых товаров следует произвести обоснованные корректировки. Согласно Руководству ОЭСР по ТЦО вклады в виде выполняемых функций, используемых активов и понесенных рисков других участников цепи поставок должны быть компенсированы. Если дата, указанная в соглашении между связанными сторонами, не соответствует фактическому поведению сторон либо другим фактам, то налоговые органы могут применить другую дату в соответствии с обстоятельствами дела, с учетом сопоставимых сделок и особенностей отрасли. Важно урегулировать двойное налогообложение, возникающее в случае применения условной цены через взаимосогласительную процедуру в рамках соглашений об избежании двойного налогообложения [4, с. 51–54].

Кроме того, отметим, что при совершенствовании подхода к ТЦО в части экспортных сделок с сырьевыми товарами, учитывая украинский опыт [6] и рекомендации ОЭСР, следует принять во внимание следующее.

1. Применение метода сопоставимых рыночных цен на основе биржевых котировок не должно быть обязательным для определенного типа сделок, иначе возникают непреодолимые методические коллизии из-за несопоставимости условий конкретной сделки и биржевой сделки. То есть этот источник мы рекомендуем использовать в качестве только одной из возможных обоснованных опций.

2. Следует учитывать различия между биржевыми сделками и сделками на реальном товарном рынке, так называемый базис, который не всегда поддается корректировке.

3. Основным критерием для поиска источника информации о сопоставимых сделках с сырьевыми товарами следует сделать степень использования такого источника независимыми лицами в повседневном процессе ценообразования. На практике трейдеры активно используют информацию различных брокерских агентств, предоставляющих данные о ценах на товары, экспортируемые непосредственно из страны.

Мы предлагаем внести следующие корректировки в Налоговый кодекс Республики Армения и выпустить разъяснения по применению методологии ТЦО Правительством Республики Армения с целью имплементации предлагаемого подхода:

1) внести изменение в ст. 367 НК РА — дополнить ее новым подп. 8 п. 3 со следующей формулировкой: «информацию о ценах сделок, предметом которых являются товары, зарегистрированные соответствующей биржей (информационно-ценовым агентством, далее — ИЦА, и т. п.), на основе опубликованной либо полученной по запросу информации соответствующей биржи (информационно-ценового агентства), в частности, _____ (привести открытый список бирж, ИЦА и т. п.)»;

2) в разъяснения по применению методологии ТЦО, планируемые к выпуску Правительством Республики Армения, добавить указание о том, что «при применении метода сопоставимых рыночных цен на основании информации о ценах, опубликованной либо полученной по запросу от соответствующей биржи (ИЦА и т. п.), в качестве интервала рыночных цен предлагается использовать интервал между минимальной и максимальной ценой сделок, зарегистрированный биржей (ИЦА и т. п.) на дату совершения поставки товаров. При этом в случае выявления отклонения фактических условий исполнения контракта от условий согласно договору с целью выбора наиболее низкой цены поставки налогоплательщиком налоговый орган имеет право использовать цену, соответствующую фактическим условиям исполнения контракта».

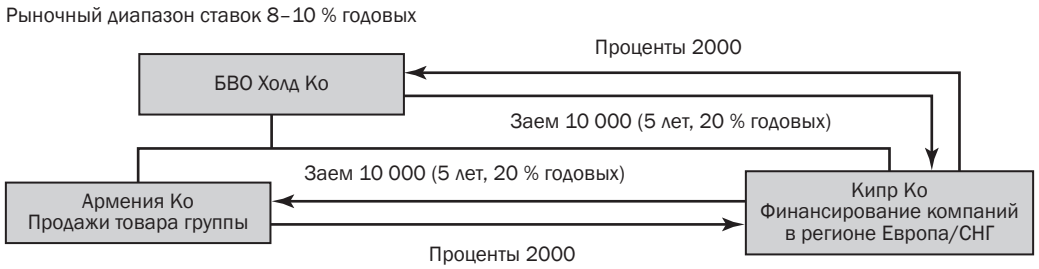
Кроме того, целесообразно включить в разъяснения основные позиции из Отчета ОЭСР по Направлению 8 BEPS, указанные выше.

Внутригрупповое финансирование

Проблема состоит в возможности эрозии национальной налоговой базы армянских компаний, входящих в международную группу ТНК, посредством вычета процентных платежей за предоставление займов от аффилированных компаний группы (рис. 2).

Рисунок 2

Предоставление внутригруппового займа



Продажи	2000
Расходы	2000
Прибыль	0
Налог на прибыль	0
Удерживаемый налог у источника	100

Подходы налоговых органов:
1. Использование концепции фактического права на доход — оспаривание ставки ДИДН.
2. Использование правил ТЦО — оспаривание соответствия условий займа рыночным.
3. Ограничение вычета процентов («тонкая капитализация»).

Примечание: цены указаны в условных единицах.
Источник: составлено авторами.

В представленном примере налоговая база армянской компании, являющейся частью международной группы, сокращается вследствие того, что она относит на расходы проценты, выплачиваемые по займу, полученному от связанной компании группы. При этом налог у источника при выплате процентов удерживается по пониженной ставке (5 %) вследствие применения ст. 11 соглашения об избежании двойного налогообложения между Республикой Армения и Республикой Кипр. Ставка займа не соответствует рыночному диапазону. Доход в виде процентов далее перечисляется из кипрской компании в офшорную юрисдикцию.

Налоговым законодательством Республики Армения в настоящее время предусмотрена возможность установления рыночных условий займа между связанными компаниями путем применения методологии трансфертного ценообразования (гл. 73 НК РА) по общим правилам. Какие-либо специальные правила, устанавливающие подходы к определению трансфертных цен в отношении сделок по предоставлению внутригруппового финансирования, отсутствуют. Кроме того, ст. 360.3 НК РА установлено, что если иными положениями НК РА предусмотрены другие правила определения цен, то им отдается приоритет.

Налоговое законодательство Республики Армения предусматривает также специальные правила, ограничивающие возможность вычета процентов (ст. 114 НК РА — Проценты, выплачиваемые по займам и кредитам). Данные правила распространяются на займы, полученные как от связанных лиц, так и от независимых лиц. Они предусматривают, в частности, следующие ограничения вычета процентов.

1. Подп. 1 п. 1 ст. 114 НК РА не разрешает вычет процентов, относящихся к задолженности, превышающих удвоенный размер процентов, исчисленных по процентной ставке, установленной Центральным банком Республики Армения на 31 декабря налогового года.

2. Подп. 2 п. 1 ст. 114 НК РА не разрешает вычет процентов, относящихся к задолженности перед небанковской/некредитной организацией, превышающей:

— для небанковских/некредитных организаций — двукратный размер положительного собственного капитала по расчетам на конец года;

— для банковских/кредитных организаций — девятикратный размер положительного баланса собственного капитала по расчетам на конец года.

В случае отрицательного баланса собственного капитала по расчетам на конец года проценты по займам, полученным от небанковских/некредитных организаций, не разрешается принимать к вычету из налоговой базы. Собственный капитал рассчитывается как разница между активами и обязательствами, посчитанными в соответствии с Налоговым кодексом.

Таким образом, в случае если армянская компания привлечет внутригрупповой заем у связанной компании группы, будут применяться одновременно:

1) правила ограничения процентов (ст. 114 НК РА);
2) правила ТЦО (гл. 73 НК РА).

Компании необходимо будет подготовить документацию, обосновывающую уровень процентной ставки в соответствии с методологией ТЦО, и при этом общий размер вычитаемых процентов не сможет превышать норматива, установленного ст. 114 НК РА.

В отношении правил трансфертного ценообразования отмечаем, что на практике указанные в законодательстве (гл. 73 НК РА) методы ТЦО часто невозможно будет применить для определения процентной ставки по внутригрупповому займу в связи с отсутствием данных и сложностью внесения корректировок, учитывающих особенности ведения бизнеса армянской компании, влияющие на процентную ставку по заемному финансированию. При этом, поскольку в законодательстве о ТЦО дается отсылка к возможности использования иных положений НК РА, следует применять положения ст. 114 НК РА.

Что касается правил «тонкой капитализации», описанных в ст. 114 НК РА, то в их отношении мы видим несколько проблем. Во-первых, данные правила используют в качестве ограничения удвоенную ставку ЦБ РА как по займам в национальной валюте, так и по займам в иностранной валюте, что экономически необоснованно, поскольку ставка ЦБ РА не отражает реальной стоимости привлечения финансирования в иностранной валюте. Во-вторых, предусмотренный правилами ст. 114 НК РА подход к ограничению вычета процентных платежей между связанными сторонами не соответствует:

— принципам правил ТЦО (принципу «вытянутой руки»), установленным гл. 73 НК РА;
— принципам, установленным ст. 9 Модельной конвенции ОЭСР (далее — МК ОЭСР) и международным налоговым договорам Республики Армения, в которых имеется соответствующая статья (а именно всем договорам, поскольку данная статья присутствует во всех налоговых договорах Республики Армения).

Основная причина такого противоречия нам видится в том, что правила ограничения вычета процентов применяются к процентам по всем займам, полученным как от связанных сторон, так и от независимых.

Отметим, что ст. 9.1 МК ОЭСР предусматривает два необходимых условия, чтобы для целей налогообложения не применялись иные условия, нежели предусмотренные договором между сторонами:

— аффилированность (ассоциированность) предприятий;
— отклонение условий сделки от рыночного уровня.

Эти два условия и формируют основы принципа «вытянутой руки», в соответствии с которым если между связанными сторонами сделки условия не рыночные, то для целей налогообложения применяются гипотетически рассчитанные на основании специальной методологии условия, которые возникли бы, если бы сделка была заключена между независимыми сторонами.

Комментарии к ст. 9 МК ОЭСР (*Commentary on Article 9. Concerning the Taxation of Associated Enterprises. Paragraph 1 (3) [Thin capitalization rules]*)[3] указывают в отношении национальных правил «тонкой капитализации» на следующее:

[3] *OECD Commentary on the Model Convention, 2014.*

— не допускается производить корректировку прибыли предприятий, действующих на условиях открытого рынка (с учетом принципа «вытянутой руки»);

— правила недостаточной капитализации должны быть направлены на приведение прибыли заемщика к сумме, соответствующей сумме прибыли, которая была бы начислена в случае действия принципа «вытянутой руки»;

— применение правил, направленных на противодействие «тонкой капитализации», не должно приводить к увеличению налогооблагаемой прибыли соответствующего национального предприятия до размера, превышающего размер прибыли, который был бы получен в условиях принципа «вытянутой руки».

Использование «безопасных гаваней» — частая мировая практика, в т. ч. в странах ОЭСР, что позволяет снизить административную нагрузку и повысить уровень определенности правил [1]. Как отмечено в докладе Всемирного банка по ТЦО [1, с. 110], использование «безопасных гаваней» и упрощенных мер, особенно для небольших и низкорисковых сделок и налогоплательщиков, может обеспечить эффективное распределение ресурсов налоговой администрации на высокорисковые зоны. Это снижает издержки налогоплательщиков, повышает определенность и эффективность администрирования. В 2011 г. ОЭСР опубликовала опрос об использовании упрощенных мер в странах ОЭСР и странах-наблюдателях. Из 33 стран-респондентов в 27 странах применялись упрощенные процедуры, 70 % которых были направлены на малый и средний бизнес, небольшие сделки и услуги с низкой добавленной стоимостью. Несмотря на озабоченность проблемой возможного двойного налогообложения, вызванной упрощенными мерами, о чем упоминалось в Руководстве ОЭСР по ТЦО [7], ни одна из стран не указала наличие этой проблемы в опросе.

Таким образом, возможным подходом к совершенствованию налогового регулирования сделок по внутригрупповому финансированию в Армении является установление «безопасной гавани» — интервала процентной ставки по займам, рассчитанного на основе ставки Центрального банка Республики Армения (в национальной валюте), а также на основе процентных ставок ключевых зарубежных денежных рынков (в иностранной валюте), в пределах которых ставка считается рыночной и, соответственно, проценты относятся на расходы для целей налогообложения; если ставка выходит за пределы «безопасного интервала», то налогоплательщик должен иметь возможность подтвердить ее соответствие принципу «вытянутой руки» с использованием методологии и документации по ТЦО.

Данное правило должно применяться исключительно к займам между связанными сторонами (в значении ст. 362 гл. 73 НК РА) и устанавливаться на уровне постановлений правительства (в части ограничений рыночной ставки) и на уровне законодательства (в части общих принципов). Это позволит быстро корректировать при необходимости рыночный интервал процентной ставки внутри «безопасной гавани».

Подобный подход применяется в Российской Федерации, где действуют специальные правила в отношении контролируемой задолженности (между связанными сторонами) — п. 1 ст. 269 НК РФ. Безопасный интервал составляет от 75 до 125 % от ключевой ставки ЦБ РФ по займам, выданным в рублях. Аналогичные интервалы с привязкой к рыночным ставкам денежного рынка (EURIBOR, SHIBOR, LIBOR) действуют по займам, выданным в различных иностранных валютах. Данные правила позволяют существенно сократить административное бремя как для налогоплательщиков, так и для налоговых органов, при этом обеспечивая защиту национальной налоговой базы и не нанося ущерба инвестиционной привлекательности страны в силу простоты и правовой определенности. Проценты по займам между не связанными сторонами не нормируются специальными правилами. Отметим, что в Российской Федерации отмечается высокий уровень показателей, характеризующих наличие проблемы размывания налоговой базы [8].

Преимуществами использования «безопасных гаваней» для целей трансфертного ценообразования являются следующие их особенности:

— они снижают административное бремя;

— они повышают определенность налоговых правил как для налогоплательщиков, так и для налоговых органов;

— они устраняют возможность возникновения споров;

— они способствуют привлечению иностранных инвестиций.

Использование «безопасных гаваней» для целей трансфертного ценообразования — общая практика как для развитых, так и для развивающихся стран. Например, в Швейцарии действуют упрощенные правила в отношении внутригруппового финансирования с различными ставками в отношении займов, финансируемых путем предоставления кредита либо вклада в капитал. Если налогоплательщик может путем подготовки документации подтвердить рыночные условия займа, выходящего за пределы «безопасной гавани», то его позиция принимается. В США при предоставлении внутригруппового финансирования применяется ставка, установленная Правительством США (*Applicable Federal Rate*), которая публикуется Службой внутренних доходов ежемесячно [9, с. 1].

Для имплементации предлагаемого подхода необходимо внесение изменений в текст гл. 73 НК РА и ст. 114 НК РА, предполагающих использование безопасных интервалов, привязанных к ключевым ставкам денежных рынков в национальной валюте и зарубежных валютах, для нормирования процентов между связанными сторонами в значении ст. 362 НК РА. Также в гл. 73 и ст. 114 НК РА необходимо указать, что в случае если процентная ставка по займу не попадает внутрь интервала, то следует применять обычную процедуру подготовки документации по ТЦО в соответствии с гл. 73 НК РА.

ОЭСР в Руководстве ОЭСР по ТЦО [7, с. 213–214] обращает внимание на то, что использование «безопасных гаваней» для целей ТЦО:

1) может способствовать снижению административного бремени и повышению уровня определенности налоговых правил, особенно в отношении простых сделок;

2) потенциально может привести к двойному налогообложению, особенно в случае сложных сделок и отсутствия согласования между странами;

3) налоговые органы должны внимательно оценить выгоды и недостатки «безопасных гаваней» и использовать их в случае, если они считают это обоснованным;

4) «безопасные гавани» не являются обязательными для налогоплательщиков из стран, в которых они не установлены внутренним законодательством;

5) рекомендуется разрешить применять «безопасные гавани» налогоплательщикам в добровольном, а не обязательном порядке.

В целом наши рекомендации соответствуют позиции ОЭСР, поскольку мы рекомендуем использовать добровольные «безопасные гавани» с возможностью выхода из них в отношении достаточно простых сделок по внутригрупповому финансированию с использованием простых ориентиров в виде ключевых ставок денежного рынка, что позволяет существенно снизить административную и контрольную нагрузки, поскольку освобождает от подготовки документации по ТЦО.

В отчете на тему решения проблемы поиска данных о сопоставимых сделках для ТЦО анализа, подготовленном ОЭСР совместно с ООН, Всемирным банком и МВФ [3], в рекомендациях относительно введения «безопасных интервалов» также отмечается, что важно предотвратить потенциальное двойное налогообложение и разрабатывать «безопасные интервалы» с учетом позиций основных стран — торговых партнеров. Учитывая значение экономических связей с Россией для экономики Армении (около 40 % от ПИИ в Армению поступает из России[4]), согласование подходов с российскими также представляется обоснованным, тем более учитывая необязательность использования «безопасного интервала» налогоплательщиками.

---

[4] *Статистический ежегодник Армении, 2017.*

Прочие вопросы налогового администрирования ТЦО

Вызывает сомнения экономическая целесообразность порога применения правил ТЦО в Армении в 200 млн драмов (приблизительно $420 тыс.) в отчетном году. Для сравнения, в Российской Федерации порог в отношении внешнеэкономических сделок между взаимозависимыми лицами отсутствует, при этом действует три вида порогов по сумме доходов от сделок: 1 млрд руб. (около $17 млн) по внутрироссийским сделкам, 100 млн руб. (около $1,7 млн) по сделкам с налогоплательщиками на ЕСХН/ЕНВД (специальные упрощенные режимы для сельскохозяйственной и других отраслей), 60 млн руб. (около $1 млн) по внешнеэкономическим сделкам, сделкам с товарами биржевой торговли, с офшорами, сделкам с особыми субъектами (обладателями налоговых льгот, преференций), с налогоплательщиками налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

Цель применения порога состоит в том, чтобы правильно распределить ограниченные ресурсы на налоговое администрирование правил ТЦО, т. е. вывести из-под избыточного налогового контроля налогоплательщиков с небольшими и нерискованными сделками и, наоборот, сосредоточить внимание налоговых органов на крупнейших и наиболее значимых налогоплательщиках. Проблема состоит в том, что подготовка документации по ТЦО и ее проверка налоговыми органами — это крайне трудозатратные процедуры, требующие достаточно высокой квалификации сотрудников. Соответственно, компании, у которых отсутствуют высокие обороты сделок с взаимозависимыми лицами, целесообразно освободить от этих обязанностей. Необходимо произвести оценку риска различных групп налогоплательщиков по различным видам операций на основании имеющейся в распоряжении налоговых органов статистики и скорректировать подходы к установлению порога контроля по ТЦО.

Мы рекомендуем также после вступления правил ТЦО в силу установить переходный период, в который налогоплательщики будут частично или полностью освобождены от санкций за нарушение требований гл. 73 НК РФ (штрафов и пени) в связи с тем, что им потребуется время для освоения новых сложных комплексных правил ТЦО. Период адаптации составит до пяти лет.

Библиография / References

1. Cooper J., Fox R., Loeprick J., Mohindra K. Transfer Pricing and Developing Economies: A Handbook for Policy Makers and Practitioners. Directions in Development. Washington, DC: World Bank, 2016. DOI: 10.1596/978-1-4648-0969-9.
2. Пинская М. Р., Милоголов Н. С., Адамян С. Ф. Злоупотребление налоговыми соглашениями: анализ рисков на макроуровне (на примере Республики Армения) // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 4 (44). С. 38–52. [Pinskaya M. R., Milogolov N. S., Adamyan S. F. Tax Treaty Shopping: Risk Analysis at the Macro Level (on the Example of the Republic of Armenia). *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2018, no. 4, pp. 38–52 (In Russ.)].
3. The Platform for Collaboration on Tax. DISCUSSION DRAFT: A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparables Data for Transfer Pricing Analyses. Feedback period 24 January 2017 to 21 February 2017. International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank Group.
4. Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation. Actions 8–10: 2015 Final Reports. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing, 2015. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/9789264241244-en.
5. “Sixth method” raises transfer pricing concerns in developing countries. PricewaterCoopers, 29 January 2013.
6. Чуфаров И., Ротаенко Е. Трудности учета. Обратная сторона трансфертного ценообразования / ЛІГАБізнесІнформ. 31.10.2016. URL: http://biz.liga.net/all/all/article/trudnosti-ucheta-obratnaya-storona-transfertnogo-tsenoobrazovaniya [Chufarov I., Rotaenko E. Worships of Accounting. Backside of Transfer Pricing. LigaBiznesInform, 31.10.2016. Available at: http://biz.liga.net/all/all/article/trudnosti-ucheta-obratnaya-storona-transfertnogo-tsenoobrazovaniya (In Russ.)].

7. OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017. Paris: OECD Publishing, 2017. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/tpg-2017-en.
8. Милоголов Н. С., Церенова К. Н. Размывание налоговой базы в Российской Федерации: проблемы измерения, масштабы и эффекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 6 (34). С. 7–19 [Milogolov N. S., Tserenova K. N. Tax Base Erosion in Russian Federation: Problems of Measuring, Scale and Effects. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 6, pp. 7–19 (In Russ.)].
9. Mehta K. Comments for OECD on Transfer Pricing and Safe Harbors. Global Financial Integrity, 2016.
10. Armenia. Great country. Smart opportunities. KPMG, 2017.
11. Ahern M., Nersisyan N. Armenia adopted transfer pricing rules. Tax Alert. Armenia. Iss. 1, 2016, 7 December 2016. PWC. Available at: https://www.pwc.com/am/en/publications/assets/issue01-2016.pdf.

M. R. Pinskaya, O. A. Alaverdyan, N. S. Milogolov

Reform of Transfer Pricing Rules in the Republic of Armenia

Authors' affiliation:
Milyausha R. Pinskaya *(e-mail: mpinskaya@nifi.ru), ORCID 0000-0001-9328-1224, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Ori A. Alaverdyan *(e-mail: ori.alaverdyan@minfin.am), Ministry of Finance of the Republic of Armenia, Yerevan 0010, Republic of Armenia*
Nikolay S. Milogolov *(e-mail: nmilogolov@nifi.ru), ORCID 0000-0001-8858-0182, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The article analyzes legislative novelties in the area of transfer pricing in the Republic of Armenia through the best practices comparison and country's economic and institutional specifics. The authors' research approach is based on determination of national economic and institutional special features and outlining the riskiest types of transfer pricing transactions. Through the collected data and the best foreign practices the authors analyze the national transfer pricing rules and policy. As a result of such analysis there are presented several practical recommendations for the modification of tax legislation and transfer pricing rules in the Republic of Armenia. The authors also suggest implementation of possibility to use stock exchange quotes as benchmarks for commodity transactions when applying comparable uncontrolled price method. Introduction of safe harbor rules is also recommended for interests of financial arrangements on related party debt, based on key rates of fiscal markets (Central Bank rate, EURIBOR, LIBOR, SHIBOR and so on). The authors also discuss in details the problems of application of thin capitalization rules in combination with transfer pricing rules and double tax treaties. In addition, the article recommends several practical ideas on streamlining tax administration (setting up transition period without fines and sanctions or testing the existing thresholds for transfer pricing control).

Keywords:
tax policy, base erosion, corporate income tax, transfer pricing, commodity quotes, comparable uncontrolled price, OECD, developing countries

JEL: *H25, H26*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-108-119

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-120-129

С. В. Криворучко

Криптовалюты и подходы к их регулированию

Светлана Витальевна Криворучко *(e-mail: Krivoruchko.sv@gmail.com), д. э. н., профессор Департамента финансовых рынков и банков Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)*

Аннотация

Органы монетарной политики практически во всех странах мира, независимо от уровня развития экономики и финансового рынка, оказались не готовы к появлению и бурному развитию цифровых валют и, в частности, к их виртуальной разновидности — криптовалюте. В статье проведен анализ подходов к трактовке понятия «криптовалюта» центральными банками разных стран, а также обобщены результаты научных исследований на эту тему, что позволило прийти к выводу о необходимости разработки системы государственного регулирования криптовалют на глобальном уровне. Наиболее обоснованной, с точки зрения автора, является трактовка цифровых валют как актива, что обусловлено неполноценностью этих финансовых инструментов в плане выполнения ключевых функций денег в классическом понимании. Автор отмечает значительный прогресс центральных банков в осознании природы и потенциала криптовалют, доминирующую тенденцию к усилению контроля и надзора в отношении этих финансовых инструментов, но в то же время значительное расхождение в разработке ограничительных или разрешительных мер. В статье сделан вывод о необходимости координации усилий центральных банков с правительствами, другими финансовыми органами и международными организациями, чтобы адекватно реагировать на развитие криптовалют как своеобразной финансовой инновации, не допуская нарушения правил здоровой конкуренции на рынке платежных услуг и не подвергая чрезмерному риску инвесторов.

Ключевые слова:

цифровая валюта, виртуальная валюта, криптовалюты, деньги, центральный банк, денежно-кредитная политика

JEL: *E41, E42, E51, E58*

Многие криптовалютные активы (или, если использовать принятую классификацию Банка России, децентрализованные виртуальные валюты[1]) в настоящее время являются глобальными с точки зрения распространения, хотя и обеспечивают довольно узкий сегмент пользователей. Несмотря на то что их масштаб эмиссии незначителен по сравнению с классическими деньгами, они растут колоссально быстрыми темпами. Роль центральных банков в их развитии чрезвычайно важна, поскольку эти инструменты напрямую связаны с денежно-кредитной политикой и функционированием национальных платежных систем. Существуют предпосылки для создания общей структуры по регулированию данного феномена мировым сообществом, хотя возникают вопросы о целесообразности внешнего влияния, поскольку в основе идеи децентрализованных цифровых валют лежит независимость.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации на 2018 г.

[1] *Обзор по криптовалютам, ICO (Initial Coin Offering) и подходам к их регулированию / Банк России, декабрь 2017. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/36009/rev_ICO.pdf.*

В связи с отсутствием единой терминологии в данной работе мы будем придерживаться позиции, которая обозначена в упомянутом обзоре Банка России. Такая структуризация аналогична предложенной экспертами Резервного банка Новой Зеландии А. Кумаром и С. Кристи, которые в отношении понятия «криптовалюта» (далее — КВ) делают следующее уточнение:

— цифровые валюты представляют ценность в электронном виде, и они могут или не могут быть деноминированы в законном средстве платежа;

— виртуальные валюты являются цифровыми деньгами, но не деноминированы в единицах законного платежного средства;

— криптовалюты — это децентрализованные валюты, которые используют криптографию для обеспечения транзакций и проверки остатков.

Таким образом, виртуальные, цифровые валюты и криптовалюты принципиально различаются, и подчеркивается, что криптовалюты — это децентрализованная технология, предназначенная для облегчения транзакций без обращения к центральному учреждению [1].

Руководители центральных банков последние годы выражали различные позиции в отношении цифровых валют — от полного непризнания и запрета до разрешения или невмешательства в их развитие. В настоящее время эти позиции сближаются, или по крайней мере мы наблюдаем конвергенцию подходов. Форма выражения этих позиций также отличается: интервью и статьи ведущих руководителей, экспертов, консультации, официальные заявления, стратегии, в которых проблема регулирования криптовалют либо считается малозначительной, либо признается необходимость тщательного исследования.

Политика центрального банка в отношении этого инструмента предопределяется авторитетом регулятора в стране, перспективой перехода к безналичному обществу, развитием интернет-торговли и особенно уровнем развития национальной экономики. В статье упорядочено распределение позиций центральных банков по трем параметрам: правовой статус криптовалют, их определение и посылы для общественности. Многие центробанки продолжают занимать выжидательную позицию, и это опасно, когда регулирующий механизм отстает от практики бизнеса. В целом же можно констатировать преобладающую в политике центральных банков тенденцию в отношении криптовалют: ограничение, наблюдение и лицензирование.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Эксперты ФРС США А. Берентсен и Ф. Шар [2] характеризуют различные валюты в соответствии с их структурой управления, фокусируясь на криптовалютах и эмитируемых государством деньгах; они признают существование большого неудовлетворенного спроса на ликвидный актив, который позволяет домашним хозяйствам и фирмам делать сбережения за пределами частного финансового сектора.

А. Карстенс, руководитель Банка международных расчетов, в своем докладе обращает внимание центральных банков и регуляторов на связь криптовалют с реальными валютами, а также необходимость соблюдать единство регулятивных требований, не допуская никаких исключений [3]. А. Кумар и С. Кристи [1], исследуя функциональность биткойнов, констатируют, что центральные банки в настоящее время не рассматривают криптовалюты как существенную угрозу из-за незначительности их доли в общей циркуляции финансовых инструментов.

Аналитики Центрального банка Финляндии [4] пришли к выводу, что биткойн может быть скорее сопоставим с деньгами, чем с современной электронной платежной системой, и нет необходимости регулировать его, потому что в качестве системы он придерживается протокола, а сборы за транзакции определяются пользователями независимо от усилий «добытчиков». Экономисты Банка Канады Б. Фунг и Х. Галабурда [5] обращают внимание на то, что цифровая валюта будет приниматься участниками рынка только

в том случае, если она более привлекательна для использования или лучше подходит для удовлетворения их потребностей в платежах, чем существующие альтернативы.

ПРАВОВОЙ СТАТУС КРИПТОВАЛЮТ

Несмотря на бурное развитие криптовалют, отсутствует их единое понимание на глобальном уровне различными организациями, в т. ч. центральными банками. В зависимости от того, как КВ определены в концептуальном плане, конкретный центральный банк формулирует и проводит соответствующую политику. Пока только в нескольких юрисдикциях определение КВ дано в правовом акте, тогда как в большинстве случаев все ограничивается коммюнике, декларацией либо интервью руководителя. Интерпретация КВ важна также для налогообложения, поэтому в некоторых случаях это определение дается не центральным банком, а налоговым органом и/или министерством финансов. Поскольку биткойн является лидером криптовалютного рынка, регуляторы часто ограничиваются точкой зрения именно в отношении этой квазивалюты.

Практически все непредвзятые эксперты в настоящее время признают многие технологические недостатки КВ: высокие комиссии за транзакции, проблемы с масштабированием, уязвимость к хакерским атакам, мошенничество, непринятие как средства платежа в розничных сетях, хотя под государственным покровительством эти проблемы можно было бы быстро снять. В частности, решение о запрете или признании конкретной криптовалюты мгновенно влияет на ее рыночную стоимость. Например, Япония является крупнейшим рынком для биткойнов. Это была первая страна, которая создала национальную систему для регулирования торговли криптовалютами после того, как местные биржи пережили серьезные сбои в работе, включая биржу Mt.Gox (объявила о своем банкротстве в 2014 г.). Ниже мы представили некоторые глобальные данные об отношении регуляторов разных стран к криптовалютам.

Таблица 1

Решения, принятые центральными банками мира в отношении криптовалют

Тип решения	Пояснение	Страны
Категорический запрет	Любые транзакции в виртуальных валютах запрещены	Боливия, Эквадор, Киргизия, Египет, Иордания, Непал, Малайзия
	Использование виртуальной валюты может повлечь тюремное заключение в рамках борьбы с отмыванием денег	Бангладеш
	Покупка, продажа, использование и хранение т. н. виртуальной валюты запрещены	Алжир
Частичный запрет	Обмен криптовалютами не разрешается, криптовалюта не может быть принята для оплаты товаров и услуг	Намибия, КНР
	Запрет на использование обязательств в криптовалюте в качестве платежных инструментов, но торговля и добыча остаются под госконтролем	Индонезия
Отказ от регулирования	Центральный банк не может контролировать или регулировать блокировку криптовалют	Нигерия, Гонконг, Бразилия
	Предложение воздерживаться от инвестирования в криптовалюты до тех пор, пока не будут приняты правила	Иран
	Виртуальная валюта не имеет юридического статуса или нормативной базы и находится вне зоны регулирования	ЮАР, Россия
Частичное разрешение	Выдана лицензия компании Regal RA DMCC на торговлю криптовалютами	ОАЭ
	Биткойны можно приобрести в более чем 6000 киосках супермаркетов	Тайвань
	Функционируют два крупнейших рынка биткойнов. Поставка и использование биткойна и другой аналогичной виртуальной валюты в качестве средства платежа незаконны. Торговля биткойнами не запрещена	Вьетнам
	Только обмен цифровыми валютами для тайского бата, разрешение требуется для работы с лицензией электронной коммерции	Таиланд

Тип решения	Пояснение	Страны
Частичное разрешение	Услуги ICO могут оказываться как постоянная деятельность только уполномоченными лицами	Эстония
	Публичное размещение (ICO) и смарт-контракты, торговля и прирост капитала по операциям с криптовалютами будут облагаться налогом в течение последующих пяти лет (до 2023 г.)	Беларусь
	Продавец биткойнов обязан уплатить налог 25 % на прирост капитала. Добытчики и трейдеры биткойнов рассматриваются как предприятия и должны уплачивать корпоративный подоходный налог, а также 17 % НДС	Израиль
Разрешение (невозражение)	Виртуальные валюты легализованы, а обмен криптовалютами регулируется Центральным банком Филиппин	Филиппины
	Торговля биткойнами не требует авторизации и не подпадает под национальный контроль	Чехия
	Биржи, торгующие криптовалютами, являются законными, если зарегистрированы национальным агентством финансовых услуг	Япония, Швейцария
	Любые транзакции в виртуальных валютах разрешены	Словакия, Новая Зеландия
	Необходима регистрация на предмет борьбы с отмыванием денег	Австралия

Источник: составлено автором по данным центральных банков.

Как следует из табл. 1, большинство центральных банков предпочитают выпускать заявления с отказами в признании любой криптовалюты законным платежным средством, за которым следует скрытое недопущение регулирования криптовалюты в качестве денег.

ТРАКТОВКА КРИПТОВАЛЮТ

Следующим шагом регулятора является трактовка криптовалют (либо только ее самой популярной разновидности — биткойна). В этом плане наблюдается широкое и противоречивое видение, но часто обоснование позиции просто опускается. Несмотря на то что многие регуляторы предпочитают избегать четкого определения сущности криптовалют, некоторые юрисдикции предоставляют всеобъемлющие определения.

Таблица 2

Трактовка криптовалют как экономического понятия государственными органами

Страна	Что такое криптовалюта?
Комиссия по торговле товарными фьючерсами США	Товар
Регуляторы Сингапура, Швеции	Средство платежа
Центральные банки Израиля, Канады, Налоговая служба Австралии	Налогооблагаемый актив (не валюта)
Центральные банки Словении, Коста-Рики	Не валюта и не актив
Органы регулирования Гонконга, Южной Кореи, Центральный банк Вьетнама	Виртуальный товар

Источник: составлено автором по данным центральных банков.

Абсолютное большинство центральных банков вообще не рассматривают криптовалюты как реальные деньги и законные платежные средства, поскольку такие инструменты не выполняют ключевые функции денег: единицы учета, средства платежа и сохранения стоимости. А. Карстенс дал наиболее развернутую интерпретацию криптовалют. Он акцентирует внимание на двух ключевых компонентах денежного обращения — доверии и конвенции. Распространение КВ лишь подчеркивает важную роль центральных банков, которые играют роль управляющих общественным доверием, и криптовалютные активы не должны ставить под угрозу это доверие к фундаментальной ценности и характеру денег. Он напоминает, что деньги являются результатом конвенции, однако если доверие к деньгам не преобладает, юридический мандат, который придает ценность деньгам, становится бессмысленным [3]. Однако далее А. Карстенс уточняет свою позицию, подчеркивая

плюрализм в отношении формы денег, ссылаясь на публикацию М. Беха и Р. Гарратта в ежеквартальном обзоре BIS. Последние представили т. н. денежный цветок как способ организации денег в сегодняшней среде [6]. Цветок денег содержит четыре ключевых свойства на стороне предложения денег: эмитент, форма, степень доступности и механизм передачи. Бех и Гарратт полагают, что криптовалюта должна рассматриваться как особая форма денег (при этом такие «деньги» не обеспечиваются гарантиями центробанка). Авторы прогнозируют возможный выпуск центробанками собственных криптовалют на основе DLT (технологии распределенных реестров).

Кроме того, А. Карстенс обобщает ключевые постулаты:

1. эмитент может быть либо центральным банком, либо чем-то «другим». Это «другое» включает отсутствие лица, то есть деньги не являются ответственностью какого-либо лица;
2. с точки зрения формы, которую они принимают, деньги являются либо электронными, либо физическими;
3. доступность означает, насколько широко доступен данный вид денег, и платежный инструмент может быть широким либо ограниченным;
4. механизм передачи может быть либо через центрального посредника, либо в закрытом сообществе, то есть когда транзакции происходят непосредственно между плательщиком и получателем.

По мнению автора, диджитализация не является чем-то новым: финансовые услуги и большинство форм денег в течение многих лет были в значительной степени цифровыми. Таким образом, принципиально новая модель денег не создается. А. Карстенс полагает, что «каждый центральный банк должен будет принять самостоятельное решение о приемлемости выпуска своих цифровых валют с учетом таких факторов, как структура финансовой системы и основные предпочтения в отношении конфиденциальности» [3]. Центробанки в большинстве своем не признают биткойны деньгами, но очень заинтересованы в технологии распределенных реестров (DLT) (или блокчейн) для оцифровки существующей финансовой системы.

Мы полностью согласны с тезисом А. Карстенса, что проверенный, надежный и устойчивый современный способ обеспечения доверия к государственным деньгам — это независимый центральный банк. Это означает юридические гарантии и согласованные цели, то есть четкие цели денежно-кредитной политики, оперативную, документальную и административную независимость, а также подотчетность общественности для обеспечения широкой политической поддержки и легитимности. Тем не менее общество должно быть уверено в целесообразности независимости центробанка для предоставления общественных благ и обеспечения финансовой стабильности.

Одним из наиболее цитируемых источников является публикация экспертов Федерального резервного банка Кливленда А. Беренстена и Ф. Шара. Они считают, что депозиты коммерческих банков — это виртуальные валюты, которые не имеют физической формы и существуют только как запись в системе учета. Электронные деньги в центральном банке — это также цифровые валюты, которые выпускаются эмитентом, а транзакции осуществляются в централизованной платежной системе. Они полагают, что биткойн — это первые виртуальные валюты в децентрализованной сети. Биткойн-блокцепочка — это децентрализованная система учета, а так называемые майнеры — бухгалтеры [2]. При таком подходе необходимо провести аналогию с одной из старейших форм полноценных денег в виде монет из золота, которое добывается во многих регионах мира. Сам процесс участия в добывании КВ является своего рода «золотой лихорадкой», которая рано или поздно закончится (в данном случае произойдет насыщение, когда будет достигнут предел участников или обрушится доверие и наступит конец игры в «монеты»).

В. Констанцио, председатель Европейского центрального банка, полагает, что КВ не являются валютами, поскольку не могут выполнять классические функции валюты, например

служить единицей меры стоимости (учета), которая может использоваться для выражения стоимости другого товара. Если стоимость самой валюты настолько изменчива, то она не может выполнять эту функцию, на самом деле это спекулятивный инструмент. Более того, использование КВ в качестве платежного средства очень ограничено. Они никоим образом не представляют угрозы для традиционных валют. Правда, бурный рост рыночной капитализации опасен тем, что крах КВ может иметь существенные последствия, однако они не будут системными. В. Констанцио добавляет: «Я называю эти инструменты тюльпанами, вспоминая знаменитый пузырь тюльпанов и последующий крах в Нидерландах в XVII в.» [7].

М. Карни, председатель Банка Англии, выразил аналогичное предположение: «В условиях глубокого глобального финансового кризиса комбинация технологических разработок и падение доверия к некоторым банковским системам вызвали "криптовалютную" революцию. Адепты криптовалют утверждают, что децентрализованная криптовалюта, такая как биткойн, более надежна, чем централизованные деньги» [8]. При этом М. Карни признает низкую эффективность ключевых функций КВ: средняя волатильность самых популярных криптовалют по показателю рыночной капитализации более чем в 25 раз выше, чем волатильность индекса фондового рынка США в 2017 г. Эта чрезвычайная волатильность отражает то, что КВ не имеют ни внутренней ценности, ни внешней поддержки, и их ценность основывается на убеждениях относительно их будущего спроса и предложения — в конечном счете будут ли они успешными в качестве денег. Действительно, мы считаем, что ажиотаж вокруг КВ настойчиво поощряется сообществом заинтересованных сторон, участников сетей (в первую очередь добытчиков и создателей КВ), которые стремятся искусственно расширить круг участников системы за счет новичков («новообращенных»); при этом те, кто присоединился к системе позже других, получают наименьший выигрыш. Поэтому массив обращаемых на биржах КВ постоянно пополняется за счет новых систем. Мы отмечаем стремительный рост активности интернет-сайтов и даже респектабельных журналов и ученых, участвующих в неявном продвижении мифа о КВ как об источнике быстрого способа обогащения, доступного для всех.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ОПЕРАЦИЙ С КРИПТОВАЛЮТАМИ

Во многих странах операции с виртуальной валютой являются предметом налогообложения. Можно выделить две модели налогообложения: (1) облагается налогом только доход поставщиков криптовалют и бирж, на которых торгуются КВ, а не прирост капитала, то есть предприятия или частные лица, продающие товары/услуги в КВ, также облагаются налогом; (2) сами сделки не облагаются налогом, но уплачивается налог с прироста капитала. Наконец, существует третья модель, когда никакие налоги вообще не применяются.

Например, вторая модель применяется в Австралии: сделка с биткойнами сродни бартерной договоренности с аналогичными налоговыми последствиями, поскольку биткойн — это не деньги и не валюта, а поставка биткойна не является финансовым предложением для взимания налога на товары и услуги. Биткойн, однако, является активом для целей налогообложения капитала[2].

Центральный банк Канады готовит новые правила регулирования КВ и одновременно реализует специальный проект Jasper, связанный с цифровой валютой Центрального банка. Тем временем председатель банка С. Полоз выступил с заявлением, что сам «термин “криптовалюта” является ошибочным, “крипто” — да, но “валюта” — нет» [9], поскольку эти инструменты не являются надежным хранилищем стоимости и обычно не используются в расчетах. По его мнению, эти инструменты можно рассматривать как ценные бумаги.

---

[2] *Tax treatment of crypto-currencies in Australia — specifically Bitcoin. Australian Taxation Office. Available at: https://www.ato.gov.au/General/Gen/Tax-treatment-of-crypto-currencies-in-Australia---specifically-bitcoin/.*

Это означает, что любой доход от торговли КВ должен облагаться налогом, при этом операции с КВ содержат риск покупки, а не расчетов, что делает их ближе к азартным играм, чем к инвестированию. Тем не менее С. Полоз в интервью заявил, что технология блокчейн, которая лежит в основе криптовалют, является «по-настоящему гениальной и будет применяться во многих областях экономики» [10]. Старший заместитель председателя Банка Канады К. Уилкинс, которая является ведущим исследователем цифровых валют, также утверждает, что КВ — это не настоящие формы денег: «Это в действительности актив или ценная бумага, и поэтому с ними нужно соответственно обращаться»[3]. Она также рассматривает технологию распределенных реестров как перспективную для повышения эффективности финансовой системы.

Такой подход отражает стремление государственных органов рассматривать криптовалюты как актив (финансовый инструмент), который генерирует доход, а сам доход облагается налогом. Однако, на наш взгляд, на практике было бы довольно сложно преодолеть ряд препятствий: сложности учета доходов от операций с КВ, волатильность доходов и анонимность операций.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ УЧАСТНИКАМ РЫНКА

Ниже мы приводим варианты типичных сигналов, посылаемых участникам рынка регуляторами (центральные банки, органы противодействия отмыванию денег, регуляторы фондового рынка и т. д.). Предупреждающие сигналы в отношении КВ можно разделить на три основных вида:

— предупреждение о высоких рисках для инвесторов;

— уведомление о готовности регулятора применять меры в случае существенной угрозы;

— декларация о намерениях провести обстоятельные научные исследования и обобщить мировой опыт.

Например, центральные банки Саудовской Аравии, Иордании, Ливана, Румынии, России, Финляндии, Литвы, Филиппин и Великобритании официально предупреждают инвесторов о повышенных рисках инвестиций в криптовалюты. В большинстве случаев регуляторы обращаются с предупреждением к инвесторам воздерживаться от вложений в КВ (см. табл. 3).

Таблица 3

Сигналы в адрес общественности и участников рынка

Вид сигнала	Страны	Содержание послания
Предупреждение о высоком риске и отсутствии гарантий или защищенности прав участников	Сингапур	Если биткойн перестанет функционировать, то не будет идентифицируемой стороны, ответственной за возврат денег или за их поиск
	Словакия	Виртуальные валюты не имеют физического аналога в форме законного средства платежа, и участие в такой схеме осуществляется игроками на свой страх и риск. Биржевые операции или покупка виртуальных валют представляют бизнес-риск для инвесторов, а деньги инвесторов не защищены
	Польша	Существуют риски, связанные с возможностью потери средств из-за кражи и мошенничества, отсутствия гарантий и универсальной приемлемости. Финансовые учреждения должны быть осторожны в отношении взаимодействия с компаниями, занимающимися КВ
Предупреждение об использовании в незаконных целях	Марокко	КВ могут использоваться в незаконных или преступных целях, включая отмывание денег и финансирование терроризма
	Катар	Криптовалюта очень волатильна, она может быть использована для финансовых преступлений и электронного взлома, а также подвержена риску потери стоимости, поскольку нет гарантий или подкрепления активами

[3] *BOC's Wilkins Says Cryptocurrencies Aren't Currencies. Bloomberg Markets. 15 November, 2017. Available at: https://www.bloomberg.com/news/videos/2017-11-15/boc-s-wilkins-cryptocurrencies-aren-t-currencies-video.*

Вид сигнала	Страны	Содержание послания
Предупреждение об использовании в незаконных целях	Индия	КВ могут быть каналом для отмывания денег и финансирования терроризма
	Кения	Виртуальная валюта порождает риски, и регулирующий орган не должен нести ответственность за какие-либо убытки, понесенные потребителями с использованием цифровых валют для расчетов по сделкам
Предупреждение об усиленном наблюдении	Южная Корея	Власти будут преследовать в судебном порядке незаконную деятельность с использованием биткойнов
	Пакистан	Регулятор расследует деятельность торговцев цифровыми валютами на предмет уклонения от уплаты налогов и отмывания денег
	Гонконг	Регулятор будет внимательно следить за использованием биткойна на местном рынке и его распространением в мире
	Франция	Очевидно, что существует риск спекуляции
	ЕС — центральный банк	Биткойн не имеет стоимости, его связь с уклонением от уплаты налогов и преступностью является основным риском

Источник: составлено автором по результатам обзоров мер регуляторов.

Многие власти рекомендовали инвесторам быть более консервативными. Так, И. Мерш, член правления Европейского центрального банка, указал на риски «заражения и загрязнения существующей финансовой системы от криптовалют» [11]. Европейский орган банковского регулирования EBA рекомендовал европейским банкам не заниматься виртуальными валютами, такими как биткойн, до тех пор пока не будет установлен их нормативно-правовой режим. При этом большинство центральных банков предпочитают избегать объявления своих официальных позиций.

Некоторые центральные банки отметили существенные риски развития КВ. Так, руководитель Резервного банка Индии заявил, что виртуальная валюта представляет собой потенциальную финансовую, операционную, юридическую угрозу для клиентов и риски, связанные с безопасностью. КВ уязвимы к хакерским атакам, потерям паролей, несанкционированному доступу, отличаются отсутствием системы урегулирования жалоб клиентов, споров и т. д. [12].

М. Карни напомнил о риске мошенничества и краж биткойнов со счетов клиентов и бирж. Во всех случаях средства были похищены из «горячих кошельков», когда секретный ключ хранился на компьютере или устройстве, прямо или косвенно связанных с интернетом [8]. Председатель Центрального банка Австралии считает, что КВ представляют больший интерес для преступников, чем для потребителей: «Нынешнее увлечение этими валютами больше похоже на спекулятивную манию, чем на использование их в качестве эффективной и удобной формы электронного платежа» [13]. Вице-председатель Чешского национального банка заявил, что быстрые изменения покупательной способности являются смертельным врагом любой хорошей валюты [14]. Мы также считаем, что однотипность бизнес-моделей различных КВ порождает опасность одновременных изменений в поведении игроков рынка в отношении этих инструментов. Между игроками (майнерами) существуют разветвленные виртуальные сообщества, которые используют неконтролируемые центральным банком каналы для перемещения денег.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Криптовалюты не функционируют как единая единица учета, а также как средство платежа, поэтому они не могут сегодня рассматриваться как устойчивая форма денег. Эти инструменты широко используются в качестве активов для спекуляции и манипулирования стоимостью. Центральные банки в координации с правительствами, другими финансовыми органами и международными организациями способны адекватно реагировать на развитие криптовалют, регулировать операции коммерческих банков и других

поставщиков финансовых услуг, участвовать в торговле виртуальными валютами. Центральным банкам необходимо определить характер и перспективы «оцифровки» валют, чтобы защитить платежный бизнес. Усилия центральных банков должны быть направлены не только на меры по борьбе с отмыванием денег, но и на разработку пруденциального набора инструментов для регулирования децентрализованных виртуальных валют.

В целом центральные банки пока не достигли консенсуса в отношении криптовалют. Задача центральных банков заключается в обеспечении справедливого игрового поля для всех участников финансовых рынков, а также в предотвращении незаконной или неэффективной деятельности провайдеров, и при этом им необходимо не забывать о своей миссии по содействию инновациям в финансовом секторе, строгому соблюдению высоких стандартов обслуживания. В частности, финансовые органы должны обратить внимание на риски заражения от КВ, которые становятся более взаимосвязанными, чтобы защитить общественное доверие и поддержать создание общественных благ. Важный шаг был сделан в Аргентине на встрече глав центробанков и министров финансов стран «Большой двадцатки» 19–20 марта 2018 г., которые договорились пока считать криптовалюты активом, как это подразумевается стандартами FATF. В частности, в коммюнике заявлено: «Мы признаем, что технологические инновации, в том числе те, которые лежат в основе криптовалютных активов, могут повысить эффективность и инклюзивность финансовой системы и экономики в более широком смысле. Криптовалютные активы, однако, поднимают проблемы в отношении защиты потребителей и инвесторов, целостности рынка, уклонения от уплаты налогов, отмывания денег и финансирования терроризма. Криптовалюты не имеют ключевых атрибутов суверенных валют. В какой-то момент они могут привести к [негативным] последствиям для финансовой стабильности» [15]. Политики решили, что все национальные регуляторы продолжат и дальше следить за рынком и проводить оценку рисков, связанных с криптовалютами, однако они полагают, что криптовалюты не являются угрозой для мировой экономики и финансовой стабильности. Мы считаем, что приуменьшать угрозы и риски криптовалют только на основании их меньшего масштаба выпуска, чем фиатных денег, по крайней мере недальновидно. Развитие частных криптовалют может рассматриваться как своеобразный полигон для выпуска цифровых валют центральных банков, однако исследования в этой области находятся пока на стадии обоснования.

Библиография / References

1. Kumar A., Smith C. Crypto-currencies — An introduction to not-so-funny moneys. Reserve Bank of New Zealand Analytical Note Series AN2017/07. November 2017. Available at: https://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Analytical%20notes/2017/an2017-07.pdf.
2. Berentsen A., Schar F. The Case for Central Bank Electronic Money and the Non-case for Central Bank Cryptocurrencies. Federal Reserve Bank of St. Louis, 2018. Available at: https://research.stlouisfed.org/publications/review/2018/02/13/the-case-for-central-bank-electronic-money-and-the-non-case-for-central-bank-cryptocurrencies.
3. Carstens A. Money in the Digital Age: What Role Central Banks? BIS, 2018. Available at: https://www.bis.org/speeches/sp180206.htm.
4. Huberman G., Leshno J. D., Moallemi C. Monopoly without a monopolist: An Economic analysis of the bitcoin payment system. Bank of Finland Research Discussion Papers 27, 2017.
5. Fung B., Halaburda H. Understanding Platform-Based Digital Currencies. Bank of Canada Review, Spring 2014. Available at: https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2014/05/boc-review-spring14-fung.pdf.
6. Bech M., Garratt R. Central bank cryptocurrencies. BIS Quarterly Review, September 2017. Available at: https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1709f.pdf.
7. Cryptocurrencies can never drive out money — ECB's Constancio. Central Banks. Reuters, November 9, 2017. Available at: https://uk.reuters.com/article/uk-ecb-currency/cryptocurrencies-can-never-drive-out-money-ecbs-constancio-idUKKBN1D92CR.
8. The Future of Money. Speech given by Mark Carney, Governor of the Bank of England, to the inaugural Scottish Economics Conference. Edinburgh University, 2 March 2018. Available at: https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2018/the-future-of-money-speech-by-mark-carney.

9. Three things keeping me awake at night. Remarks by Mr Stephen S. Poloz, Governor of the Bank of Canada, to the Canadian Club Toronto. Toronto, Ontario, 14 December 2017. BIS central bankers' speeches, 2017.
10. Tso K., Kharpal A. Bitcoin is "gambling" and regulations are needed, Canada central bank head says. 25 Jan 2018. CNBC. Available at: https://www.cnbc.com/2018/01/25/bitcoin-trading-is-gambling-canada-central-bank-governor.html.
11. Innovation and digitalisation in payment services. Speech by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the European Central Bank, at the Second Annual Conference on "FinTech and Digital Innovation: Regulation at the European level and beyond", Brussels, 27 February 2018. Available at: https://www.bis.org/review/r180302g.htm.
12. FinTechs and virtual currency. Inaugural speech by Mr R. Gandhi, Deputy Governor of the Reserve Bank of India, at the "FinTech Conference 2017". Mumbai, 1 March 2017. Available at: https://www.bis.org/review/r170309d.htm.
13. Lam E. What the World's Central Banks Are Saying About Bitcoin? 15 December 2017. Bloomberg. Available at: https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-15/what-the-world-s-central-banks-are-saying-about-cryptocurrencies.
14. Central banks, digital currencies and monetary policy in times of elastic money. Speech by Mr Mojmír Hampl, Vice Governor of the Czech National Bank, at the Official Monetary and Financial Institutions Forum (OMFIF), 11 July 2017. BIS central bankers' speeches. Available at: https://www.bis.org/review/r170720b.htm.
15. Communiqué Finance Ministers & Central Bank Governors. G20. Buenos Aires, Argentina. March 2018. Available at: https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique_g20.pdf.

S. V. Krivoruchko

Cryptocurrencies and Approaches to Their Regulation

Author's affiliation:
Svetlana V. Krivoruchko *(e-mail: Krivoruchko.sv@gmail.com), Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation*

Abstract
It should be recognized that the monetary authorities in all countries of the world were not ready for the emergence and rapid development of digital currencies and their virtual diversity, regardless of the development level of national economy and domestic financial market. Minimization of the threats and risks of crypto-currency spread based only on their smaller issue volume comparing to fiat money is at any rate a shortsighted position. The interpretation of this phenomenon by a central bank has a decisive influence on its policy, which is especially important in the context of financial system globalization. The article provides the analysis of approaches to interpretation of the virtual (digital) currency concepts in central banks of different jurisdictions, as well as a wide range of scientific publications. These data led to the conclusion that it is necessary to develop a common understanding of state regulation in this field at the global level. According to the author, the most reasonable method is the interpretation of digital currencies as an asset, which is due to the inferiority of these financial instruments in terms of money key functions in the classical sense. The author notes the significant progress of central bankers in understanding the nature and capacity of a crypto currency with dominant tendency to strengthen control and supervision over operations with these financial instruments. However, there is also a significant divergence in the development of restrictive, permissive or supportive measures. The article concludes that it is necessary to coordinate the efforts of central banks with governments, other financial bodies and international organizations in this direction in order to adequately and homogeneously react to the development of the crypto currency as a kind of financial innovation without violation of the healthy competition rules in the payment services market and to prevent investors' exposure to excessive risk.

Keywords:
currency, digital currency, cryptocurrency, money, central bank, monetary policy

JEL: *E41, E42, E51, E58*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-120-129

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-130-135

К. И. Алавердян, Р. А. Алексанян

Регулирование аудиторской деятельности в Республике Армения

Карен Исмаилович Алавердян *(e-mail: karen.alaverdyan@minfin.am), начальник Управления методологии бухгалтерского учета общественного сектора и мониторинга отчетности Министерства финансов Республики Армения (г. Ереван)*

Раффи Араевич Алексанян *(e-mail: raffi.aleksanyan@minfin.am), к. э. н, заместитель начальника Управления методологии бухгалтерского учета общественного сектора и мониторинга отчетности Министерства финансов Республики Армения (г. Ереван)*

Аннотация

В статье проведен сравнительный анализ существующих в международной практике моделей регулирования аудиторской деятельности. Выявлены основные различия между этими моделями. Отмечено, что в Республике Армения на данный момент действует модель государственного регулирования аудиторской деятельности. Также представлена разделенная на пять основных уровней нормативно-правовая система Республики Армения, регулирующая аудиторскую деятельность. При помощи ряда аналитических инструментов оценена эффективность действующей в Армении системы регулирования этой сферы.

Ключевые слова:

аудиторская деятельность, государственное регулирование, общественное регулирование, смешанная модель регулирования

JEL: *M42, M48*

Целью аудита финансовой отчетности является повышение степени доверия пользователей к этим отчетам, что достигается путем выражения мнения аудитора о финансовой отчетности: действительно ли эта отчетность во всех существенных отношениях подготовлена в соответствии с критериями применимой концепции подготовки финансовой отчетности [1].

Следовательно, аудиторская деятельность — один из важнейших социально-экономических институтов в рыночной экономике, она позволяет различным группам субъектов принимать обоснованные экономические решения. Наличие эффективной системы регулирования аудиторской деятельности в значительной степени гарантирует предоставление аудиторскими организациями качественных услуг, что в свою очередь позволяет пользователям финансовой отчетности (инвесторы, кредиторы, общественность, государственные органы и т. д.) принимать правильные экономические решения и получать соответствующие выгоды. Поэтому наличие эффективной системы регулирования аудиторской деятельности является одним из важнейших залогов для принятия правильных и обоснованных экономических решений.

Под системой регулирования аудиторской деятельности подразумевается совокупность правовых норм, стандартов и процедур, которые регулируют взаимоотношения при оказании аудиторскими организациями аудиторских и сопутствующих аудиту услуг.

В международной практике различают три основные модели регулирования аудиторской деятельности: государственная, общественная (профессиональная) и смешанная.

Модель **государственного регулирования** иногда называют континентальной моделью, поскольку она в основном используется в странах континентальной Европы (Германия, Франция, Австрия и т. д.), где основной целью аудита является защита интересов государства и банков. Она предполагает строгое регулирование аудиторской деятельности со стороны государства, а функции государственного контроля возложены на централизованные органы. Эта модель характеризуется регулированием аудиторской деятельности посредством законов и подзаконных актов, которые регламентируют деятельность всех участников аудиторской деятельности и их взаимоотношения [2].

На государственные органы возложены такие функции, как квалификация аудиторов, лицензирование аудиторских организаций, а также осуществление контроля качества аудита. Государственное регулирование аудиторской деятельности не исключает участия профессионального сообщества в процессе регулирования своей деятельности. Тем не менее в рамках этой модели саморегулирование аудиторской деятельности незначительно. Это, как правило, выражается совместной работой с уполномоченными государственными органами в формате разработки и обсуждения законодательных актов, а также представления и защиты интересов профессиональных структур, связанных с аудиторской деятельностью.

Вторая модель — так называемая модель **общественного регулирования**, или англосаксонская модель, которая распространена в англоязычных странах (США, Великобритания, Канада, Австралия и т. д.). Она основана на регулировании аудиторской деятельности со стороны профессиональных структур, что называется также саморегулированием аудиторской деятельности [2].

В рамках модели саморегулируемым профессиональным организациям предоставляются все основные функции регулирования, такие как квалификация аудиторов, осуществление контроля качества аудита, а также разработка аудиторских стандартов и норм. В данном случае результаты аудита прежде всего направлены на удовлетворение интересов акционеров, инвесторов и кредиторов. Ключевыми инструментами регулирования отношений между всеми субъектами, включенными в процесс реализации аудиторской деятельности, являются принципы, нормы и стандарты аудиторской деятельности. Влияние государства на аудиторскую деятельность ограничивается инструментами косвенного регулирования, то есть через общее регулирование экономики и других сфер хозяйственной деятельности.

В последние годы в сфере регулирования аудиторской деятельности присутствует тенденция объединения принципов моделей государственного и общественного регулирования, в результате чего формируется так называемая **смешанная модель регулирования**, где принцип саморегулирования аудиторской деятельности уступает место принципу равномерного участия государства и профессиональной общественности в регулировании аудиторской деятельности [2].

Основными характеристиками смешанной модели являются:

1. точное распределение полномочий между государством и профессиональным сообществом с точки зрения аудиторской деятельности;
2. наличие смешанных органов регулирования;
3. наличие смешанной нормативной системы.

Одним из удачных примеров использования смешанной модели регулирования является использование ее в Российской Федерации. В России смешанная модель была введена в 2008 г. федеральным законом РФ «Об аудиторской деятельности». В результате была сформирована модель, которая, с одной стороны, основана на государственном регулировании, а с другой — на общественном [3].

На данный момент в Республике Армения действует модель государственного регулирования аудиторской деятельности, которое осуществляется Министерством финансов РА в качестве государственного уполномоченного органа[1].

Согласно закону РА «Об аудиторской деятельности», Министерство финансов РА как уполномоченный орган осуществляет следующие основные функции:

1. лицензирование аудиторских услуг;
2. аккредитация специализированных профессиональных структур;
3. принятие решений по выдаче сертификата о квалификации аудитора, а также по переформулировке и прекращению действия сертификата;
4. организация и осуществление контроля за выполнением требований нормативных правовых актов об аудиторской деятельности лицами, осуществляющими аудит, соблюдением условий аккредитации специализированными структурами, соблюдением норм поведения аудиторов, а также требований закона РА «О борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма» и принятых на его основе правовых актов[2].

Ассоциация бухгалтеров и аудиторов Армении является единственной профессиональной аккредитованной государством организацией в Республике Армения, которая организует и проводит квалификационные экзамены аудиторов. Данная профессиональная организация может представлять уполномоченному органу профессиональные предложения в рамках регулирующих данную сферу правовых актов.

Нормативную систему РА, регулирующую аудиторскую деятельность, можно разделить на следующие пять уровней (табл. 1).

Таблица 1

Структура нормативной системы, регулирующей аудиторскую деятельность

Уровень	Описание правовых актов	Принимающий правовые акты орган
1-й	Закон РА «Об аудиторской деятельности»	Национальное собрание РА
2-й	Подзаконные нормативные акты	Правительство РА и Министерство финансов РА
3-й	Иные правовые акты	Другие ведомственные органы
4-й	Иные правовые акты	Профессиональные структуры
5-й	Внутрифирменные стандарты	Предоставляющие аудиторские услуги субъекты

Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов РА (http://minfin.am).

Как уже было отмечено, в РА действует модель государственного регулирования аудита, в рамках которой все функции по регулированию данной сферы в основном возложены на уполномоченный государственный орган. При помощи ряда аналитических инструментов проведем оценку эффективности действующей в РА системы регулирования аудита.

В первую очередь обратимся к санкционным мерам, применяемым Инспекцией по контролю за аудиторской деятельностью Министерства финансов РА (далее — Инспекция) в результате осуществления своих функций.

Согласно статье 30 Закона РА «Об аудиторской деятельности», Министерство финансов РА в качестве уполномоченного органа по регулированию данной сферы на своем веб-сайте публикует информацию о санкциях, примененных к лицам, осуществляющим аудит. Используя вышеупомянутую информацию, проведем всесторонний анализ санкций, примененных в период 2013–2016 гг.

---

[1] *Решение Правительства РА № 318-Н от 31 марта 2011 г. «Об уполномоченном государственном органе Правительства РА, предусмотренном законом РА "Об аудиторской деятельности"» (на армянском языке). URL: http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=66838.*

[2] *Закон РА «Об аудиторской деятельности», принят 26 декабря 2002 г. (на армянском языке). URL: http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=121491.*

Уполномоченный орган может применить одну из следующих мер[3]:

— предупреждение и поручение по принятию мер, направленных на устранение нарушений (далее — предупреждение);

— штраф;

— приостановление действия лицензии по предоставлению аудиторских услуг (далее — приостановление);

— прекращение действия лицензии по предоставлению аудиторских услуг (далее — прекращение).

В период 2013–2016 гг. Инспекция применила 77 санкций, годовая разбивка которых представлена в табл. 2.

Таблица 2

Примененные Инспекцией санкции в период 2013–2016 гг.

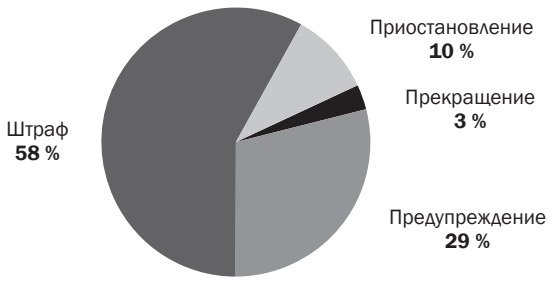
Мера	2013	2014	2015	2016
Предупреждение	3	13	1	5
Штраф	16	13	10	6
Приостановление	3	4	0	1
Прекращение	2	0	0	0
Итого	24	30	11	12

Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов РА.

Из представленной таблицы видно, что за указанный период 70 % санкций применены в течение 2013–2014 гг., а 30 % — в течение 2015–2016 гг. Одновременно необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что за указанный период количество аудиторских компаний практически осталось неизменным. 90 % примененных санкций составляют штрафы и предупреждения. При этом половина предупреждений вынесена за нарушение сроков представления квартальных и годовых отчетов, а другая половина — за нарушения требования об информировании уполномоченного органа в течение недели в случае утверждения, дополнения или изменения внутренних правовых актов, направленных на борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Рисунок 1

Удельный вес примененных Инспекцией мер наказания в период 2013–2016 гг.



Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов РА.

Приостановление лицензии применено за нарушение требования о наличии как минимум пяти аудиторов, работающих в организации (из которых как минимум трое не работающих

[3] *Закон РА «Об аудиторской деятельности».*

у другого работодателя), а прекращение лицензии — за предоставление недостоверного аудиторского заключения.

Приблизительно 90 % штрафов составляют назначенные штрафы за нарушение следующих требований Закона:

— требование об обязательном документировании аудита;

— требование о ведении реестра заключенных договоров;

— требование о наличии веб-сайта и о публикации годовых финансовых отчетов и списка аудируемых лиц.

Учитывая данные о санкциях Инспекции, а также то обстоятельство, что за указанный период не произошло существенного изменения в количестве аудиторских компаний, приходим к заключению, что в настоящее время регулирование сферы аудита недостаточно эффективно.

Одновременно считаем важным установление на законодательном уровне требования, согласно которому работники, осуществляющие контроль качества, должны являться квалифицированными аудиторами, так как только в этом случае объективным образом будет обеспечен необходимый уровень профессиональных знаний, позволяющий провести эффективный контроль за деятельностью аудиторских компаний.

С учетом указанных проблем Министерство финансов РА инициировало процесс реформ в данной сфере. Основным направлением этого процесса выступает введение в стране смешанной модели регулирования, в рамках которой планируется внедрение системы регулирования «профессиональная структура — общественный надзор» [4].

Для формирования эффективной системы бухгалтерской и аудиторской деятельности необходимо делегировать некоторые функции государственного органа профессиональным организациям. Соответственно, Министерство финансов РА может пересмотреть свою роль, обращая больше внимания на надзирательную деятельность.

Исследуя международный опыт, особенно опыт государств — членов ЕС, можно сделать вывод о том, что чаще всего в странах ЕС используется двухуровневая модель регулирования. Данная концепция также определена в Директиве ЕС по аудиту [5], в которой предусматривается общественный надзор за бухгалтерской и аудиторской деятельностью.

Библиография

1. Международный стандарт аудита 200 «Основные цели независимого аудитора и проведение аудита в соответствии с международными стандартами аудита». URL: http://www.ifac.org/system/files/downloads/a008-2010-iaasb-handbook-isa-200.pdf.
2. Лабынцев Н. Т., Моложавенко И. С. Современные тенденции регулирования аудиторской практики // Финансы и Бизнес. 2009. № 4. С. 126–137.
3. Лосева Н. А., Прохоров И. В. Регулирование аудиторской деятельности в России // Аудиторские ведомости. 2013. № 10. С. 3–11.
4. Концепция реформ в области бухгалтерского учета и аудита (на армянском языке). URL: https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/arc_voroshum/2017/12/54-61ardz_voroshum.pdf.
5. Directive 2014/56/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0056.

K. I. Alaverdyan, R. A. Aleksanyan

Auditing Regulation in the Republic of Armenia

Authors' affiliation:
Karen I. Alaverdyan *(e-mail: karen.alaverdyan@minfin.am), Ministry of Finance of the Republic of Armenia, Yerevan 0010, Republic of Armenia*
Raffi A. Aleksanyan *(e-mail: raffi.aleksanyan@minfin.am), Ministry of Finance of the Republic of Armenia, Yerevan 0010, Republic of Armenia*

Abstract
The article is focused on a comparative analysis of auditing regulation models existing in the international practice. The authors revealed the main differences between these models and noted that currently in the Republic of Armenia auditing activities are controlled through the state regulation model. The article also determines the five levels of legislative system, which regulates auditing activities in Armenia. In addition, with the help of a number of analytical tools the authors estimate the efficiency of the current system of auditing regulation in the Republic of Armenia.

Keywords:
auditing, state regulation, public regulation, mixed model of regulation

JEL: *M42, M48*

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-5-130-135

References

1. International Standard on Auditing 200 "Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing". Available at: http://www.ifac.org/system/files/downloads/a008-2010-iaasb-handbook-isa-200.pdf.
2. Labyntsev N. T., Molozhavenko I. S. Modern Trends in the Regulation of Audit Practice. *Finansy i Biznes — Finance and Business*, 2009, no. 4, pp. 126–137.
3. Loseva N. A., Prokhorov I. V. Regulation of Audit Activity in Russia. *Auditorskie vedomosti — Auditor's Statements*, 2013, no. 10, pp. 3–11.
4. The Concept of Reforms in the Field of Accounting and Auditing (In Armenian). Available at: https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/arc_voroshum/2017/12/54-61ardz_voroshum.pdf.
5. Directive 2014/56/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0056.

Уважаемые читатели!

Доставку любого номера издания «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» второго полугодия 2018 г. вы можете заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org. Телефон для справок (499) 152-04-90.
Подписку на журнал можно оформить в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс 42068.

Приглашаем авторов!

Научно-практическое издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» (ISSN 2075-1990) приглашает авторов научных статей.
Статьи публикуются БЕСПЛАТНО. Всем статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier). Тексты статей размещаются в открытом доступе на сайте журнала и портале НЭБ (РИНЦ) www.elibrary.ru.
С правилами рецензирования и публикации статей можно ознакомиться на сайте журнала — www.finjournal-nifi.ru.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин

Адрес редакции:

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

Подписано в печать 22.10.2018 г. Свободная цена. Тираж 300 экз. Заказ №1682-18/15108
Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит»
410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88, литер У
Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru