

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

# Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2024-5

Том 16

№ 5

2024

**Главный редактор**

**В. С. Назаров**

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

**Учредитель и издатель**

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

**Адрес:** Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 125375, Россия

Тел. (495) 699-74-14

E-mail: mail@nifi.ru

Сайт: www.nifi.ru

**ISSN 2075-1990** (Print), **ISSN 2658-5332** (Online).

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

Издание включено:

- в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ) с 2009 г.;
- в базу научного цитирования Russian Science Citation Index (RSCI);
- в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- в Научную электронную библиотеку «КиберЛенинка»;
- в международный каталог периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory;
- в международную базу научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index (OAJI);
- в международный каталог научных журналов открытого доступа Directory of Open Access Journals (DOAJ).

Тексты статей в открытом доступе размещаются:

- на официальном сайте журнала [www.finjournal.ru](http://www.finjournal.ru);
- на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) [eLIBRARY.RU](http://eLIBRARY.RU);
- на портале Научной электронной библиотеки «КиберЛенинка»;
- в международной базе научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index (OAJI).

Статьи индексируются в международной базе данных Research Papers in Economics (RePEc) и в международном каталоге научных журналов открытого доступа Directory of Open Access Journals (DOAJ).

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

Статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier). Статьи публикуются БЕСПЛАТНО.



## Издательская этика

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

## Редакционная коллегия

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

**Гурвич Е. Т.**, кандидат физико-математических наук, руководитель Экономической экспертной группы (г. Москва)

**Дробышевский С. М.**, доктор экономических наук, доцент, главный научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (г. Москва)

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

**Климанов В. В.**, доктор экономических наук, доцент, директор Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, директор Института реформирования общественных финансов, член Общественного совета при Минфине России (г. Москва)

**Лаврикова Ю. Г.**, доктор экономических наук, доцент, директор Института экономики Уральского отделения РАН (г. Екатеринбург)

**Малкина М. Ю.**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической теории и методологии, руководитель Центра макро и микроэкономики Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского (г. Нижний Новгород)

**Омельяновский В. В.**, доктор медицинских наук, профессор, генеральный директор Центра экспертизы и контроля качества медицинской помощи Минздрава России (г. Москва)

**Пильник Н. П.**, кандидат экономических наук, доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ (г. Москва)

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

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

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

# Financial Journal

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

Scientific and Practical Journal

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2024-5

Vol. 16

No. 5

2024

## **Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief**

Director of the Financial Research Institute, Candidate of Economic Sciences

**Founder and Publisher** — Financial Research Institute

**Address:** 3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 125375, Russian Federation

Phone: + 7 495 6997414

E-mail: mail@nifi.ru

Website: www.nifi.ru

### **Editorial Office Address:**

3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 125375, Russian Federation

Phone: + 7 495 6997683

E-mail: finjournal@gmail.com

Website: www.finjournal-nifi.ru

The Journal publishes studies on the following topics: public finance (budget system, inter-governmental relations, development and implementation of fiscal, monetary and tax policies etc.), financial markets, insurance, banking, accounting and auditing, financial control, statistics, macroeconomic modelling, and international finance.

The Journal is published mainly in Russian with English summaries and bibliographical information. All articles are assigned Digital Object Identifiers (DOIs). Articles are published for FREE.

All articles are reviewed. Decisions about the publishing of articles are based on a double-blind review process. Opinions of the authors may not coincide with the opinion of the publisher.

The Journal is issued 6 times a year (in February, April, June, August, October, and December).

The articles are publicly available on the Financial Journal website, [www.finjournal-nifi.ru](http://www.finjournal-nifi.ru), on the Open Academic Journals Index (OAJI) and at the Scientific Electronic Library portal, [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru).

The Journal is included in Ulrich's Periodicals Directory.

Journal articles are indexed in the international database RePEc (Research Papers in Economics) and in the international catalog DOAJ (Directory of Open Access Journals).

## Publishing Ethics

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

## Editorial Board

**Vladimir S. Nazarov**, Candidate of Economic Sciences, Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial Journal, (Moscow, Russian Federation)

**Evsey T. Gurvich**, Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Head of Economic Expert Group (Moscow, Russian Federation)

**Sergey M. Drobyshevsky**, Doctor of Economic Sciences, Docent, Chief Researcher of the "Macroeconomics and Finance" Division at Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

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

**Vladimir V. Klimanov**, Doctor of Economic Sciences, Docent, Director of the Regional Policy Center, Institute of Applied Economic Research, RANEP; Director of the Institute for Public Finance Reform, Member of the Public Council under the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

**Yuliya G. Lavrikova**, Doctor of Economic Sciences, Docent, Director of the Institute of Economics of the Ural Branch at the Russian Academy of Sciences (Ekaterinburg, Russian Federation)

**Marina Yu. Malkina**, Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Economic Theory and Methodology, Head of the Center for Macro and Microeconomics, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (Nizhny Novgorod, Russian Federation)

**Vitaly V. Omelyanovskiy**, Doctor of Medical Sciences, Professor, Director General of the Center for Healthcare Quality Assessment and Control of the Ministry of Health of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

**Nikolay P. Pilnik**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Applied Economics, Faculty of Economics Sciences, HSE University (Moscow, Russian Federation)

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

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

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



# Содержание

## **Международные финансы**

- И. В. Никонов, М. Г. Арустамян, О. Р. Мухаметов,  
А. И. Вотинов, С. А. Радионов**  
Трансформация структуры государственного долга по составу кредиторов  
в странах Центральной Азии и Южного Кавказа ..... 8
- В. Ю. Додонов**  
Межбюджетные отношения в Казахстане:  
состояние и основные тенденции ..... 27

## **Рынок ценных бумаг**

- М. С. Макушкин**  
Факторы доходности облигаций дополнительного первого уровня (АТ1) ..... 43

## **Особые экономические зоны**

- В. В. Громов**  
Создание особых экономических зон после моратория:  
причины, тенденции, закономерности ..... 60

## **Межбюджетные отношения**

- Е. Н. Тимушев**  
Распределение федеральных выравнивающих дотаций:  
оценка последствий основных изменений ..... 78

## **Налоговая система**

- А. Л. Осмоловская-Суслина, С. Р. Борисова**  
Упрощенная система налогообложения:  
первые оценки изменений налогового законодательства 2024 г. .... 97
- В. В. Климанов, А. А. Михайлова**  
Совершенствование налоговой системы России в 2024 году:  
межстрановые сравнения и региональная проекция ..... 109

## **Налоговая политика**

- Д. Ю. Федотов**  
Налоговые и таможенно-тарифные инструменты  
изъятия нефтяной ренты в доход российского бюджета ..... 121

# Contents

## **International Finance**

I.V. Nikonov, M.G. Arustamyan, O.R. Mukhametov, A.I. Votinov, S.A. Radionov Transformation of Public Debt Structure by Creditors in Central Asian and South Caucasus Countries .....	8
---	---

V.Yu. Dodonov Inter-budget Relations in Kazakhstan: State and Main Trends .....	27
---	----

## **Bond Market**

M.S. Makushkin Yield Factors of Additional Tier 1 Bonds .....	43
--	----

## **Special Economic Zones**

V.V. Gromov Establishment of Special Economic Zones after the Moratorium: Motives, Trends, Patterns .....	60
---	----

## **Inter-budget Relations**

E.N. Timushev Distribution of Federal Equalization Grants: Assessing the Impact of Major Changes .....	78
--	----

## **Tax System**

A.L. Osmolovskaya-Suslina, S.R. Borisova Simplified Taxation System: First Estimates of 2024 Changes in Tax Legislation .....	97
---	----

V.V. Klimanov, A.A. Mikhaylova Improving Russia's Tax System in 2024: Cross-country Comparisons and Regional Projection .....	109
---	-----

## **Tax Policy**

D.Yu. Fedotov Taxes and Customs Duties as Instruments of Oil Rent Withdrawal to the Russian Budget Revenue .....	121
--	-----

# Трансформация структуры государственного долга по составу кредиторов в странах Центральной Азии и Южного Кавказа

**Иван Валерьевич Никонов,**

*E-mail: nikonov@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-7909-645X*

*Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, г. Москва, Российская Федерация*

**Моника Грачиковна Арустамян,**

*E-mail: mkhitaryan@nifi.ru, ORCID: 0009-0003-9877-0491*

*Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, г. Москва, Российская Федерация*

**Оскар Рустямович Мухаметов,**

*E-mail: ormukhametov@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2768-1216*

*Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, г. Москва, Российская Федерация*

**Антон Игоревич Вотинков,**

*E-mail: avotinov@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-2972-8498*

*Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, г. Москва, Российская Федерация*

**Станислав Андреевич Радионов,**

*E-mail: saradionov@edu.hse.ru, ORCID: 0000-0002-9673-1136*

*Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Физический институт им. П. Н. Лебедева, г. Москва, Российская Федерация*

## Аннотация

Быстрый рост государственного долга в развивающихся странах в последние годы и усиление связанных с этим процессом рисков актуализирует важность исследований в этой области. В настоящей статье рассматривается один из ключевых аспектов управления государственным долгом — структура долгового портфеля по составу кредиторов. Объектом исследования стал государственный долг в четырех странах Центральной Азии и трех странах Южного Кавказа. Государства указанных регионов являются важными внешнеэкономическими партнерами России, растет их вклад во взаимную торговлю и реализацию совместных проектов. Также усиливается их роль в мировой и региональной экономике, в том числе за счет участия в крупных транспортно-логистических проектах, которые призваны повысить связанность евразийского континента.

Базой для исследования стали данные международных организаций о совокупных объемах государственного долга, задолженности перед отдельными кредиторами по внешнему долгу и динамике макроэкономических показателей данных стран. В статье представлены изменения структуры основных групп кредиторов по каждой из стран в течение трех долгосрочных периодов и анализ сходств и различий наблюдаемых структурных сдвигов. Также авторами проведена декомпозиция показателя динамики государственного долга с оценкой вклада фактора экономического роста и эффектов от изменения задолженности стран перед отдельными группами кредиторов.



В ходе исследования выявлены следующие основные тенденции в изменении структуры государственного долга изучаемых государств: 1) снижение роли двусторонних займов от развитых и развивающихся стран начиная с 2000-х годов; 2) сохранение значительного уровня задолженности перед международными финансовыми организациями и банками развития в большинстве стран на протяжении всего исследуемого периода; 3) постепенное увеличение рыночных источников финансирования долга (внутренних и еврооблигаций) ряда стран; повышение роли кредитов от Китая — в Кыргызской Республике и Республике Таджикистан и др. В работе приводятся некоторые причины указанных структурных изменений, в завершение рассматриваются риски, связанные с наблюдаемыми сдвигами в структуре государственного долга.

**Ключевые слова:** государственный долг, внешний долг, структура кредиторов, Центральная Азия, Южный Кавказ

**JEL:** F34, H63

**Для цитирования:** Никонов И. В. и др. Трансформация структуры государственного долга по составу кредиторов в странах Центральной Азии и Южного Кавказа // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 8–26. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-8-26>.

© Никонов И. В. и др., 2024

---

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-8-26>

### Transformation of Public Debt Structure by Creditors in Central Asian and South Caucasus Countries

Ivan V. Nikonov<sup>1</sup>, Monika G. Arustamyan<sup>2</sup>, Oskar R. Mukhametov<sup>3</sup>,  
Anton I. Votinov<sup>4</sup>, Stanislav A. Radionov<sup>5, 6</sup>

<sup>1-5</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation

<sup>6</sup> Lebedev Physical Institute, Moscow, Russian Federation

<sup>1</sup> [nikonov@nifi.ru](mailto:nikonov@nifi.ru), <https://orcid.org/0000-0002-7909-645X>

<sup>2</sup> [mkhitaryan@nifi.ru](mailto:mkhitaryan@nifi.ru), <https://orcid.org/0009-0003-9877-0491>

<sup>3</sup> [ormukhametov@gmail.com](mailto:ormukhametov@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-2768-1216>

<sup>4</sup> [avotinov@nifi.ru](mailto:avotinov@nifi.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2972-8498>

<sup>5, 6</sup> [saradionov@edu.hse.ru](mailto:saradionov@edu.hse.ru), <https://orcid.org/0000-0002-9673-1136>

#### Abstract

The rapid growth of public debt in developing countries in recent years and the increasing risks associated with this process emphasize the importance of research in this area. The article examines one of the key aspects of public debt management — the structure of creditors' debt portfolio. The object of the study is the public debt of four countries of Central Asia and three countries of the South Caucasus. The states of this region are important foreign economic partners of Russia, their contribution to mutual trade and realization of joint projects is growing. Their role in the global and regional economy is also expanding, including participation in major transport and logistics projects designed to increase the connectivity of Eurasia.

The study is based on the data of international organizations on the total volume of public debt, debt to individual external creditors and the dynamics of macroeconomic indicators. The article examines changes in the structure of the main groups of creditors for each country over three long-term periods and analyzes similarities and differences in the observed structural shifts. It also decomposes the indicator of public debt dynamics and estimates the contribution of the economic growth factor and the effects of changes in countries' debt to certain groups of creditors.

The study identified the following key trends in public debt structural changes: 1) the declining role of bilateral loans from developed and developing countries since the 2000s; 2) the continued strong influence of debt raised from international financial organizations and development banks in most countries throughout the period under study; 3) in a number of countries, a gradual increase in market sources of debt financing (domestic and Eurobonds); the increasing role of loans from China — in the

*Kyrgyz Republic and the Republic of Tajikistan, etc. The study identifies reasons for these structural changes, and concludes with a discussion of the risks associated with the observed shifts in the structure of public debt.*

**Keywords:** public debt, external debt, creditor structure, Central Asia, South Caucasus

**JEL:** F34, H63

**For citation:** Nikonov I.V. et al. (2024). Transformation of Public Debt Structure by Creditors in Central Asian and South Caucasus Countries. *Financial Journal*, 16 (5), 8–26 (in Russ.).  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-8-26>.

© Nikonov I.V. et al., 2024

---

## ВВЕДЕНИЕ

Реализация правительственных антикризисных программ по всему миру во время пандемии коронавируса привела к быстрому росту государственного долга в развитых и развивающихся странах. Восстановление мировой экономики в последние два года способствовало снижению долговой нагрузки, однако совокупный государственный долг в мире по итогам 2023 г. оставался на 9 п. п. ВВП выше уровня 2019 г. и составлял 93,2% глобального ВВП (данные по оценке Международного валютного фонда (МВФ)<sup>1</sup>). В то же время долговая динамика была весьма неравномерной в различных регионах мира. В странах Центральной Азии и Южного Кавказа<sup>2</sup>, быстроразвивающейся группе экономик, которым посвящена настоящая статья, государственный долг за последние пять лет увеличился на 67% и превысил отметку в 140 млрд долл. США.

Быстрый рост уровня государственного долга в странах Центральной Азии и Южного Кавказа во многом был обусловлен, как и в других странах мира, необходимостью проведения контрциклической бюджетной политики. Одновременно с этим исследуемые страны сталкиваются со структурными вызовами, для ответа на которые могут потребоваться дополнительные бюджетные расходы и государственные заимствования. В частности, несмотря на то, что страны региона в значительной степени различаются по уровню валового душевого дохода, актуальными задачами для них остаются ускорение экономического роста и борьба с бедностью. Необходимо учитывать, что в большинстве исследуемых стран наблюдается рост населения. Так, за последние 10 лет совокупно во всех исследуемых странах оно выросло на 13 млн человек и по прогнозам ООН увеличится еще на 14 млн к 2036 г., превысив 105 млн человек. Соответственно обострятся проблемы обеспечения населения социальной инфраструктурой, увеличения объема государственных услуг, а также создания новых рабочих мест.

Не менее актуально для стран Центральной Азии и Южного Кавказа решение комплекса задач, направленных на повышение экономической эффективности, усиление роста совокупной факторной производительности и определение новых драйверов экономического

---

<sup>1</sup> International Monetary Fund (IMF). *Fiscal Monitor: Fiscal Policy in the Great Election Year: IMF, 2024, April.* URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2024/04/17/fiscal-monitor-april-2024>.

<sup>2</sup> Здесь и далее мы рассматриваем группу из семи стран: Республики Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан и Кыргызская Республика. В данном исследовании мы не рассматриваем Туркменистан, учитывая ряд ограничений в необходимых данных. В частности, исследования, посвященные актуализации международной статистики государственного долга, отмечают значительные масштабы пересмотра данных о государственном долге в Туркменистане [Horn et. al., 2022].

развития. К ним, в частности, можно отнести инфраструктурные проблемы в энергетике и управлении водными ресурсами [Eurasian Development Bank, 2023]. Все более важное значение приобретают возможности раскрытия транспортного потенциала региона. В настоящее время реализуются или находятся в стадии обсуждения проекты международных транспортных коридоров (МТК) по широтным маршрутам с востока на запад, а также коридор «Север — Юг», в которых логистические системы стран Центральной Азии и Южного Кавказа играют определяющую роль (см., например, [Евразийский банк развития, 2022; Samad, Abbas, 2020]). Строительство указанных МТК имеет большое значение как для самого региона, повышая его вовлеченность в мировую экономику, так и для увеличения торгового потенциала крупнейших экономик Евразии.

По мере повышения инвестиционной привлекательности, расширения географии внешнеэкономической деятельности, увеличения экономической роли региона в целом трансформируются и формы финансового взаимодействия со странами-партнерами и международными финансовыми организациями. Правительствам стран Центральной Азии и Южного Кавказа необходимо поддерживать баланс между рисками, связанными с наращиванием государственных заимствований, и участием государства в проектах, необходимых для повышения темпов экономического роста. Особое значение в данном случае приобретает поиск способов и источников привлечения заемных средств, соответствующих долговой стратегии государств.

В статье представлен анализ структуры государственного долга стран Центральной Азии и Южного Кавказа по составу кредиторов и происходящих в нем долгосрочных сдвигов, а также предпринята попытка выявить основные причины наблюдаемых трендов. Далее представлены результаты исследований, посвященных ключевым тенденциям в государственном долговом финансировании. Также приведены доступные данные о кредиторах рассматриваемых стран и методологические особенности работы с ними, после чего представлены результаты эмпирического исследования структурных изменений государственного долга в разрезе кредиторов в странах Центральной Азии и Южного Кавказа. В заключении сформулированы выводы о наблюдаемых структурных сдвигах и их влиянии на профиль рисков долговой устойчивости государств рассматриваемого региона.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ**

Как было отмечено выше, рост государственного долга, происходящий во многих странах мира, считается одним из важнейших глобальных экономических процессов последних лет. В работе [Kose et al., 2021], посвященной анализу эпизодов наращивания глобального долга на длительных исторических периодах («волнах долга»), выделяются две основные черты нынешнего эпизода. Во-первых, это беспрецедентно быстрый рост совокупного государственного долга развивающихся стран (темпы роста госдолга в развивающихся странах выше, чем в развитых [Bank for International Settlements, 2024]). Во-вторых, это укрепление устойчивости глобальной финансовой системы на фоне реформ, предпринятых после кризиса 2008–2009 гг. Тем не менее возникающие риски суверенной долговой устойчивости рассматриваются как одна из основных угроз для мировой финансовой стабильности и экономического роста [IMF, 2024]. Уровень соответствующих рисков значительно вырос в 2022 г. на фоне глобального роста процентных ставок по сравнению с периодом мягкой денежно-кредитной политики, которая была, в свою очередь, ответом на финансовый кризис 2008–2009 гг. Тогда в экспертных кругах было распространено мнение о допустимости политики бесконечной пролонгации государственного долга (*debt rollover*), см., например, [Blanchard, 2019]. Так, платежи по обслуживанию государственного и гарантированного государством долга странами с низким и средним уровнями дохода в 2022 г. составили в общей сложности 443,5 млрд долл. США, что является рекордно

высоким показателем, и, по прогнозам Всемирного банка, в дальнейшем ожидается его рост [World Bank Group, 2023].

Существенные структурные сдвиги происходят в долговой политике как развивающихся, так и развитых стран. Например, основными чертами долгового кризиса еврозоны 2010–2012 гг. и последующих эпизодов ухудшения долговой устойчивости развитых стран, выявленными в работе [Mitchener, Trebesch, 2023], стали: возникновение проблем с рефинансированием долга, ухудшение долговой ситуации фирм и домохозяйств в странах с высоким уровнем государственного долга, значительная зарубежная финансовая помощь, сложности в переговорах с кредиторами.

О снижении долговой устойчивости в развивающихся странах в последние годы ярко свидетельствует череда суверенных дефолтов 2022–2024 гг. (Шри-Ланка, Ливан, Гана, Замбия, Эфиопия). Исследование [Lau, 2022] на основании эконометрического моделирования данных 16 азиатских государств показывает, что для большинства из них наращивание внешнего долга приводит к значительному замедлению экономического роста. Авторы делают вывод о целесообразности снижения потолка государственного долга и повышения фискальной дисциплины в исследованных странах. В работе [Rogoff, 2022] в ответ на ухудшение долговой устойчивости многих развивающихся стран предлагается более широкое использование системы грантовой помощи странам с низким уровнем доходов вместо кредитов.

Традиционно важную роль в кредитовании развивающихся стран играют международные организации и многосторонние банки развития. Они имеют следующие преимущества: их условия выгоднее, чем у двусторонних кредиторов, они не исключают страны из своей системы финансирования, если те не могут выполнить свои обязательства перед частными кредиторами, что позволяет странам получать дешевое финансирование в неблагоприятные периоды. Соответственно, условия предоставления кредитов многосторонними кредиторами можно рассматривать как своего рода страховой механизм, который позволяет государствам иметь высокий уровень задолженности без риска дефолта [Muñoz, 2023]. Например, в странах Карибского бассейна пандемия коронавируса привела к тому, что доля многосторонних кредиторов в общем государственном внешнем долге выросла с 50% в 2019 г. до 57% в 2021 г. [ECLAC, 2023]. Вместе с тем регулярно звучат предложения реформировать такие институты, как Всемирный банк и МВФ, чтобы адаптировать их к современным реалиям и создать возможности для решения новых проблем (таких как пандемия), нарушающих цепочки поставок энергии и вызывающих всплески инфляции [Sablok, 2023]. Помимо этого, в Азии за короткое время значительно выросла роль региональных многосторонних банков развития, таких как Азиатский банк развития (АБР) и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ): эти банки стали важными кредиторами для азиатских стран и уделяют особое внимание региональной интеграции. При этом некоторые исследователи высказывают мнение, что в своей деятельности данные организации могут в достаточной степени находиться под влиянием интересов их крупнейших акционеров (ключевыми акционерами АБР являются Япония и США, а АБИИ – Китай) [Creutz, 2023].

Несмотря на то, что развивающиеся страны традиционно рассматривали международные финансовые организации (МФО) и некоторые развитые страны как кредиторов последней инстанции, в структуре суверенных кредиторов произошел существенный сдвиг, выражающийся в быстром увеличении роли Китая [Sablok, 2023]. По данным [Horn et al., 2021], в 2017 г. Китай стал крупнейшим кредитором в мире, обогнав Всемирный банк и МВФ: доля развивающихся стран, получающих китайские гранты или займы, увеличилась до более чем 80%.

При этом, согласно исследованиям, до 50% официального кредитования Китаем развивающихся стран не отражается в широко используемой официальной статистике долга

[Horn et al., 2021]. Страны с наибольшим уровнем задолженности перед Китаем относятся к регионам Восточной и Центральной Азии, включая несколько небольших стран, находящихся в географической близости от Китая, таких как Лаос, Камбоджа и Кыргызская Республика [ADB, 2023; Horn et al., 2021]. В предыдущие десятилетия Китай активно наращивал кредитование стран Африки: по оценкам [CABRI, 2021], с 2000 по 2018 г. Китай предоставил африканским странам (правительствам и государственным предприятиям) кредиты на общую сумму 152 млрд долл. США, а основными получателями китайских кредитов стали Ангола, Эфиопия, Замбия и Кения, на долю которых в исследуемый период приходилось почти 50% от общего объема кредитования Китая в Африке.

В научной литературе исследуется вопрос о причинах привлекательности программ кредитования Китая для развивающихся стран. В [Gelpern et al., 2023] делается вывод, что одной из причин является ограниченное предложение финансирования крупномасштабных инфраструктурных и энергетических проектов в мире, особенно после пандемии и роста геополитической напряженности. Эмпирические оценки показывают, что условия государственных международных кредитов Китая больше напоминают коммерческое кредитование, но в основном оказываются выгоднее других источников рыночного финансирования.

Таким образом, опираясь на результаты актуальных исследований государственного долга, можно выделить несколько важных трендов: во-первых, быстрый рост задолженности развивающихся экономик и стоимости их заимствований вызвал кризис в отдельных странах, а также несет потенциальные риски для других экономик; во-вторых, несмотря на сохраняющуюся важную роль МФО в предоставлении долгового финансирования, структура кредиторов в развивающихся странах заметно сдвинулась в пользу Китая. В следующих разделах будет подробно проанализирована интенсивность данных процессов в государствах Центральной Азии и Южного Кавказа.

## МЕТОДОЛОГИЯ И ДАННЫЕ

### Структура государственного долга

Основная задача эмпирической части исследования состоит в оценке изменения структуры государственного долга стран Центральной Азии и Южного Кавказа в разрезе кредиторов. Статистические ведомства и органы государственной власти рассматриваемых стран представляют ограниченные данные о государственном долге. Во-первых, доступные данные в большинстве стран не охватывают 1990-е и начало 2000-х гг. Во-вторых, национальные данные, как правило, не позволяют полноценно оценить структуру государственного долга, в том числе в разрезе кредиторов. В связи с этим в качестве информационной базы исследования использованы данные Всемирного банка, а также отдельные показатели, публикуемые МВФ.

Наиболее подробные данные о внешнем государственном долге стран в настоящее время содержатся в базе International Debt Statistics, публикуемой и обновляемой экспертами Всемирного банка<sup>3</sup>. Для целей исследования использовался показатель долга сектора государственного управления (*general government sector*), в который включены внешние обязательства государственных заемщиков, в том числе национальных правительств всех уровней и их подразделений (например, правительственных агентств). Данные доступны в разрезе по кредиторам (страны и международные организации) за период с 1992 по 2022 г. (табл. 1). Далее были выделены основные категории внешних кредиторов и рассчитан объем приходящейся на них задолженности. Так, внешний долг был разделен на следующие группы кредиторов: держатели еврооблигаций, международные

---

<sup>3</sup> International Debt Statistics (IDS). URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/ids>.



организации и банки развития, развитые страны, развивающиеся страны (за исключением Китая) и отдельно — Китай. При этом учитывались изменения в перечне развитых и развивающихся стран в классификации МВФ.

Таблица 1

**Периоды доступных используемых данных для эмпирического анализа**

Страна	Внешний государственный долг (IDS)	Общий государственный долг (WEO)	ВВП (WEO)
Азербайджан	1993–2022	1995–2022	1992–2022
Армения	1993–2022	1996–2022	1992–2022
Грузия	1992–2022	2000–2022	1994–2022
Казахстан	1992–2022	2002–2022	1992–2022
Кыргызстан	1992–2022	2000–2022	1992–2022
Таджикистан	1992–2022	1998–2022	1992–2022
Узбекистан	1992–2022	1997–2022	1992–2022

Источник: составлено авторами на основе данных МВФ и Всемирного банка.

Данные об общем объеме государственного долга стран представлены в базе World Economic Outlook МВФ и приведены в их национальных валютах. В зависимости от страны данные доступны с 1994 по 2002 г. (наиболее длинный ряд — по Азербайджану, наиболее короткий — по Казахстану). Для дальнейших расчетов объем государственного долга каждой страны был конвертирован в доллары США.

В настоящее время повышается доступность национальных данных рассматриваемых стран по объемам внутреннего государственного долга, однако для их сопоставимости на всем исследуемом временном периоде в настоящей работе выполнены оценки данного показателя. Объем внутреннего долга рассчитан как разница между общим государственным долгом и совокупными внешними обязательствами перед всеми кредиторами. Для расчета показателей относительно ВВП использовались данные по ВВП в текущих ценах в долларах США из базы World Economic Outlook МВФ. Необходимо учитывать, что, согласно последним исследованиям, сведения об объемах внешнего долга ранее не были доступны в полной мере [Horn et al., 2024]. В связи с этим можно предположить, что в совокупных данных о государственном долге в базе МВФ может недооцениваться его объем по сравнению с экспертными оценками, в том числе по исследованным нами странам, что также может снижать произведенную авторами оценку внутреннего долга. Так, например, в отдельные годы совокупный внешний долг Республики Азербайджан по информации IDS был выше, чем по данным МВФ.

**Декомпозиция динамики уровня долга**

Для выявления вклада отдельных источников финансирования государственного долга в разрезе указанных выше категорий кредиторов выполнена декомпозиция динамики уровня долга. Важно учесть, что динамика экономической активности сама по себе вносит значительный вклад в уровень долговой нагрузки: даже при нулевом дефиците бюджета уровень долговой нагрузки может меняться в зависимости от конъюнктуры.

Предположим, что общий уровень государственного долга равен  $D_t$ , а его структура описывается факторами  $d_t^i$ :

$$D_t = \sum d_t^i, \tag{1}$$

Вычтем из  $D_t$  переменную  $D_{t-1}$ , после чего поделим обе части уравнения на уровень  $GDP_t$  (при этом обозначим уровень долговой нагрузки  $v_t^D = \frac{D_t}{GDP_t}$ ):

$$\frac{(D_t - D_{t-1})}{GDP_t} = \frac{D_t}{GDP_t} - \frac{D_{t-1}}{GDP_{t-1}} \frac{GDP_{t-1}}{GDP_t} = v_t^D - \frac{v_{t-1}^D}{1 + g_t}, \quad (2)$$

где  $g_t = \frac{GDP_t}{GDP_{t-1}} - 1$  — темп изменения ВВП (в долл. США). В результате аналогичного преобразования для правой части получим следующее равенство:

$$v_t^D - \frac{v_{t-1}^D}{1 + g_t} = \sum \left( v_t^{d^i} - \frac{v_{t-1}^{d^i}}{1 + g_t} \right), \quad (3)$$

где  $v_t^{d^i}$  — отношение фактора  $d_t^i$  к ВВП. Применив ко второму слагаемому равенство  $\frac{x}{1+y} = x - x \frac{y}{1+y}$ , после алгебраических преобразований получим следующую формулу декомпозиции:

$$v_t^D - v_{t-1}^D = \sum \left( v_t^{d^i} - \frac{v_{t-1}^{d^i}}{1 + g_t} \right) - v_{t-1}^D \frac{g_t}{1 + g_t} = \sum f^i + f^{gdp}. \quad (4)$$

В данной формуле слагаемое  $f^{gdp} = v_{t-1}^D \frac{g_t}{1 + g_t}$  отвечает за вклад динамики экономической активности в уровень долговой нагрузки, а слагаемые вида  $f^i = \left( v_t^{d^i} - \frac{v_{t-1}^{d^i}}{1 + g_t} \right)$  — за вклад динамики  $i$ -го фактора.

Таким образом, с помощью полученных выше выражений можно оценить очищенный от экономической конъюнктуры вклад того или иного фактора в динамику долга. Для целей анализа также можно провести декомпозицию динамики уровня долга, агрегированную по региону. Агрегированный по региону вклад  $F^i$  оценивается с помощью следующего выражения:

$$F^i = \sum (v_c f_c^i), \quad (5)$$

где  $f_c^i$  — вклад  $i$ -го фактора в динамику долга страны  $c$ , а  $v_c$  — вес страны  $c$  при агрегировании. Здесь и далее, если не указано иначе, данный вес определяется как доля страны в совокупном номинальном ВВП, выраженном в долл. США.

## ИЗМЕНЕНИЯ В СОСТАВЕ КРЕДИТОРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ЮЖНОГО КАВКАЗА

### Долгосрочные изменения структуры по составу кредиторов

В исследовании [Kose et al., 2021] авторы выделили четыре волны накопления государственного долга в развивающихся странах. Первая из них относилась к 1980-м гг., вторая волна приходилась на период быстрой либерализации многих развивающихся экономик, активного привлечения долга в азиатских странах и закончилась в начале 2000-х. Третью и четвертую (последнюю на момент исследования) волны долга разделяет мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. Все указанные периоды объединяет улучшение условий кредитования в начале и масштабные экономические и финансовые потрясения на завершающих стадиях, которые характеризовались повышением процентных ставок и риск-премий, сокращением уровня принимаемых кредиторами рисков<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Пандемия коронавируса и ее экономические последствия остались за рамками описываемого исследования, однако [Kose et al., 2021] предсказали, что четвертая волна долга, начавшаяся в 2010 г., вероятно, также должна закончиться в период масштабного экономического кризиса и привести к ухудшению глобальной долговой устойчивости.

Для изучения долгосрочных структурных сдвигов в странах Центральной Азии и Южного Кавказа были рассмотрены периоды, соответствующие выявленным долгосрочным волнам государственного долга, а именно 1992–2001, 2002–2009 и 2010–2022 гг. Для каждого периода в соответствии с представленной в предыдущем разделе методологией был рассчитан средний уровень государственного долга (как доля от ВВП стран) и его распределение между основными группами кредиторов. Результаты расчетов приведены в таблице Приложения.

В первую очередь отметим, что несмотря на одновременное начало трансформационного периода в анализируемых странах в начале 1990-х, достаточно быстро произошла дивергенция степени их суверенной задолженности. В странах, специализирующихся на экспорте углеводородов, Азербайджане и Казахстане, наращивание государственного долга было ограниченным; его средний уровень не превышал 15% ВВП в 1992–2001 гг. и существенно не изменился в период третьей волны. Также низкий показатель задолженности, не превышавший 20% ВВП, наблюдался в Узбекистане, где процессы трансформации экономики в 1990-х гг. происходили, по мнению ряда экспертов, более мягко по сравнению с другими странами СНГ (см., например, [Taube, Zettelmeyer, 1998]). Наиболее высокая величина государственного долга сформировалась в Кыргызской Республике (83,9% ВВП в среднем за период с 1992 по 2001 г.) и Таджикистане, переживавшем в тот период острый внутривнутриполитический кризис (83,5% ВВП). Также на высоком уровне находился государственный долг в Грузии (62% ВВП), в то время как в Армении он оставался умеренным (35% ВВП).

Во второй рассматриваемый период (с 2002 по 2009 г.) государственный долг сократился во всех исследуемых странах, несмотря на мировой финансовый кризис. Одна из важных особенностей данного периода, повлиявшая на долговую динамику, заключается в ускорении экономического роста стран после трансформационного спада. Наконец, период с 2010 по 2022 г. характеризовался новой волной увеличения долга в четырех из семи рассматриваемых стран Центральной Азии и Южного Кавказа. Основными факторами, повлиявшими в эти годы на динамику государственного долга, стали привлечение новых заимствований для реализации проектов развития, ухудшение экономических условий в регионе в 2014–2015 гг. и борьба с последствиями пандемии коронавируса с использованием инструментов фискальной политики.

В [Kose et al, 2021] отмечается, что мире с каждой новой волной долга происходила эволюция используемых долговых инструментов и их структуры. В характеристиках последней волны авторы исследования отмечают рост популярности региональных кредиторов и инструментов в национальных валютах. В странах Центральной Азии и Южного Кавказа в эти периоды происходили следующие изменения.

1) *Период 1992–2001 гг.* Основная часть задолженности в странах региона в это время была представлена внешними заимствованиями, в большинстве случаев в виде кредитов от Российской Федерации, а также международных организаций и банков развития, крупнейшими кредиторами среди которых выступили Всемирный банк и европейские финансовые институты (Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк). При этом уже в этот период для финансирования государственного долга в Казахстане использовались еврооблигации.

2) *Период 2002–2009 гг.* В условиях посткризисного восстановления экономик региона в большинстве стран государственный долг по-прежнему был представлен преимущественно внешними обязательствами, среди которых преобладали кредиты от международных организаций и банков развития (Всемирный банк и Азиатский банк развития). Исключением стал Казахстан, где в течение данного периода внутренний финансовый рынок динамично развивался, в результате чего более половины государственного долга составили заимствования на внутреннем рынке. Также во всех странах, кроме Кыргызской



Республики, произошло снижение задолженности группы кредиторов «развивающиеся страны, кроме Китая», которая в первую очередь была представлена Российской Федерацией и взаимными обязательствами стран региона.

3) *Период 2010–2022 гг.* Различия между странами в структуре суверенной задолженности заметно усилились. В Азербайджане, Армении, Грузии и Узбекистане основная часть долга по-прежнему формировалась кредитами от международных организаций и банков развития, при этом крупнейшим кредитором выступал Азиатский банк развития. Относительно быстрый рост государственного долга Узбекистана в данный период в значительной степени объяснялся происходящей в этой стране масштабной социально-экономической либерализацией, один из результатов которой — выход страны на международные финансовые рынки. В Кыргызской Республике и Республике Таджикистан существенно выросли обязательства перед Китаем, доля которых в структуре государственного долга теперь сопоставима с кредитами от международных организаций и банков развития. Этот процесс является одним из проявлений растущего экономического влияния Китая на эти страны. В Казахстане в структуре внешнего долга основным инструментом стали заимствования на рынке еврооблигаций, при этом основную часть государственного долга по-прежнему составляют внутренние обязательства.

Таким образом, структурные изменения государственного долга рассматриваемых стран Центральной Азии и Южного Кавказа в течение анализируемого периода происходили в значительной степени неоднородно относительно друг друга. Можно отметить следующие их особенности.

Во-первых, из рассматриваемых стран только Республике Казахстан удалось добиться перехода к преимущественному использованию внутренних заимствований, в остальных странах государственный долг с 1992 г. представлен в основном внешними обязательствами. Тем не менее стоит отметить увеличение доли рыночных источников заимствований (внутреннего долга и еврооблигаций) в Республике Армения. Одна из причин таких изменений заключается в том, что доступ к льготному финансированию международных организаций в этих государствах снизился по мере их перехода в группу экономик «с доходами выше среднего» по классификации Всемирного банка. Также в эту группу перешли Азербайджан и Грузия.

В целом все рассматриваемые страны, кроме Кыргызской Республики, вышли на рынки еврооблигаций, хотя их доля в государственном внешнем долге остается невысокой. Основные ограничения связаны с тем, что даже в периоды низких процентных ставок стоимость обслуживания рыночного долга выше, чем льготных заимствований от других групп кредиторов. Так, например, ставка по единственному на настоящее время размещению еврооблигаций Республикой Таджикистан в 2017 г. составила 7,625% годовых. При этом государственные облигации Республики Узбекистан в долларах США в 2019–2020 гг. были размещены с купонами от 3,7 до 5,375%.

Во-вторых, неоднородны изменения структуры внешних кредиторов этих стран. В Азербайджане, Армении, Грузии и Узбекистане внешние заимствования по-прежнему представлены преимущественно кредитами от международных организаций и банков развития, при этом возросла роль региональных институтов. Крупнейшим иностранным кредитором этих стран стал Азиатский банк развития, предоставляющий как финансовые ресурсы, так и техническую помощь в реализации инфраструктурных проектов. В то же время вклад в бюджетное кредитование со стороны группы Всемирного банка и других международных организаций снизился (рис. 1).

В-третьих, большинство стран Центральной Азии и Южного Кавказа привлекало китайские кредиты в качестве источника финансирования. Однако только в структуре долга Кыргызской Республики и Таджикистана они стали играть существенную роль.

**Совокупный государственный долг  
стран Центральной Азии и Южного Кавказа  
перед международными организациями, % ВВП**



Источник: рисунок авторов по данным Всемирного банка и МВФ.

К 2022 г. в Кыргызской Республике объем китайских кредитов после некоторого снижения по сравнению с предыдущими годами находился примерно на одном уровне с совокупной задолженностью перед международными финансовыми организациями и составлял порядка 15% ВВП. Задолженность Республики Таджикистан перед Китаем в 2022 г. составляла 9,4% ВВП, в результате чего КНР также можно считать крупнейшим индивидуальным кредитором страны.

### **Декомпозиция динамики государственного долга Центральной Азии и Южного Кавказа**

Приведенные выше расчеты основываются на данных по накопленному уровню долга (остаткам привлеченных, но не погашенных по состоянию на определенный год обязательств). Иными словами, если в прошлом от какой-либо из групп кредиторов были привлечены заемные средства на долгий срок, они оказывают влияние на структуру долга в течение соответствующего временного периода, даже если этот кредитор не предоставляет новых заимствований. Для изучения актуальных изменений в составе кредиторов далее рассмотрена динамика уровня государственного долга в каждой из стран Центральной Азии и Южного Кавказа и оценен вклад в выбранный индикатор отдельных групп кредиторов. Динамика государственного долга в данном случае определена как разница между уровнем долга по отношению ВВП в двух следующих друг за другом годах.

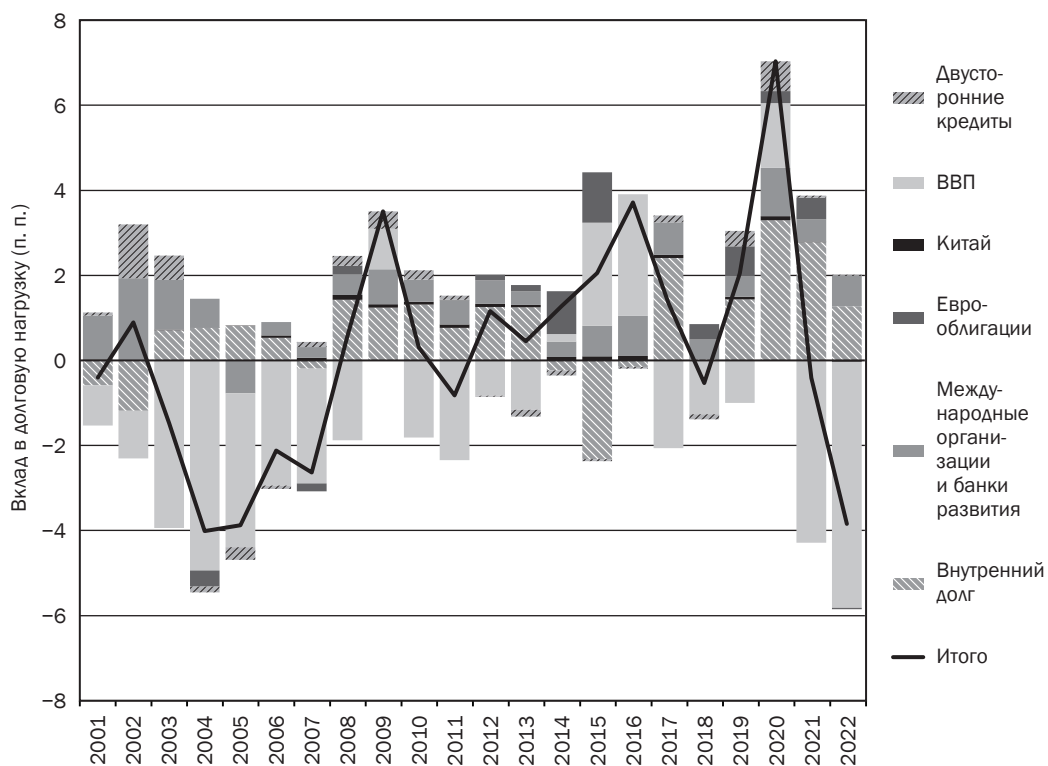
В соответствии с применяемым методологическим подходом выделены эффект изменения задолженности различным группам кредиторов и фактор экономического роста. Расчеты проведены по всем исследуемым странам в отдельности и по региону в целом (рис. 2). На агрегированные данные наибольшее влияние оказывают процессы, происходившие в странах с большими объемами экономики и номинального государственного долга. В первую очередь к ним относится Казахстан, активно использующий инструменты привлечения долга на внутреннем рынке.

Анализ агрегированных данных позволяет явно выделить роль экономического роста, который, согласно полученным результатам, в большинстве периодов оказывал ключевое

влияние на уровень государственного долга или был сопоставим по масштабу с фактором увеличения объема заимствований. Например, в период с 2003 по 2007 г. страны региона привлекали новые заимствования, а погашения обязательств были незначительными. При этом отношение государственного долга к ВВП сокращалось ввиду высоких темпов роста последнего. Также стоит отметить, что наиболее быстрое увеличение долговой нагрузки происходило в периоды глобальных и региональных кризисов (2008–2009, 2015–2016, 2020–2021 гг.) и было связано как с привлечением дополнительных новых заимствований, так и с сокращением объема выпуска в экономике.

Рисунок 2

**Агрегированная декомпозиция вкладов изменения заимствований и ВВП в динамику долговой нагрузки, в п. п.**



Источник: рисунок авторов по данным Всемирного банка и МВФ.

Отдельный интерес представляет оценка вклада групп кредиторов в изменение объема заимствований в каждой из стран. Например, в 2009 г. в Казахстане уровень государственного долга вырос на 3,4 процентного пункта ВВП по сравнению с предыдущим годом, из которых 2,4 п. п. было связано с увеличением новых заимствований и 1 п. п. — с сокращением ВВП. В свою очередь, основной вклад в рост заимствований внесло привлечение внутреннего долга: 1,9 из 2,4 п. п., или 78%. Аналогичным образом были рассчитаны вклады различных групп кредиторов по каждой из исследуемых стран. В табл. 2 приведены средние значения данных показателей по региону (странам присвоены равные веса) в разрезе следующих временных периодов: до мирового финансового кризиса (2001–2008 гг.), далее выделен кризисный 2009 г., затем период с 2010 по 2019 г. и, наконец, вновь кризисный период 2020–2022 гг.

**Вклад отдельных групп кредиторов в изменение объемов заимствований,  
в среднем по странам Центральной Азии и Южного Кавказа, %**

Кредиторы / виды обязательств	2001–2008	2009	2010–2019	2020–2022
Внутренний долг	9,0	20,4	27,9	23,9
Международные организации и банки развития	74,9	49,9	38,9	86,6
Еврооблигации	–1,4	0,0	16,4	5,5
Обязательства по двусторонним кредитам	10,1	16,7	–0,3	11,5
Китай	7,4	12,9	17,0	–27,5

Источник: составлено авторами по данным Всемирного банка и МВФ.

Приведенные данные позволяют сделать вывод, что на протяжении всего исследуемого периода в среднем на международные финансовые организации приходился наибольший вклад в изменение объемов заимствований, хотя их влияние на каждую из стран-заемщиков было разным. В период преодоления последствий пандемии (с 2020 по 2022 г.) Армения и Азербайджан даже сокращали свои обязательства перед МФО, однако значимый рост вклада международных организаций произошел в Таджикистане, увеличение их вклада в динамику заимствований по сравнению с предыдущими периодами наблюдалось в Грузии, Республике Узбекистан и Кыргызской Республике.

После мирового финансового кризиса заметно возросла роль внутреннего государственного долга. Помимо уже отмеченных лидеров в этом отношении, Армении и Казахстана, повышался вклад внутренних источников финансирования дефицита бюджета и в других странах. При этом, как было отмечено в методологической части, данные о внутреннем долге в настоящем исследовании получены в результате расчетов и могут иметь некоторые отличия от фактических значений.

Важным представляется период с 2010 по 2019 г., характеризовавшийся усилением влияния на динамику государственного долга новых групп кредиторов. Роль двусторонних кредиторов (как из развитых, так и из развивающихся стран) в этот период снижалась, в то время как большинство государств Центральной Азии и Южного Кавказа вышли на международные рынки капитала в период низких процентных ставок, разместив свои еврооблигации. При этом в 2020–2022 гг. вклад этого источника долгового финансирования оставался заметен только в Армении и Узбекистане.

Обязательства Кыргызской Республики и Республики Таджикистан перед КНР начали формироваться еще с середины 1990-х — начала 2000-х гг., однако быстрый рост задолженности перед Китаем также пришелся именно на период 2010–2019 гг., в то время как задолженность перед другими странами-кредиторами в тот период снижалась. Китай остался важным кредитором и в 2020 г., но уже начиная с 2021 г. и Республика Таджикистан, и Кыргызская Республика начали сокращать свои обязательства перед КНР. В результате в 2021–2022 гг. вклад Китая в динамику государственного долга региона был отрицательным (–27,5%).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Долгосрочные изменения структуры государственного долга в разрезе кредиторов в странах Центральной Азии и Южного Кавказа во многом соответствуют тенденциям, которые наблюдаются и в других развивающихся странах, о чем свидетельствуют результаты ряда исследований зарубежных авторов, приведенные в настоящей статье. Тем не менее подробное изучение эволюции состава кредиторов семи южнокавказских и центрально-азиатских государств указывает на различия в их подходах к формированию источников финансирования государственного долга.

К двум базовым долгосрочным факторам, оказывающим непосредственное влияние на разницу в структуре заимствований, следует отнести уровень экономического развития (в простой интерпретации — подушевой ВВП) и объем требуемого экономикой долга. Оба этих параметра — результат взаимодействия многих прочих условий и политических решений, изучение которых заслуживает отдельного исследования. Наглядный пример, иллюстрирующий воздействие накопленного объема долга на его структуру — это сравнение уровня внутренних заимствований в Казахстане и Армении. В настоящей работе оценка среднего уровня внутреннего долга за период с 2010 по 2022 г. составила 15,3% ВВП для Армении, что выше, чем для Казахстана (11,1% ВВП). При этом указанный объем привлеченных средств позволил профинансировать 64% государственного долга в Казахстане и только 30% — в Армении. Одновременно с этим обе страны перешли в группу экономик с доходами выше среднего и не могут рассчитывать на льготные заимствования, предоставляемые МФО, в прежнем объеме.

Так или иначе, в процессах изменения структуры государственного долга стран Центральной Азии и Южного Кавказа наблюдаются общие черты. На раннем этапе рыночной трансформации они во многом полагались на двусторонние заимствования от других стран, в немалой степени — на российские кредиты. Россия среди прочего предоставляла кредиты, необходимые для обслуживания взаимного торгового оборота с исследуемыми странами, которые были включены в состав государственного долга [Хейфец, 2017]. При этом погашение или урегулирование существенной части этой задолженности произошло в течение нескольких лет. Одновременно с этим важную роль в обеспечении долгового финансирования стали играть международные финансовые организации и банки развития, которые предоставляли заимствования на льготных условиях, что в ряде случаев было обусловлено реализацией социально-экономических реформ. Затем их влияние продолжало усиливаться во всех странах, кроме Казахстана, вплоть до мирового финансового кризиса. Далее с 2010 по 2022 г. в среднем роль МФО росла в странах Южного Кавказа и Узбекистане, хотя, как показал более подробный анализ, в конце указанного периода, а именно в 2020–2022 гг., влияние МФО на динамику долга было, напротив, более высоким в Кыргызской Республике и Республике Таджикистан.

Период после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. стал развилкой в выборе стратегий привлечения долгового финансирования в странах региона и характеризовался диверсификацией их источников. Практически все страны воспользовались возможностями привлечения средств на международных рынках капитала, разместив еврооблигации. Грузия увеличила также заимствования от развитых стран, а Армения — как от развитых, так и от развивающихся. В то же время в Кыргызской Республике и Республике Таджикистан в рамках формирования новых заимствований основным источником были выбраны китайские кредиты. Однако в конце исследуемого периода обе страны стали стремиться к сокращению этой задолженности, в том числе с учетом сложных, близких к коммерческим, условий кредитования (см., например, заявления официальных лиц Кыргызской Республики<sup>5</sup>).

Наконец, важно отметить, что при определении структуры кредитного портфеля оцениваются как потенциальные возможности привлечь финансирование из того или иного источника, так и связанные с ними долговые риски. В работе [Никонов, Радионов, Мухаметов, 2023] было выявлено, что основным фактором увеличения долговой нагрузки в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане была валютная переоценка внешних обязательств, особенно в периоды быстрой девальвации национальной валюты. Можно предположить, что с аналогичными рисками сталкивались и страны Южного Кавказа,

---

<sup>5</sup> *Российская газета. Президент Киргизии допустил передачу Китаю некоторых объектов в стране. URL: <https://rg.ru/2021/03/16/prezident-kirgizii-dopustil-peredachu-kitaiu-nekotoryh-obektov-v-strane.html>.*

опирающиеся преимущественно на внешний долг. Необходимость сокращения валютных рисков стимулирует страны развивать внутренние источники долгового финансирования. При этом надо заметить, что в настоящее время они ограничены не только глубиной национальных финансовых рынков, но и уровнем процентных ставок. Так, например, в Кыргызской Республике стали увеличиваться выпуски внутренних облигаций в национальной валюте. При этом, несмотря на то что их размещенный объем пока еще заметно ниже уровня внешнего долга, уплаченные в 2023 г. проценты по внутреннему долгу превысили аналогичные платежи по внешнему. Также ряд стран региона в ближайшие несколько лет должен будет погасить выпуски еврооблигаций (в частности, Армения, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан). Из-за возросших мировых процентных ставок их рефинансирование за счет новых выпусков еврооблигаций будет затруднено.

В связи с перечисленными выше тенденциями и факторами можно прогнозировать дальнейшие изменения в структуре кредиторов стран Центральной Азии и Южного Кавказа. Долговая политика стран региона должна быть направлена на поиск оптимальных, в том числе с учетом валютных рисков и стоимости обслуживания, источников финансирования; можно ожидать, что страны этого региона больше внимания станут уделять развитию внутренних рынков (так, в Республике Таджикистан в 2024 г. были размещены первые государственные облигации в национальной валюте<sup>6</sup>).

Важный вклад в совершенствование долговой политики в части выбора структуры кредиторов может внести повышение структурной бюджетной сбалансированности с опорой на финансирование текущих обязательств за счет внутренних поступлений, что позволит направить долговые ресурсы на инвестиционные проекты, расширяющие потенциал экономики. Также странам Центральной Азии и Южного Кавказа в условиях повышенных долговых рисков следует придерживаться потолков госдолга, закрепленных в бюджетных правилах и стратегиях управления государственным долгом. Таким образом, сохранение контроля над объемами заимствований позволит оптимизировать их структуру и снизить стоимость обслуживания государственного долга в дальнейшем.

### Список источников

1. Международный транспортный коридор «Север — Юг»: инвестиционные решения и мягкая инфраструктура. Алматы, Москва: Евразийский банк развития, 2022. URL: [https://eabr.org/upload/iblock/a2b/EDB\\_2022\\_Report-2\\_INSTC\\_rus.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/a2b/EDB_2022_Report-2_INSTC_rus.pdf).
2. Никонов И. В., Радионов С. А., Мухаметов О. Р. Государственный долг в странах Центральной Азии: риски и подходы к управлению // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2023. Т. 27. № 4. С. 550–673. <https://doi.org/10.17323/1813-8691-2023-27-4-550-573>.
3. Хейфец Б. А. Международная кредитная политика России // Российский внешнеэкономический вестник. 2017. № 7. С. 95–107. URL: <https://journal.vavt.ru/rfej/article/view/2144/2006>.
4. Bank for International Settlements. Annual Report. 2024. URL: <https://www.bis.org/about/areport/areport2024.pdf>.
5. Blanchard O. Public debt and low interest rates // American Economic Review. 2019. Vol. 109. № 4. P. 1197–1229. DOI: 10.1257/aer.109.4.1197.
6. CABRI. China's approach to sovereign lending and debt restructuring: a primer for African public debt managers. 2021. URL: [China-approach-to-sovereign-lending-and-debt-restructuring-A-primer-for-African-public-debt-managers.pdf](https://www.cabri-sbo.org/en/publications/chinas-approach-to-sovereign-lending-and-debt-restructuring-a-primer-for-african-public-debt-managers) (cabri-sbo.org) <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/chinas-approach-to-sovereign-lending-and-debt-restructuring-a-primer-for-african-public-debt-managers>.
7. Creutz K. Multilateral Development Banks as Agents of Connectivity: the Asian Development Bank (ADB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) // East Asia. 2023. Vol. 40. P. 335–356. <https://doi.org/10.1007/s12140-023-09408-6>

<sup>6</sup> Asia-Plus. В Таджикистане запустили дебютные торги ценными бумагами на организованном рынке. URL: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/economic/20240117/v-tadzhikistane-zapustili-debyutnie-torgi-tsennimi-bumagami-na-organizovannom-rinke>.



8. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Public debt and development distress in Latin America and the Caribbean. United Nations, Santiago, 2023.
9. Eurasian Development Bank. Efficient Irrigation and Water Conservation in Central Asia. 2023. URL: [https://eabr.org/upload/iblock/632/EDB\\_2023\\_Report-4\\_Irrigation\\_eng.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/632/EDB_2023_Report-4_Irrigation_eng.pdf).
10. Gelpern A. et al. How China lends: a rare look into 100 debt contracts with foreign governments // Economic Policy. 2023. Vol. 38. Iss. 114. P. 345–416. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac054>.
11. Horn S., Mihalyi D., Nickol P. Systematic underreporting of public debt statistics: 50 years of evidence and recent progress / World Bank blogs. 2022. URL: <https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/systematic-underreporting-public-debt-statistics-50-years-evidence-and-recent>.
12. Horn S. et al. Hidden debt revelations // World Bank. Policy Research Working Paper № 10907. 2024.
13. Horn S., Reinhart C., Trebesch C. China's overseas lending // Journal of International Economics. 2021. Vol. 133. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2021.103539>.
14. World Economic Outlook — Steady but Slow: Resilience amid Divergence. Washington, DC: IMF, 2024. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2024/04/17/fiscal-monitor-april-2024>.
15. Kose M. A. et al. Global Waves of Debt: Causes and Consequences // World Bank. Washington, DC. 2021. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1544-7>.
16. Lau E., de Alba J. M., Liew K. H. Debt and economic growth in Asian developing countries // Economic Analysis and Policy. 2022. Vol. 76. P. 599–612. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2022.09.011>.
17. Mitchener K. J., Trebesch C. Sovereign Debt in the Twenty-first Century // Journal of Economic Literature. 2023. Vol. 61. Iss. 2. P. 565–623. <https://doi.org/10.1257/jel.20211362>.
18. Muñoz M. B. The forgotten lender: the role of multilateral lenders in sovereign debt and default. Banco de España. 2023. № 2301. 61 p.
19. Rogoff K. Emerging market sovereign debt in the aftermath of the pandemic // Journal of Economic Perspectives. 2022. Vol. 36. № 4. P. 147–166. <https://doi.org/10.1257/jep.36.4.147>.
20. Sablok A. The Growing Debt of Developing Countries — concerns and Approach. Indian Council of World Affairs. New Dehli, 2023. URL: [https://www.icwa.in/show\\_content.php?lang=1&level=3&ls\\_id=10201&lid=6506](https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=3&ls_id=10201&lid=6506).
21. Samad G., Abbas Q. Infrastructure in Central Asia and Caucasia // ADBI Working Paper Series. 2020. № 1202. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/660631/adbi-wp1202.pdf>.
22. Son H., Djalilov B. How Central Asia and the Caucasus can cut debt and foster inclusive growth. Asian Development Bank (ADB), 2023. URL: <https://blogs.adb.org/blog/how-central-asia-and-caucasus-can-cut-debt-and-foster-inclusive-growth>.
23. Taube G., Zettelmeyer J. Output decline and recovery in Uzbekistan: past performance and future prospects // IMF Working paper WP/98/132. September 1998.
24. International Debt Report 2023. Washington, DC: World Bank Group, 2023. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2032-8>.

## References

1. Eurasian Development Bank (2022). International transport corridor «North-South»: investment solutions and soft infrastructure (in Russ.). Available at: [https://eabr.org/upload/iblock/a2b/EDB\\_2022\\_Report-2\\_INSTC\\_rus.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/a2b/EDB_2022_Report-2_INSTC_rus.pdf).
2. Nikonov I.V., Radionov S.A., Mukhametov O.R. (2023). National Debt in Central Asia: Risks and Management Approaches. *HSE Economic Journal*, 27 (4), 550–573 (in Russ.). <https://doi.org/10.17323/1813-8691-2023-27-4-550-573>. Available at: <https://ej.hse.ru/data/2023/12/11/2112897895/Радионон.pdf>.
3. Kheyfets B.A. (2017). International Credit Policy of Russia. *Russian Foreign Economic Journal*, 7, 95–107 (in Russ.). Available at: <https://journal.vavt.ru/rfej/article/view/2144/2006>.
4. Bank for International Settlements (2024). Annual Report. Available at: <https://www.bis.org/about/areport/areport2024.pdf>.
5. Blanchard O. (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, 109 (4), 1197–1229. <https://doi.org/10.1257/aer.109.4.1197>.
6. CABRI (2021). China's approach to sovereign lending and debt restructuring: a primer for African public debt managers. Available at: [China-approach-to-sovereign-lending-and-debt-restructuring-A-primer-for-African-public-debt-managers.pdf](https://www.cabri-sbo.org/China-approach-to-sovereign-lending-and-debt-restructuring-A-primer-for-African-public-debt-managers.pdf) (cabri-sbo.org).
7. Creutz K. (2023). Multilateral Development Banks as Agents of Connectivity: the Asian Development Bank (ADB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). *East Asia*, 40, 335–356. <https://doi.org/10.1007/s12140-023-09408-6>.
8. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2023). Public debt and development distress in Latin America and the Caribbean. United Nations, Santiago.
9. Eurasian Development Bank (2023). Efficient Irrigation and Water Conservation in Central Asia. Available at: [https://eabr.org/upload/iblock/632/EDB\\_2023\\_Report-4\\_Irrigation\\_eng.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/632/EDB_2023_Report-4_Irrigation_eng.pdf).

10. Gelpern A. et al. (2023). How China lends: a rare look into 100 debt contracts with foreign governments. *Economic Policy*, 38 (114), 345–416. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac054>.
11. Horn S., Mihalyi D., Nickol P. (2022). Systematic underreporting of public debt statistics: 50 years of evidence and recent progress. World Bank blogs. Available at: <https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/systematic-underreporting-public-debt-statistics-50-years-evidence-and-recent>.
12. Horn S., Mihalyi D., Nickol P., Sosa-Padilla C. (2024). Hidden debt revelations. World Bank, Policy Research Working Paper № 10907.
13. Horn S., Reinhart C., Trebesch C. (2021). China's overseas lending. *Journal of International Economics*, 133. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2021.103539>.
14. IMF (2024). World Economic Outlook — Steady but Slow: Resilience amid Divergence. Washington, DC. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2024/04/17/fiscal-monitor-april-2024>.
15. Kose M.A., Nagle P., Ohnsorge F., Sugawara N. (2021). Global Waves of Debt: Causes and Consequences. World Bank. Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1544-7>.
16. Lau E., de Alba J.M., Liew K.H. (2022). Debt and economic growth in Asian developing countries. *Economic Analysis and Policy*, 76, 599–612. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2022.09.011>.
17. Mitchener K.J., Trebesch C. (2023). Sovereign Debt in the Twenty-first Century. *Journal of Economic Literature*, 61 (2), 565–623. <https://doi.org/10.1257/jel.20211362>.
18. Muñoz M.B. (2023). The forgotten lender: the role of multilateral lenders in sovereign debt and default. Banco de España. № 2301. 61 p.
19. Rogoff K. (2022). Emerging market sovereign debt in the aftermath of the pandemic. *Journal of Economic Perspectives*, 36 (4), 147–166. <https://doi.org/10.1257/jep.36.4.147>.
20. Sablok A. (2023). The Growing Debt of Developing Countries — concerns and Approach. New Delhi: Indian Council of World Affairs. Available at: [https://www.icwa.in/show\\_content.php?lang=1&level=3&ls\\_id=10201&lid=6506](https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=3&ls_id=10201&lid=6506).
21. Samad G., Abbas Q. (2020). Infrastructure in Central Asia and Caucasus. ADBI Working Paper Series, № 1202. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/660631/adbi-wp1202.pdf>.
22. Son H., Djallilov B. (2023). How Central Asia and the Caucasus can cut debt and foster inclusive growth. Asian Development Bank (ADB). Available at: <https://blogs.adb.org/blog/how-central-asia-and-caucasus-can-cut-debt-and-foster-inclusive-growth>.
23. Taube G., Zettelmeyer J. (1998). Output decline and recovery in Uzbekistan: past performance and future prospects. IMF Working paper WP/98/132, September 1998.
24. World Bank Group (2023). International Debt Report 2023. Washington, DC. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2032-8>.

### Информация об авторах

**Никонов Иван Валерьевич**, научный сотрудник Центра макроэкономических исследований Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

**Арустамян Моника Грачиговна**, аналитик Центра макроэкономических исследований Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

**Мухаметов Оскар Рустямович**, аналитик Центра макроэкономических исследований Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

**Вотинов Антон Игоревич**, научный сотрудник Центра макроэкономических исследований Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

**Радионон Станислав Андреевич**, кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра макроэкономических исследований Научно-исследовательского финансового института Минфина России; научный сотрудник Физического института им. П. Н. Лебедева, г. Москва

### Information about the authors

**Ivan V. Nikonov**, Researcher, Macroeconomic Research Centre, Financial Research Institute, Moscow

**Monika G. Arustamyan**, Analyst, Macroeconomic Research Centre, Financial Research Institute, Moscow

**Oskar R. Mukhametov**, Analyst, Macroeconomic Research Centre, Financial Research Institute, Moscow

**Anton I. Votinov**, Researcher, Macroeconomic Research Centre, Financial Research Institute, Moscow

**Stanislav A. Radionov**, Candidate of Economic Sciences, Researcher, Macroeconomic Research Centre, Financial Research Institute, Moscow; Researcher, Lebedev Physical Institute, Moscow

Статья поступила в редакцию 12.09.2024  
Одобрена после рецензирования 02.10.2024  
Принята к публикации 14.10.2024

The article submitted September 12, 2024  
Approved after reviewing October 2, 2024  
Accepted for publication October 14, 2024



Средний объем государственного долга  
перед группами кредиторов (% ВВП)

	1992–2001 гг.	2002–2009 гг.	2010–2022 гг.
Азербайджан			
Внешний долг	6,7	8,5	12,2
еврооблигации	0,0	0,0	2,4
международные организации и банки развития	3,5	4,5	7,9
развитые страны	0,9	3,5	1,8
развивающиеся страны, кроме Китая	2,3	0,4	0,0
Китай	0,0	0,0	0,0
Внутренний долг (оценка)*	-	-	2,0
Общий долг	14,2	7,1	14,2
Армения			
Внешний долг	25,2	22,5	35,3
еврооблигации	0,0	0,0	6,6
международные организации и банки развития	17,1	17,9	21,4
развитые страны	1,7	3,3	4,9
развивающиеся страны, кроме Китая	6,3	1,4	2,4
Китай	0,2	0,0	0,1
Внутренний долг (оценка)	-	4,9	15,3
Общий долг	35,4	27,4	50,6
Грузия			
Внешний долг	45,9	27,8	32,6
еврооблигации	0,0	1,0	3,0
международные организации и банки развития	13,5	15,2	23,6
развитые страны	3,6	4,4	4,8
развивающиеся страны, кроме Китая	28,6	7,1	1,1
Китай	0,2	0,0	0,0
Внутренний долг (оценка)	-	9,9	4,1
Общий долг	62,0	37,7	36,7
Казахстан			
Внешний долг	15,0	4,7	6,2
еврооблигации	2,0	0,8	2,9
международные организации и банки развития	4,0	2,5	2,9
развитые страны	4,4	1,4	0,3
развивающиеся страны, кроме Китая	4,7	0,1	0,0
Китай	0,0	0,0	0,0
Внутренний долг (оценка)	-	5,2	11,1
Общий долг	15,0	9,9	17,3
Кыргызская Республика			
Внешний долг	41,4	62,7	44,8
еврооблигации	0,0	0,0	0,0
международные организации и банки развития	25,2	41,1	19,5
развитые страны	8,0	11,8	5,1
развивающиеся страны, кроме Китая	8,1	9,0	4,9
Китай	0,0	0,8	15,4
Внутренний долг (оценка)	-	16,9	8,6
Общий долг	83,9	79,6	53,5

	1992–2001 гг.	2002–2009 гг.	2010–2022 гг.
Таджикистан			
<i>Внешний долг</i>	61,9	38,8	30,9
еврооблигации	0,0	0,0	2,7
международные организации и банки развития	7,3	20,3	13,2
развитые страны	7,9	1,2	0,6
развивающиеся страны, кроме Китая	46,4	13,6	1,4
Китай	0,3	3,7	13,0
<i>Внутренний долг (оценка)</i>	-	9,9	6,8
<i>Общий долг</i>	83,5	48,7	37,7
Узбекистан			
<i>Внешний долг</i>	6,5	9,6	11,4
еврооблигации	0,0	0,0	0,9
международные организации и банки развития	1,0	3,4	7,1
развитые страны	1,4	3,6	2,8
развивающиеся страны, кроме Китая	4,1	2,6	0,4
Китай	0,0	0,0	0,2
<i>Внутренний долг (оценка)</i>	-	0,0	5,5
<i>Общий долг</i>	17,8	9,6	16,9

Примечание: \* внутренний долг рассчитан как разница между общим и внешним долгом; в отдельных случаях оценочные значения не приводятся.

Источник: расчеты и оформление авторов.



# Межбюджетные отношения в Казахстане: состояние и основные тенденции

**Вячеслав Юрьевич Додонов**

E-mail: [dodonovv@mail.ru](mailto:dodonovv@mail.ru), ORCID: 0000-0003-0741-417X

Институт философии, политологии и религиоведения Комитета науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан, г. Алма-Ата, Республика Казахстан

## Аннотация

Сбалансированность государственного бюджета — одно из необходимых условий эффективного функционирования бюджетной системы страны. Эта сбалансированность в значительной мере определяется межбюджетными отношениями и возникающим в их процессе перераспределением финансовых ресурсов между центральными, региональными и местными уровнями бюджетной системы. Межбюджетные отношения в Казахстане в течение последних двух десятилетий претерпели значительные изменения, что еще более повысило актуальность исследований по данной теме. Такие аспекты межбюджетных отношений, как увеличение объема и удельного веса трансфертов из республиканского бюджета бюджетам нижестоящих органов государственной власти, рост количества дотационных регионов, сокращение поступлений на республиканский уровень с регионального обусловили особое внимание к данной проблеме в бюджетном процессе Казахстана.

В настоящей статье рассматриваются состояние и эволюция межбюджетных отношений в Казахстане в части указанных аспектов с целью выявления основных тенденций их трансформации и оценки влияния на бюджетный процесс. В статье проанализированы основные параметры межбюджетных отношений в Казахстане, выявлены тенденции изменения роли бюджетных субвенций и изъятий из местных бюджетов, рассмотрена динамика количества дотационных регионов и регионов — доноров республиканского бюджета. Констатируется отсутствие заметного улучшения ситуации на уровне областных бюджетов, несмотря на увеличение их доходной базы путем передачи на местный уровень ряда налоговых поступлений с 2020 г.

На основе проведенного анализа сделаны выводы об ухудшении ситуации в области межбюджетных отношений Казахстана, которое проявляется в сокращении числа регионов-доноров и росте количества регионов, получающих субвенции, увеличении удельного веса субвенций в доходах местных бюджетов, снижении удельного веса изъятий из местных бюджетов в доходах республиканского бюджета. Также отмечается, что разбалансирование межбюджетных отношений ведет к осложнению бюджетного процесса на республиканском уровне, что требует принятия мер по дальнейшему повышению финансовой самостоятельности регионов.

**Ключевые слова:** государственный бюджет, межбюджетные отношения, местные бюджеты, субвенции, изъятия

**JEL:** H77

**Финансирование:** Комитет науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (Грант № ИРН AP23489872 «Мониторинг межэтнических отношений в южных областях Казахстана»).

**Для цитирования:** Додонов В. Ю. Межбюджетные отношения в Казахстане: состояние и основные тенденции // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 27–42.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-27-42>.

© Додонов В. Ю., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-27-42>

## Inter-budget Relations in Kazakhstan: State and Main Trends

**Vyacheslav Yu. Dodonov**

*Institute of Philosophy Political Science and Religious Studies by the Committee of Science of the Ministry of Science and Higher Education of the Republic of Kazakhstan, Almaty city, Republic of Kazakhstan*

[dodonovv@mail.ru](mailto:dodonovv@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0003-0741-417X>

### Abstract

Balance of the state budget is one of the necessary conditions for the effective functioning of the budget system of the country. This balance is largely determined by inter-governmental fiscal relations and the resulting redistribution of financial resources between the central, regional and local levels of the budget system. Inter-budget relations in Kazakhstan over the past two decades have undergone significant changes, which further increased the relevance of research on this topic. Such aspects of inter-budget relations as the increase in the volume and specific weight of transfers from the republican budget to the budgets of lower state bodies, the growth of the number of subsidized regions, the reduction of revenues to the republican level from the regional level, caused special attention to this problem in the budget process of Kazakhstan.

The article examines the state and development of inter-budget relations in Kazakhstan in terms of these aspects in order to identify the main trends of their transformation and assess their impact on the budget process. The article analyses the main parameters of inter-budget relations in Kazakhstan, reveals trends in the role of subsidies and exemptions from local budgets, and considers the dynamics of the number of subsidized regions and donor regions of the republican budget. It is noted that there is no noticeable improvement in the situation at the level of regional budgets, despite the increase in their revenue base due to the transfer of a number of tax revenues to the local level in 2020. Based on the analysis, the author concludes that the situation in the sphere of inter-budget relations in Kazakhstan is deteriorating, which is manifested in a constant decrease in the number of donor regions and an increase in the number of regions receiving subsidies, an increase in the share of subsidies in the revenues of local budgets, and a decrease in the share of exemptions from local budgets in the state budget revenues. It is also noted that the imbalance of inter-budget relations leads to the complication of the budget process at the republican level, which requires the adoption of measures to further increase the financial independence of the regions.

**Keywords:** state budget, Inter-budget relations, local budgets, subventions, exemptions

**JEL:** H77

**Funding:** the study was financially supported by grant No. IRN AR23489872 “Monitoring of interethnic relations in the southern regions of Kazakhstan” of the Committee of Science of the Ministry of Science and Higher Education of the Republic of Kazakhstan.

**For citation:** Dodonov V.Yu. (2024). Inter-budget Relations in Kazakhstan: State and Main Trends. *Financial Journal*, 16 (5), 27–42 (in Russ.).

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-27-42>.

© Dodonov V.Yu., 2024

---

## ВВЕДЕНИЕ

Межбюджетные отношения, как правило, принято отождествлять с взаимодействием различных уровней государственного бюджета, при этом как в практике, так и в теории данных отношений «многие термины пока не являются общепринятыми» [Голованова, 2018]. Министерство финансов РФ, в соответствии с Бюджетным кодексом, определяет межбюджетные отношения как «взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса»<sup>1</sup>. Теоретические воззрения отдельных исследователей представляют широкий спектр трактовок этого термина, от излишне широких, таких как «взаимоотношения между частями системы государственной власти» [Архангельская, Пикалкина, 2011, с. 70], до акцентированных на отдельных функциях этих отношений — «система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти» [Моисеева, 2013, с. 106]. Можно также отметить, что соответствующий англоязычный термин — «intergovernmental fiscal relations» — имеет, на наш взгляд, более конкретное наполнение за счет содержания в нем указания на фискальную (в данном случае, очевидно, налоговую) суть отношений. Эта суть отражена и во многих зарубежных работах по межбюджетным отношениям, в которых отмечается, что их ключевым вопросом является распределение налоговых доходов [Gurumurthi, 1998], и именно этот аспект взаимоотношений бюджетов разных уровней (разграничение объемов и видов налогов и сборов) находится в центре внимания исследователей [Kim, Blöchliger, 2015], в том числе в рамках дискуссий о фискальной децентрализации [Oates, 2005]. По нашему мнению, рассматривая межбюджетные отношения, целесообразно уделять основное внимание движению денежных потоков между уровнями государственного бюджета в контексте оценки их сбалансированности и влияния на бюджетный процесс.

Исследование данных потоков, в том числе в части финансирования региональных бюджетов из бюджета вышестоящего уровня, получило широкое распространение в различных аспектах, особенно в контексте бюджетного федерализма [Boadway et al., 2000; Break, 1980; Грицук, 2004; Голикова, 2007]. Рассматривая вопросы субсидирования нижестоящих бюджетов, специалисты Всемирного банка отмечают, что «межбюджетные трансферты обеспечивают поддержку целям экономической политики на субнациональном уровне» [Ebel, Yilmaz, 1999, с. 4]. Передача налоговых и расходных полномочий в рамках финансовой децентрализации рассматривается как важная особенность государственного управления в развивающихся странах [Fjeldstad, 2001], в том числе с точки зрения рисков, которые она несет [Prud'homme, 1995], особенностей разделения налоговых поступлений по уровням бюджета [Tanzi, 2000] и грантового финансирования бюджетов нижних уровней [Brosio, 2000].

Специфика межбюджетных отношений в странах постсоветского пространства также исследована достаточно глубоко [Петрова, 2007; Беткараев, 2009], в том числе с точки зрения влияния на них внешних шоков (в частности, пандемии COVID-19) [Мильчаков, 2024] и инфраструктурных кредитов, выданных регионам [Резванов, 2021]. Отдельные работы посвящены роли в этих отношениях региональных резервных фондов [Тимушев, Яговкина, 2023], инструментарию межбюджетного регулирования [Арлашкин, 2020], методам налогового стимулирования [Андряков, Домбровский, 2020] и др. В связи с высокой актуальностью проблематики дотирования местных бюджетов различные ее аспекты также нашли отражение в многочисленных работах, посвященных как собственно дотациям регионам [Шавалеева, 2015] и бюджетному процессу в субсидируемых регионах [Таштамиров, Кулакова, 2019], так и конкретным вопросам выравнивания межбюджетных

<sup>1</sup> Министерство финансов Российской Федерации. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/>.

отношений. В частности, отмечается несовершенство системы распределения налогов, при которой «основная часть налоговых выплат поступает в федеральный бюджет, и незначительная часть — в региональный» [Паньшин, Ярьес, 2013, с. 77], предлагается совершенствование механизмов повышения собираемости налогов на региональном уровне [Тишутин, 2019] и т. д.

В Казахстане проблематика межбюджетных отношений — преимущественно отношений между республиканским бюджетом и бюджетами областного уровня — также имеет длительную историю изучения в контексте их влияния на процессы регионального развития [Исаева, Нурланова, 2006; Бримбетова, 2011]. Так, в работе [Нурланова и др., 2015] был проведен анализ доходной базы органов местного самоуправления. Неоднократно рассматривались и дисбалансы межбюджетных отношений, включая зависимость доходов местных бюджетов от республиканских трансфертов [Берстембаева и др., 2018], увеличение количества дотационных регионов [Салимова, 2012] и быстрый рост объема выделяемых им субвенций [Исахова, 2013]. Таким образом, исследования межбюджетных отношений в Казахстане сосредоточены преимущественно на проблеме субсидирования местных бюджетов и необходимости повышения их самодостаточности.

### **МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ — ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ**

Предваряя дальнейшее рассмотрение проблематики межбюджетных отношений в Казахстане, целесообразно вкратце пояснить терминологию, используемую в стране в отношении финансовых потоков между уровнями государственного бюджета. В соответствии с действующим Бюджетным кодексом Республики Казахстан средства, перечисляемые различными уровнями государственного управления, называются трансфертами. Трансферты между уровнями бюджетов подразделяются на трансферты общего характера, целевые текущие трансферты, целевые трансферты на развитие<sup>2</sup>. Бюджетными субвенциями являются трансферты, передаваемые из вышестоящих бюджетов в нижестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском, областном или районном (города областного значения) бюджетах. Средства, передаваемые из нижестоящих бюджетов в вышестоящие, называются бюджетными изъятиями. Как субвенции, так и изъятия входят в состав трансфертов общего характера и формируют основной их объем. При этом понятия «трансферты» и «субвенции/изъятия» не являются равнозначными, а объемы трансфертов нижестоящим уровням государственного управления и субвенций отличаются, хотя и не очень сильно.

Также целесообразно вкратце остановиться на том, каким образом определяются объемы трансфертов — как нижестоящим уровням государственного управления, так и в обратном направлении. В соответствии с Методикой расчетов трансфертов общего характера<sup>3</sup> объем этих трансфертов определяется «как разница между прогнозными объемами доходов (за минусом трансфертов) и затрат соответствующих бюджетов областей, городов республиканского значения, столицы»<sup>4</sup>, то есть исходя из расходов местных бюджетов, осуществление которых в полном объеме должно покрываться трансфертами с вышестоящего уровня в том случае, если доходов местных бюджетов для этого недостаточно. При этом «при превышении прогнозного объема доходов над прогнозированным объемом

<sup>2</sup> Статья 44. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.07.2024). ИС «Параграф».

<sup>3</sup> Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года № 139. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010068>.

<sup>4</sup> Там же, гл. 2.

затрат бюджетов областей, городов республиканского значения, столицы устанавливаются бюджетные изъятия из бюджетов областей, городов республиканского значения, столицы в вышестоящий бюджет»<sup>5</sup>. Таким образом, увеличение доходов местных бюджетов с превышением ими расходов автоматически влечет за собой изъятие этих излишков в республиканский бюджет.

На наш взгляд, данные принципы определения объемов основного вида трансфертов в межбюджетных финансовых потоках не способствуют повышению финансовой самостоятельности регионов, а также выступают фактором сокращения поступлений в республиканский бюджет из регионов. Так, затратный принцип формирования местных бюджетов, при котором объем расходов может планироваться без оглядки на собственную доходную базу, поскольку разница будет покрыта трансфертами с республиканского уровня, не создает стимулов для балансирования местных бюджетов. С учетом того, что деятельность местных органов государственного управления зачастую оценивается по результатам реализации различных проектов, связанных с осуществлением масштабных затрат, такой подход создает предпосылки для увеличения из-за них расходной части местных бюджетов с последующей компенсацией выросших расходов республиканскими трансфертами. С другой стороны, регионы, имеющие возможность формировать профицитные бюджеты, сталкиваясь с перспективой передачи этого профицита или его части на республиканский уровень в форме изъятий, также теряют заинтересованность к проведению соответствующей бюджетной политики. Это может вести как к неоправданному завышению расходов (что позволит избежать «превышения прогнозного объема доходов над прогнозным объемом затрат», влекущего бюджетные изъятия), так и к недополучению доходов. Отмеченные особенности определения объемов трансфертов, по нашему мнению, являются одним из основных факторов постепенного разбалансирования межбюджетных отношений в Казахстане, выражающегося в увеличении как финансовых потоков в местные бюджеты с республиканского уровня, так и количества дотационных регионов.

Рассматривая текущую ситуацию в области межбюджетных отношений в Казахстане, прежде всего следует отметить, что государственный бюджет в настоящее время перераспределяет весьма значительные объемы финансовых ресурсов. В 2023 г. объем всех видов трансфертов из республиканского бюджета нижестоящим органам управления (то есть местным бюджетам) составил 5367 млрд тенге (около 12 млрд долл. США)<sup>6</sup> — очень значительную сумму, эквивалентную почти четверти всех его затрат и 4,5% ВВП Казахстана. Этот показатель велик и по мировым меркам (во многих странах, включая США, Канаду, Россию, Бразилию, он составляет 2–3% ВВП), что может свидетельствовать о недостаточной эффективности межбюджетного выравнивания, поскольку считается, что «чем меньше объем перераспределения, тем эффективнее “вертикальное” выравнивание» [Бухарский, Лавров, 2017, с. 9]. Большая часть указанных трансфертов была представлена субвенциями, объем которых составил 4995 млрд тенге, остальные средства (372 млрд) — целевыми трансфертами регионам на различные цели. Данная статья расходов республиканского бюджета занимает первое место по объему, значительно опережая другие крупные статьи затрат, что свидетельствует о проблемах в сфере межбюджетных отношений, связанных с увеличением объемов трансфертов нижестоящим органам управления и их удельного веса в расходах республиканского бюджета.

---

<sup>5</sup> Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года № 139. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010068>.

<sup>6</sup> Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан на 1 января 2024 года. Министерство финансов Республики Казахстан. Документы. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/3?lang=ru&title=статистический%20бюллетень>.



С нижестоящих уровней республиканский бюджет получил в 2023 г. 507 млрд тенге (2,6% поступлений), основной объем которых (432 млрд, или 85,2%) составили изъятия из бюджетов города Алма-Аты (207 млрд), Атырауской области (155 млрд) и города Астаны (70 млрд), а остальные средства представляли преимущественно возвраты целевых трансфертов из республиканского бюджета по разным причинам (неиспользование, нецелевое использование и пр.). Таким образом, в настоящее время межбюджетные отношения Казахстана характеризуются многократным превышением объема трансфертов из республиканского бюджета нижестоящим уровням государственного управления над объемом трансфертов в обратном направлении, а также преобладанием субвенций в формировании доходной части местных бюджетов большинства регионов.

### **ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КАЗАХСТАНЕ**

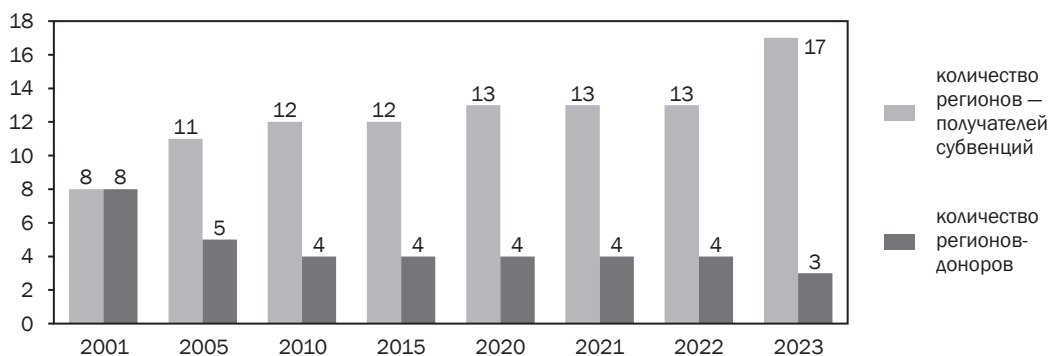
Рассматривая тенденции межбюджетных отношений, в первую очередь необходимо отметить интенсивное увеличение абсолютного и относительного размера расходов республиканского бюджета по статье «Текущие трансферты другим уровням государственного управления», основной объем которой формируют субвенции местным бюджетам, — как отмечалось выше, в 2023 г. на субвенции пришлось 4995 млрд тенге из 5367 млрд тенге общего объема трансфертов, что составляет более 93%. Объем этих трансфертов увеличился за последние два десятилетия очень значительно — с 45,2 млрд тенге в 2001 г. до 5367 млрд в 2023 г. (или в 119 раз, тогда как затраты республиканского бюджета в целом в этот период выросли в 46 раз). Увеличение данной статьи расходов республиканского бюджета опережающими темпами привело к значительному росту ее удельного веса — с 9,7% в 2001 г. до максимального уровня в 27,2%, который был отмечен в 2020 г. Этот пиковый уровень, очевидно, был обусловлен экстренными дополнительными расходами на борьбу с пандемией COVID-19, после чего данный показатель несколько снизился и стабилизировался на уровне около 25%, однако трансферты нижестоящим органам управления стабильно остаются крупнейшей статьёй расходов республиканского бюджета Казахстана, опережая другие ведущие их направления — социальную помощь и социальное обеспечение, а также здравоохранение. Следует отметить, что в Казахстане местные бюджеты представлены тремя уровнями — областей и городов республиканского значения; районов и городов областного значения; городов районного значения, сел, поселков, сельских округов. В настоящей статье рассматриваются преимущественно отношения между республиканским бюджетом и бюджетами областей и городов республиканского значения — в общей сложности 20 регионов по состоянию на 2024 г.

С 2001 г. по настоящее время тенденции межбюджетных отношений демонстрируют осложнение ситуации с устойчивостью местных бюджетов, которым требуются постоянно растущие объемы дотаций, и соответствующее влияние данного фактора на параметры республиканского бюджета. Одним из проявлений этой ситуации является неуклонный рост количества регионов, получающих субвенции, при столь же устойчивом сокращении числа регионов, направляющих часть своих доходов в бюджет вышестоящего уровня в форме бюджетных изъятий (рис. 1). Если в 2001 г. в Казахстане было равное количество регионов-доноров и регионов — получателей субвенций, то к настоящему времени доля доноров уменьшилась до 15% от общего числа регионов страны. Если же рассматривать не только субвенции, но и более обширный показатель получаемых из республиканского бюджета трансфертов, а также трансфертов, передаваемых из местных бюджетов на вышестоящий уровень, то картина еще менее благополучна. В 2023 г. в Казахстане осталось всего два региона (г. Алма-Ата и Атырауская область — ведущий регион казахстанской нефтедобычи), которые передали в республиканский бюджет больше трансфертов, чем получили из него.



Рисунок 1

**Изменение количества регионов Казахстана, получающих субвенции из республиканского бюджета и вносящих в него средства**



Источник: рисунок автора по данным Статистических бюллетеней Министерства финансов Республики Казахстан за 2001, 2005, 2010, 2015, 2020, 2021, 2022 и 2023 гг. Министерство финансов Республики Казахстан. Документы. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/3?lang=ru&title=статистический%20бюллетень>.

При этом объем трансфертов, передаваемых регионами в республиканский бюджет, невелик, тогда как объем получаемых ими трансфертов весьма значителен (табл. 1). Крупнейшими получателями трансфертов являются три южных региона, в 2023 г. получившие в совокупности 2,15 трлн тенге — это 30% их общего объема (при том, что население этих трех регионов составляет 21% от численности населения Казахстана). Среднее по двадцати регионам отношение полученных трансфертов к перечисленным — 176 раз, и этот показатель наглядно демонстрирует сложившийся к настоящему времени характер межбюджетных отношений в Казахстане.

Таблица 1

**Объемы полученных и переданных трансфертов бюджетами областей и городов республиканского значения в 2023 г., млн тенге**

	Поступления трансфертов в доходную часть	Выплата трансфертов из расходов	Соотношение полученных и перечисленных трансфертов, раз
Туркестанская область	1 169 764	7887	148,3
Жамбылская область	496 914	2180	227,9
Кызылординская область	487 633	491	993,1
Акмолинская область	448 975	2911	154,2
г. Астана	438 173	74 530	5,9
Костанайская область	417 578	782	534,0
Карагандинская область	392 960	5179	75,9
Жетысуская область	387 624	9514	40,7
Актюбинская область	367 892	3074	119,7
Северо-Казахстанская область	359 622	2611	137,7
Алма-Атинская область	355 360	2972	119,6
Восточно-Казахстанская область	309 364	1840	168,1
Абайская область	294 246	1233	238,6
г. Шымкент	284 334	1024	277,7

	Поступления трансфертов в доходную часть	Выплата трансфертов из расходов	Соотношение полученных и перечисленных трансфертов, раз
Западно-Казахстанская область	262 902	8694	30,2
Мангистауская область	210 097	5123	41,0
Павлодарская область	207 231	1486	139,5
г. Алма-Ата	125 844	215 547	0,6
Улытауская область	77 897	1346	57,9
Атырауская область	71 245	158 782	0,4

Источник: составлено автором по Статистическому бюллетеню Министерства финансов Республики Казахстан на 1.01.2024. Министерство финансов Республики Казахстан. Документы. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/3?lang=ru&title=статистический%20бюллетень>.

Тенденция сокращения количества регионов-доноров и роста числа регионов, получающих средства из республиканского бюджета (а значит, и от регионов-доноров), является, по меньшей мере, неоднозначной, так как отражает ситуацию, когда подавляющая часть регионов и их населения получает средства от постоянно уменьшающейся части регионов, у которых изымаются доходы, в том числе и для поддержки других территорий. Кроме того, рост объемов субсидирования способствует разбалансированию бюджетного процесса в целом и ограничивает возможности финансирования других статей республиканского бюджета, в том числе социально значимых. Иллюстрацией этого тезиса может быть ситуация, возникшая после создания в 2022 г. трех новых областей Казахстана — Абайской, Улытауской и Жетысуской, которое привело к скачку количества дотационных регионов, отмеченному на рис. 1 выше, поскольку все они стали получателями значительных субвенций. В результате этой реформы (в числе прочего) объем субвенций из республиканского бюджета нижестоящим бюджетам в 2023 г. вырос более чем вдвое — с 2265 млрд тенге в 2022 г. до 4995 млрд тенге. Значительно увеличился и удельный вес этих субвенций — с 12,7 до 23,2% затрат республиканского бюджета. Резкий рост объема субвенций обусловил также значительное увеличение бюджетных расходов в целом и рост дефицита бюджета на 730 млрд тенге и привел к сокращению удельного веса затрат республиканского бюджета на основные социальные статьи. В 2023 г. доля расходов на образование составила 6% (против 11,1% в 2022 г.), на здравоохранение — 10,3% (11,1%), на социальную помощь и социальное обеспечение — 21,6% (24,4%). Таким образом, увеличение количества дотационных регионов привело к росту расходов республиканского бюджета на субвенции и другим негативным явлениям в бюджетном процессе. Соответственно, текущая ситуация и тенденции изменения межбюджетных отношений могут характеризоваться, скорее всего, как неблагоприятные, усиливающие разбалансированность и дефицит бюджета, а также ограничивающие возможности финансирования социально значимых расходов.

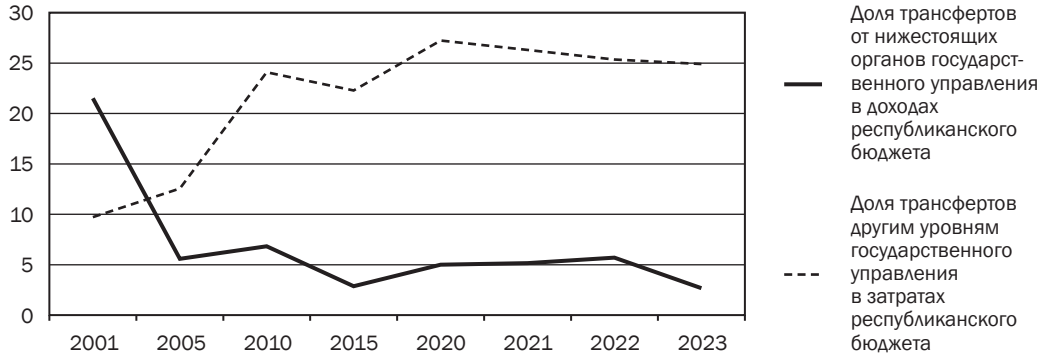
Сложность ситуации с межбюджетными отношениями проявляется не только в изменении пропорции между количеством доноров и количеством получателей субвенций на региональном уровне, но и в том, что поступления из местных бюджетов в республиканский сокращаются (в относительном выражении) столь же неуклонно, как снижается число регионов-доноров. И наоборот — расходы на трансферты местным бюджетам устойчиво растут, занимая все большую долю в затратах республиканского бюджета, что также напрямую связано с ростом количества дотационных регионов (рис. 2).

Если в 2001 г. объем получаемых республиканским бюджетом от регионов трансфертов значительно превышал объем трансфертов в обратном направлении и формировал значительную часть его доходов (почти 22%), то к настоящему времени ситуация радикально изменилась. Теперь доходы в виде трансфертов от нижестоящих органов управления

практически незначимы для республиканского бюджета, составляя всего около 2,5%, тогда как выплаты этих трансфертов стали крупнейшей статьёй его затрат, устойчиво превышая четверть их общего объема. Увеличение в 2,5 раза доли трансфертов другим уровням управления с 2001 г. означает, что в этот период произошло относительное сокращение расходов бюджета на другие статьи, что также ставит под вопрос эффективность бюджетного процесса как минимум на уровне регионов.

Рисунок 2

**Изменение роли трансфертов  
между уровнями государственного управления  
в республиканском бюджете в 2001–2023 гг., %**



Источник: рисунок автора по данным Статистических бюллетеней Министерства финансов Республики Казахстан за 2001, 2005, 2010, 2015, 2020, 2021, 2022 и 2023 гг. Министерство финансов Республики Казахстан. Документы. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/3?lang=ru&title=статистический%20бюллетень>.

**ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАМЕТРОВ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Динамика основных параметров, связанных с межбюджетными отношениями в Казахстане (табл. 2), также дает основания для критической оценки ситуации. Рост объема перераспределяемых государственным бюджетом средств в пользу менее благополучных регионов может расцениваться как возвращение к практике так называемой уравниловки и даже откат к централизованной распределительной системе. Такой подход ведет к снижению мотивации успешных регионов к пополнению доходов своих бюджетов, поскольку часть дополнительных поступлений также может быть изъята в республиканский бюджет. Одновременно снижается и заинтересованность дотационных регионов в повышении эффективности бюджетного процесса, которая предопределяется в большей мере республиканскими трансфертами. Подтверждением последнего тезиса может служить динамика одного из показателей, приведенных в табл. 2, — доли субвенций в доходах местных бюджетов, которая быстро и неуклонно растет на протяжении всего рассматриваемого периода и по итогам 2023 г. достигла почти 37%. При этом надо отметить, что этот показатель представляет средний по Казахстану уровень, в нем учитываются в числе прочего и доходы регионов-доноров. Это значит, что во многих дотационных регионах субвенции из республиканского бюджета составляют 50% и более их доходной части.

Из данных табл. 2 видно, что в последние годы объем трансфертов заметно превосходил объем собственно субвенций, хотя в 2023 г. разница между этими параметрами была не столь велика. В этом же году в Казахстане насчитывалось 12 регионов из 20, в которых трансферты формировали более половины бюджетных доходов.

**Динамика основных финансовых потоков  
между республиканским и местными бюджетами в 2001–2023 гг., млн тенге**

	2001	2005	2010	2015	2020	2023
Бюджетные изъятия из местных бюджетов	84 155	95 009	77 663	168 538	420 081	431 910
Субвенции из республиканского бюджета	35 504	133 028	645 354	904 371	2 104 432	4 995 055
Соотношение изъятий и субвенций, %	237	71	12	19	20	9
Доля субвенций в доходах местных бюджетов, %	8,9	17,7	26,8	24,7	27,3	36,9
Трансферты от нижестоящих органов государственного управления вышестоящим	84 155	96 448	247 457	176 079	597 571	507 205
Текущие трансферты другим уровням государственного управления	45 252	192 975	930 040	1 512 793	3 731 128	5 366 856

Источники: составлено автором по Статистическим бюллетеням Министерства финансов Республики Казахстан за 2001, 2005, 2010, 2015, 2020, 2021, 2022 и 2023 гг. Министерство финансов Республики Казахстан. Документы. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/3?lang=ru&title=статистический%20бюллетень>.

При этом в трех регионах (Туркестанская, Кызылординская и Жетысуская области) доля республиканских трансфертов превышала 80% доходной части местных бюджетов. Очевидно, что эти три области фактически являются финансово несостоятельными и существуют только благодаря средствам республиканского бюджета.

Обострение проблем в сфере межбюджетных отношений также иллюстрирует и динамика приведенных в табл. 2 параметров. Это наглядно прослеживается при сопоставлении темпов роста финансовых потоков из регионов в республиканский бюджет и в обратном направлении. Бюджетные изъятия из регионов в период 2001–2023 гг. выросли в пять раз, трансферты из них в республиканский бюджет — в шесть раз. За этот же период субвенции регионам увеличились в 141 раз, а трансферты им из республиканского бюджета — в 119 раз. Резкий разрыв в темпах роста входящих и исходящих финансовых потоков местных бюджетов обусловил столь же резкое изменение соотношения изъятий и субвенций с 237% в 2001 г., когда местные бюджеты передавали республиканскому уровню в 2,4 раза больше, чем получали от него, до 9% в 2023 г. — это означает, что теперь они получают в 11 раз больше, чем отдают. В целом эта ситуация свидетельствует о том, что местные бюджеты перестали быть источником пополнения республиканского бюджета и в то же время стали основным направлением его расходов.

Особо следует отметить, что ситуация с фактической несостоятельностью местных бюджетов некоторых регионов усугубляется в условиях передачи на местный уровень части налоговых поступлений из республиканского бюджета в рамках курса на повышение доходной базы регионов и предоставления им большей самостоятельности в проведении экономической политики. Так, с 2020 г. местные бюджеты стали получать корпоративный подоходный налог от субъектов малого и среднего бизнеса, что привело к появлению новой статьи их доходов (ранее отсутствовавшей), а затем — к заметному увеличению поступлений от этого налога. Если в 2020 г. поступления корпоративного подоходного налога в местные бюджеты составляли 481,6 млрд тенге (6,2% от доходов местных бюджетов), то в 2023 г. они увеличились до 1156,1 млрд тенге (8,5%)<sup>7</sup>. Также осуществляется передача местным органам управления ниже областного уровня ряда налогов (индивидуального подоходного налога, не облагаемого у источника выплаты, налогов на имущество,

<sup>7</sup> Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан на 1 января 2024 года. Министерство финансов Республики Казахстан. Документы.

землю, транспорт с физических и юридических лиц, единого земельного налога) и около двух десятков неналоговых платежей. В сентябре 2023 г. Президент Республики Казахстан поручил передать из республиканского бюджета на нижестоящие уровни бюджетной системы налоговые поступления объемом не менее двух триллионов тенге, в том числе часть НДС<sup>8</sup>. Это поручение направлено на снижение зависимости местных бюджетов от республиканских трансфертов и увязано с целью снизить их долю до 25% доходной части бюджетов регионов.

Кроме того, можно отметить, что в местные бюджеты поступает индивидуальный подоходный налог — третий по объему собираемых средств в Казахстане после НДС и корпоративного подоходного налога, на который по итогам 2023 г. пришлось 8% доходов государственного бюджета и 15% доходов местных бюджетов. В то же время значительная часть выплат заработной платы (около 25%), подоходный налог с которой идет в регионы, осуществляется из республиканского бюджета. То есть по этому направлению также фактически происходит не учтенное в трансфертах и субвенциях дотирование местных бюджетов из республиканского, объем которого достаточно существенен. В 2023 г. расходы республиканского бюджета на выплату заработной платы составили 988 млрд тенге<sup>9</sup>, что при 10-процентной ставке индивидуального подоходного налога в Казахстане означает, что местные бюджеты получили около 100 млрд тенге за счет этого налога из расходов, фактически осуществленных вышестоящим уровнем бюджетной системы. Эта величина соответствует примерно 2% налоговых поступлений местных бюджетов 2023 г.

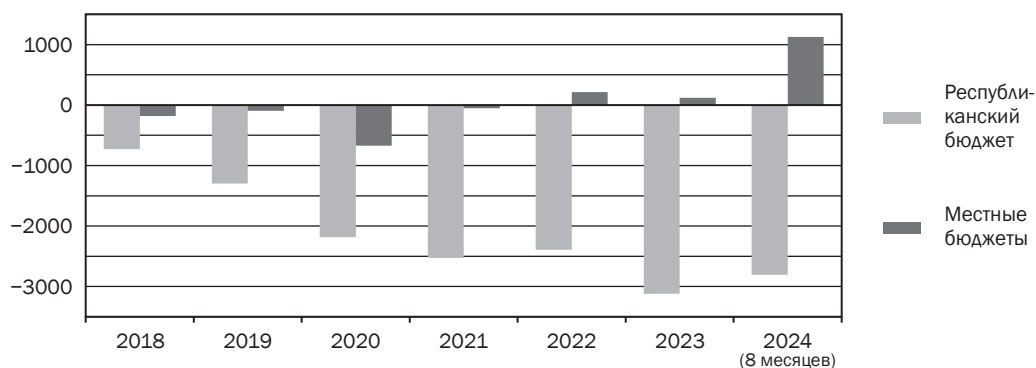
Таким образом, процесс повышения финансовой устойчивости местных бюджетов Казахстана опирается на государственную политику по передаче с республиканского на местный уровень бюджетной системы все большего количества и объема налогов и сборов, которая реализуется на протяжении нескольких лет. Результаты этой политики на настоящий момент можно оценить как неоднозначные. С одной стороны, ее следствием стало значительное повышение объема налоговых поступлений в местные бюджеты. Так, только в период после передачи на местный уровень корпоративного подоходного налога на малый и средний бизнес налоговые поступления в местные бюджеты увеличились с 2381 млрд тенге в 2019 г. (в котором соответствующей статьи доходов не было) до 6000 млрд тенге в 2023 г., т. е. в 2,5 раза. С другой стороны, несмотря на рост налоговых поступлений, в этот же период продолжилось весьма интенсивное наращивание объема трансфертов в местные бюджеты, который увеличился с 3475 млрд тенге в 2019 г. до 7166 млрд в 2023 г. (в 2,1 раза). Это увеличение происходило на фоне значительного роста расходов местных бюджетов в период 2019–2023 гг. с 5950 до 12 885 млрд тенге (в 2,2 раза), который был более интенсивным, чем на республиканском уровне, где бюджетные расходы выросли в 1,9 раза. В то же время следует отметить, что более высокие темпы увеличения расходов местных бюджетов в последние годы наблюдаются в условиях их большей сбалансированности. Совокупный местный бюджет всех регионов Казахстана в последние два года имеет профицит (такая же ситуация складывается и в текущем 2024 г.), а дефицит в предшествующие годы был весьма умеренным по сравнению с показателями республиканского бюджета. То есть рост трансфертов местным бюджетам с республиканского уровня в последние годы осуществляется в условиях, когда агрегированный местный бюджет имеет профицит либо очень незначительный дефицит, но бюджет-донор испытывает растущие проблемы с балансированием (рис. 3).

---

<sup>8</sup> Задача — передать на второй уровень бюджета дополнительно не менее 2 трлн тенге в виде налогов — Токаев. InBusiness.kz, 01.09.23. URL: <https://inbusiness.kz/ru/last/zadacha-peredat-na-vtoroj-uroven-byudzheta-dopolnitelno-ne-menee-2-trln-tenge-v-vidе-nalogoв-tokaev>.

<sup>9</sup> Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан на 1 января 2024 года. Министерство финансов Республики Казахстан. Документы.

**Сравнительная динамика размеров дефицита (профицита) республиканского и местного бюджетов Казахстана в 2018–2024 гг., млрд тенге**



Источник: рисунок автора по данным Статистических бюллетеней Министерства финансов Республики Казахстан за 2021, 2023, и 2024 годы. Министерство финансов Республики Казахстан. Документы. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/3?lang=ru&title=статистический%20бюллетень>.

Отчасти эта ситуация была вызвана и рядом объективных причин в виде очень значительных незапланированных расходов в 2020–2021 гг. (на борьбу с пандемией COVID-19 и преодоление ее последствий) и в 2022 г., однако по мере преодоления последствий форс-мажоров этого периода, очевидно, потребуются корректировка межбюджетных отношений с сокращением объемов трансфертов местным бюджетам и их большей опорой на собственную доходную базу.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившаяся в сфере межбюджетных отношений Казахстана ситуация имеет, на наш взгляд, следующие основные особенности. Трансферты из республиканского бюджета остаются крупнейшим источником формирования агрегированного местного бюджета двадцати регионов и большинства из этих регионов в отдельности, при этом в некоторых областях на данный источник приходится более 80% доходов. Трансферты из бюджетов регионов невелики и не играют заметной роли в формировании доходов республиканского бюджета, что означает наличие существенного дисбаланса между финансовыми потоками между республиканским и областным уровнями государственного бюджета. Тенденции последних двух десятилетий отражают ухудшение ситуации в основных аспектах межбюджетных отношений, которое проявляется в сокращении поступлений в республиканский бюджет с нижестоящих уровней; уменьшении количества регионов-доноров и увеличении регионов, получающих субвенции; росте объема трансфертов из республиканского бюджета нижестоящим органам государственного управления, увеличении удельного веса этой статьи в затратах республиканского бюджета и увеличении удельного веса трансфертов в доходах местных бюджетов. Принимаемые меры по наращиванию финансовой базы местных бюджетов, в частности передача на местный уровень ряда налогов и сборов с 2020 г., пока что не привели к сокращению трансфертов из республиканского бюджета, которые продолжают расти опережающими темпами по сравнению с другими статьями его расходов. При этом наблюдается улучшение ситуации со сбалансированностью агрегированного местного бюджета, который имеет профицит в течение трех последних лет, что создает предпосылки для сокращения роли республиканских трансфертов в формировании его доходной части.



В целом эволюция межбюджетных отношений и осложнение бюджетного процесса на региональном уровне в течение последних десятилетий являются основанием для определенной их корректировки, главным образом по линии повышения финансовой устойчивости местных бюджетов и снижения их зависимости от республиканских субвенций. К числу мер, которые могут способствовать устойчивости местных бюджетов и в целом повышению сбалансированности межбюджетных отношений, можно отнести следующие:

- сокращение объема трансфертов из республиканского бюджета до уровня, не превышающего объем налоговых поступлений (в настоящее время, по итогам 2023 г., трансферты местным бюджетам были больше их налоговых поступлений почти на 20%), с тем чтобы регионы при реализации своей бюджетной политики больше ориентировались на собственную доходную базу, а не на трансферты;
- передача в местные бюджеты части корпоративного налога на крупный бизнес, основной объем деятельности которого расположен в соответствующих регионах;
- улучшение качества бюджетного планирования на местном уровне с целью повышения обоснованности запрашиваемых трансфертов в условиях профицита местных бюджетов (наблюдающегося с 2022 г.) и увеличения дефицита дотирующего их республиканского бюджета;
- совершенствование бюджетного процесса на нижних уровнях местных бюджетов — районов и городов областного значения, городов районного значения, сел, поселков, сельских округов — с целью повышения их финансовой самостоятельности и устойчивости, что будет способствовать укреплению местных бюджетов областей и городов республиканского значения.

### **Список источников**

1. Андряков А. Д., Домбровский Е. А. Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 99–113. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-5-99-113>.
2. Арлашкин И. Ю. Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 54–68. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-54-68>.
3. Архангельская Н. Н., Пикалкина М. Г. Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Лесной вестник. 2011. № 6. С. 70–73.
4. Балынин И. В. Введение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в Российской Федерации в контексте обеспечения социальной справедливости // Финансы и кредит. 2016. № 31 (703). С. 15–31.
5. Берстембаева Р. К., Асилова А. С., Исаков Б. М. Проблемы исполнения государственного бюджета Республики Казахстан в условиях глобальной реальности // Вестник университета «Туран». 2018. № 2. С. 132–139.
6. Беткараев С. Б. О сущности и принципах межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 21 (357). С. 68–72.
7. Бримбетова Н. Ж. Модернизация территориального развития Казахстана: методология и приоритеты. Алматы: Институт экономики КН МОН РК, 2011. 23 с.
8. Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Финансовый журнал. 2017. № 1 (35). С. 9–21.
9. Голикова Т. А. Управление межбюджетными отношениями в Российской Федерации: монография / Федеральное агентство по образованию, Санкт-Петербургский гос. инженерно-экономический ун-т. — Санкт-Петербург: СПбГИЭУ, 2007.
10. Голованова Н. В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2012. № 4. С. 24–35. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-2-24-35>.
11. Грицок Т. В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. Москва: Финансы и статистика, 2004.
12. Исаева М. Г., Нурланова Н. К. Методы и практика оценки уровня устойчивости развития регионов Казахстана. Алматы: Институт экономики МОН РК, 2006. 26 с.
13. Исахова А. С. Межбюджетные отношения в современном Казахстане // Вестник КазНУ. Серия экономическая. 2013. № 3 (97). С. 88–95.

14. Кузнецова О. Социальные аспекты федеральной региональной политики // SPERO. Социальная Политика: Экспертиза. Рекомендации. Обзоры. 2008. № 9. С. 23–36.
15. Мильчаков М. В. Бюджетно-финансовое положение субъектов Российской Федерации: среднесрочные тенденции в региональном разрезе // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 2. С. 104–125. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-2-104-125>.
16. Моисеева О. М. Межбюджетные отношения на муниципальном уровне // Социально-экономические явления и процессы. 2013. Т. 52. № 6. С. 105–111.
17. Нурланова Н. К. и др. Формирование системы местного самоуправления в Казахстане: особенности и перспективы. Монография. Вена: Ассоциация перспективных исследований и высшего образования «Восток-Запад», 2015. 208 с.
18. Панышин И. В., Ярьес О. Б. Дотирование российских регионов как форма компенсационного и стимулирующего ресурсозамещения // Вопросы региональной экономики. 2013. № 2 (15). С. 76–80.
19. Петрова Е. В. О проблемах распределения налога на доходы физических лиц между бюджетами разных уровней. Анализ зарубежного опыта // Успехи современного естествознания. 2007. № 9. С. 101–113.
20. Резванов Р. И. Имплементация международных практик устойчивого финансирования в национальную систему долговых инструментов. Могут ли инфраструктурные кредиты стать ответственными? // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 5. С. 62–78. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-5-62-78>.
21. Салимова Ж. Влияние межбюджетных отношений на региональную политику в Казахстане // Экономика и статистика. 2012. № 4. С. 83–87.
22. Таштамиров М. Р., Кулакова Н. В. Высокодотационные бюджеты: финансово-бюджетное состояние и проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности // Вестник Чеченского государственного университета им. А. А. Кадырова. 2019. Т. 35. № 3. С. 58–65.
23. Тимушев Е. Н., Ягвкина В. А. Резервные фонды в регионах России: факторы учреждения и оценка эффективности // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 5. С. 61–78. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-61-78>.
24. Тишутин А. А. Стимулирование регионов при росте доходной базы бюджета (новации в межбюджетных отношениях) // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2019. № 2. С. 85–95.
25. Шавалеева Ч. М. К вопросу о дотациях субъектам Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 14 (638). С. 31–41.
26. Boadway R. et al. Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries. Chapter 9 (p. 171–200). In Perry, Whalley & McMahon (eds.) Fiscal reform and structural change in developing countries. 2000. Vol. 1. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
27. Break G. F. Financing government in a federal system. Washington, DC.: The Brookings Institution, 1980.
28. Brosio G. Decentralisation in Africa. The African Department. Washington, DC.: International Monetary Fund, 2000.
29. Ebel R., Yilmaz S. Intergovernmental relations: issues in public policy (English). Washington, D.C.: World Bank Group. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/894341468315575218/Intergovernmental-relations-issues-in-public-policy>.
30. Fjeldstad O-H. Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Working Paper WP 2001:11).
31. Gurumurthi S. Intergovernmental Fiscal Relations: Three Faces of Tax Sharing: I. // Economic and Political Weekly. 1998. Vol. 33. № 35. P. 2301–2307. <http://www.jstor.org/stable/4407134>.
32. Kim J., Blöchliger H. (eds.). Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead. OECD Fiscal Federalism Studies. OECD Publishing, Paris, 2015. <https://doi.org/10.1787/9789264246966-en>.
33. Oates W. E. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. International // International Tax and Public Finance. 2005. Vol. 12. Iss. 4. P. 349–373.
34. Prud'homme R. The dangers of fiscal decentralization. The World Bank Research Observer. 1995. Vol. 10. No. 2 (August). P. 201–209.
35. Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. Chapter 14 (P. 231–263). In Tanzi Policies, institutions and the dark side of economics. Cheltenham, 2000.

---

## References

1. Andryakov A.D., Dombrovskiy E.A. (2020). Fiscal Measures to Boost the Economic Development of Russian Territories. *Financial Journal*, 12, 5, 99–113 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-5-99-113>.
2. Arlashkin I.Y. (2020). Inter-budgetary instruments for stimulating regional economic growth in Russia. *Financial Journal*. 12 (6), 54–68 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-6-54-68>.
3. Arkhangelskaya N.N., Pikalkina M.G. (2011). Inter-budgetary relations in Russia at the present stage. *Forestry bulletin*, 6, 70–73.
4. Balynin I.V. (2016). Introduction of progressive taxation of personal income in the Russian Federation in the context of ensuring social justice. *Finansy i Kredit — Finance and Credit*, 703 (31), 15–31 (in Russ.).



5. Berstembayeva R.K., Asilova A.S., Iskakov B.M. (2018). Problems of fulfillment of the state budget of the Republic of Kazakhstan in the conditions of global reality. *Vestnik Universiteta "Turan" – Bulletin of the Turan University*, 2, 132–139 (in Russ.).
6. Betkaraev S.B. (2009). On the essence and principles of inter-budgetary relations. *Finansy I Kredit – Finance and Credit*, 357 (21), 68–72 (in Russ.).
7. Brimbetova N.J. (2011). Modernization of the territorial development of Kazakhstan: methodology and priorities. Almaty: Institute of Economics of the SC of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan. 23 p. (in Russ.).
8. Bukharskiy V.V., Lavrov A.M. (2017). Evaluation of levelling and stimulating effects of interbudgetary transfers to the subjects of the Russian Federation. *Financial Journal*, 1 (35), 9–21.
9. Golikova T.A. (2007). Management of inter-budget relations in the Russian Federation: a monograph / Federal Agency for Education, St. Petersburg State University of Engineering and Economics. St. Petersburg: UNECON (in Russ.).
10. Golovanova N. (2018). Inter-budget transfers: variety of terms and Russian practice. *Financial Journal*, 2, 24–35.
11. Gritsyuk T.V. (2004). Fiscal federalism and inter-budget relations. Moscow: Finance and Statistics (in Russ.).
12. Isaeva M.G., Nurlanova N.K. (2006). Methods and practice of assessing the level of sustainability of the development of the regions of Kazakhstan. Almaty: Institute of Economics of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan. 26 p.
13. Isakova A.S. (2013). Inter-budgetary relations in modern Kazakhstan. *Vestnik KazNU. Seriya ekonomicheskaya – Bulletin of KazNU. Economic series*, 97 (3), 88–95 (in Russ.).
14. Kuznetsova O. (2008). Social aspects of federal regional policy. *SPERO. Sotsialnaya Politika: Expertisa. Rekomendatsii – SPERO. Social Policy: Expertise. Recommendations. Reviews*, 9, 23–36 (in Russ.).
15. Milchakov M.V. (2024). The budgetary and financial situation of the subjects of the Russian Federation: medium-term trends in the regional context. *Financial Journal*, 16 (2), 104–125 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-2-104-125>.
16. Moiseeva O.M. (2013). Inter-budgetary relations at the municipal level. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy*, 52 (6), 105–111 (in Russ.).
17. Nurlanova N.K. et al. (2015). Formation of the local government system in Kazakhstan: features and prospects. Monograph. Vienna: Association for Advanced Studies and Higher Education "East–West". 208 p.
18. Panshin I.V., Yares O.B. (2013). Subsidizing Russian regions as a form of compensatory and stimulating resource substitution. *Voprosy regional'noi ekonomiki*, 2 (15), 76–80 (in Russ.).
19. Petrova E.V. (2007). On the problems of distribution of personal income tax between budgets of different levels. Analysis of foreign experience. *Uspekhi sovremennogo estestvoznaniya – Successes of modern natural science*, 9, 101–113 (in Russ.).
20. Rezmanov R.I. (2021). Implementation of international sustainable financing practices into the national system of debt instruments. Can infrastructure loans become responsible? *Financial Journal*, 13, 5, 62–78 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-5-62-78>.
21. Salimova J. (2012). The influence of inter-budgetary relations on regional policy in Kazakhstan. *Ekonomika I Statistika – Economics and Statistics*, 4, 83–87 (in Russ.).
22. Tashtamirov M.R., Kulakova N.V. (2019). Highly subsidized budgets: financial and budgetary state and problems of equalization of budgetary provision. *Vestnik Chechenskogo gosudarstvennogo universiteta imeni A. A. Kadyrova*, 3 (35), 57–64.
23. Timushev E.N., Yagovkina V.A. (2023). Reserve funds in the regions of Russia: factors of the institution and efficiency assessment. *Financial Journal*, 15 (5), 61–78 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-61-78>.
24. Tishutin A.A. (2019). Stimulating regions with the growth of the budget revenue base (innovations in inter-budgetary relations). *Bulletin of the Moscow Humanitarian and Economic Institute*, 2, 85–95 (in Russ.).
25. Shavaleeva Ch.M. (2015). On the issue of subsidies to the subjects of the Russian Federation. *Finansy I Kredit*, 14 (638), 31–41 (in Russ.).
26. Boadway R., Roberts S., Shah A. (2000). Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries. Chapter 9 (p. 171–200). In Perry, Whalley & McMahon (eds.) *Fiscal reform and structural change in developing countries*. Vol. 1. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
27. Break G.F. (1980). *Financing government in a federal system*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
28. Brosio G. (2000). *Decentralisation in Africa*. The African Department. Washington, DC.: International Monetary Fund.
29. Ebel R., Yilmaz S. (1999). *Intergovernmental relations: issues in public policy* (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/894341468315575218/Intergovernmental-relations-issues-in-public-policy>.
30. Fjeldstad O-H. (2001). *Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Working Paper WP 2001:11).
31. Gurumurthi S. (1998). Intergovernmental Fiscal Relations: Three Faces of Tax Sharing: I. *Economic and Political Weekly*, 33 (35), 2301–2307. <http://www.jstor.org/stable/4407134>.

32. Kim J., Blöchliger H. (eds.). (2015). Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead. OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264246966-en>.
33. Oates W.E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.
34. Prud'homme R. (1995). The dangers of fiscal decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10, 2 (August), 201–209.
35. Tanzi V. (2000). Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. Chapter 14. In *Tanzi Policies, institutions and the dark side of economics*.

### **Информация об авторе**

**Вячеслав Юрьевич Додонов**, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института философии, политологии и религиоведения Комитета науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан, г. Алма-Ата

### **Information about the author**

**Vyacheslav Yu. Dodonov**, Doctor of Economic Sciences, Chief Researcher, Institute of Philosophy Political Science and Religious Studies by the Committee of Science of the Ministry of Science and Higher Education of the Republic of Kazakhstan, Almaty city

Статья поступила в редакцию 21.05.2024  
Одобрена после рецензирования 30.09.2024  
Принята к публикации 11.10.2024

The article submitted May 21, 2024  
Approved after reviewing September 30, 2024  
Accepted for publication October 11, 2024

# Факторы доходности облигаций дополнительного первого уровня (AT1)

**Михаил Сергеевич Макушкин**

E-mail: [mikhailmakushkin@gmail.com](mailto:mikhailmakushkin@gmail.com), ORCID: 0000-0002-3491-1561  
НИУ ВШЭ, г. Москва, Российская Федерация

## **Аннотация**

Облигации дополнительного первого уровня (AT1 облигации) — это гибридный финансовый инструмент, выпускаемый банками в рамках Базель III. Номинал такой облигации может быть конвертирован в основной капитал банка при наступлении угрозы для его финансовой стабильности. Облигации AT1 дают банку страховку от недостаточности капитала, снижая необходимость вмешательства регулятора для спасения банка. Тема функционирования и ценообразования облигаций AT1 стала вновь актуальной после коллапса Credit Suisse (CS), когда инвесторы банка столкнулись с полным списанием своих вложений в облигации AT1.

В работе описаны механика функционирования облигаций AT1 и их основные риски. На реальных данных по эмиссиям этих облигаций в Европе показано, что из-за дополнительных рисков, связанных с конвертацией облигаций AT1 в основной капитал, инвесторы запрашивают у банков существенную премию к безрисковой ставке и доходности стандартных облигаций этих банков. Размер этой премии зависит в основном от характеристик банка-эмитента — его размера, кредитного риска, текущей достаточности капитала и волатильности акций. Параметры эмиссии, наоборот, оказываются менее важными для ценообразования. Сравнение полученных выводов для двух ситуаций — до и после коллапса Credit Suisse — позволяет заключить, что списание AT1 долга CS не оказало прямого влияния на принципы ценообразования этого типа инструментов. Результаты исследования могут быть полезны как для инвесторов, ищущих дополнительную премию к доходности, так и для банков, разрабатывающих эффективный дизайн эмиссии облигаций.

**Ключевые слова:** облигации AT1, условно конвертируемые облигации, капитал банка, доходность, Базель III

**JEL:** G12, G13, G21

**Для цитирования:** Макушкин М. С. Факторы доходности облигаций дополнительного первого уровня (AT1) // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 43–59.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-43-59>.

© Макушкин М. С., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-43-59>

## Yield Factors of Additional Tier 1 Bonds

**Mikhail S. Makushkin**

HSE University, Moscow, Russian Federation

[mikhailmakushkin@gmail.com](mailto:mikhailmakushkin@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-3491-1561>

### Abstract

Additional Tier 1 bonds (AT1 bonds) are hybrid financial instruments issued by banks under Basel III. In case of a threat to the financial stability of an institution, these bonds can be converted into equity or written down to help the bank meet capital requirements. AT1 bonds are designed to insure a bank against a potential capital shortfall and minimize the need for a regulatory bail-out. AT1 bonds gained new attention after the collapse of Credit Suisse (CS), when all outstanding AT1 bonds issued by the bank were written down to zero.

This paper provides an overview of AT1 capital, compares the main types of AT1 bonds and describes their most common features. In addition, it quantifies the risk premium in AT1 bond yields and identifies the main factors underlying this premium. The analysis is supported by real data on AT1 issuance in Europe. It is shown that in the primary market investors demand a significant premium from banks for the additional risk embedded in AT1 bonds. The size of the premium depends mostly on issuer-specific factors such as issuer's credit risk, capital ratio, stock volatility and asset size. On the contrary, security design turns out to be a less important pricing factor. The author compares the results before and after the CS crash and concludes that the CS AT1 write-down did not directly affect the pricing principles in the market. The results of the research may be useful both for investors looking for yield pickup in financial sector and for banks working on the optimal design for their AT1 bonds.

**Keywords:** AT1 bonds, contingent convertible bonds, bank capital, yield, Basel III

**JEL:** G12, G13, G21

**For citation:** Makushkin M.S. (2024). Yield Factors of Additional Tier 1 Bonds. *Financial Journal*, 16 (5), 43–59 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-43-59>.

© Makushkin M.S., 2024

---

## ВВЕДЕНИЕ

После глобального финансового кризиса 2008 г. перед банковскими регуляторами встал вопрос — как обеспечить стабильность финансовой системы без участия государства в спасении банков? Решение было сформулировано в рамках обновленного по итогам кризиса стандарта Базель III. В структуре капитала банков помимо основного (СЕТ1 — Common Equity Tier 1) появился так называемый дополнительный капитал первого уровня (АТ1 — Additional Tier 1). Эта новая категория представлена специальным гибридным финансовым инструментом, получившим название «облигация АТ1». Облигации АТ1 можно рассматривать как страховку банка от нехватки денежных средств [Gersbach, 2013]. В случае наступления проблем с достаточностью капитала выпущенные им облигации АТ1 могут быть преобразованы в основной капитал.

Облигации АТ1 привлекают внимание западных исследователей с момента их появления. Однако новая волна интереса к этой теме началась после коллапса банка Credit Suisse в 2023 г. Тогда для спасения банка швейцарский регулятор предписал списать все выпущенные АТ1-облигации Credit Suisse, превращая их таким образом в основной капитал. Инвесторы потеряли свои вложения на сумму около 17 млрд евро. Это стало крупнейшим событием конвертации АТ1 в истории.

Ситуация Credit Suisse вновь сделала актуальной тему соотношения риска и доходности облигаций AT1. Из-за структуры инструмента инвесторы в облигации AT1 получают значительную премию доходности по отношению к стандартным облигациям банка в обмен на риск потери своих вложений при наступлении кризисной ситуации.

Работа ставит цель привести больше ясности в тему ценообразования облигаций AT1. Приводятся ответы на два исследовательских вопроса. Во-первых, какую премию инвесторы требуют за дополнительный риск AT1? Этот вопрос можно также сформулировать с точки зрения банка: сколько банк должен платить за привлечение AT1-капитала? Во-вторых, какие факторы определяют доходность облигаций AT1? Новизна работы заключается в рассмотрении обоих вопросов с разделением на периоды до и после коллапса Credit Suisse.

Показано, что при первичном размещении облигаций AT1 инвесторы в среднем требуют от банков премию около 4,8% над безрисковой ставкой или же 3,1% в терминах премии к субординированному долгу этих же банков. Величина такой премии может варьироваться в зависимости от характеристик банка — его кредитного риска, размера, текущей достаточности капитала и волатильности акций.

## ПОНЯТИЕ AT1

Облигации дополнительного первого уровня (AT1), также иногда называемые условно конвертируемыми облигациями (Contingent Convertible, CoCo), — это гибридный финансовый инструмент, выпускаемый банками для покрытия неожиданных убытков в кризисных ситуациях.

В иерархии капитала банка облигации AT1 занимают промежуточное место между субординированным долгом (Tier 2 Capital) и основным капиталом (CET1). Эти облигации отличаются от обычных субординированных облигаций дополнительным механизмом преобразования их в основной капитал банка при наступлении определенного триггерного события.

В контексте AT1 выделяют два варианта триггерных событий — количественное и качественное [Coelho et al., 2023]. Количественный триггер определяется на основе норматива достаточности капитала. Если достаточность основного капитала банка падает ниже некоторого заранее определенного уровня, AT1-капитал автоматически преобразуется в капитал CET1. Обычно используется триггер либо в 5,125%, либо в 7%. Определение качественного триггера находится в ведении национального финансового регулятора. Согласно стандарту Базель III, регулятор имеет право обязать банк конвертировать AT1-капитал в основной капитал при достижении банком точки нежизнеспособности (Point of Non-Viability, PoNV). Регулятор может исполнить это право, когда у него есть основания полагать, что существует угроза финансовой стабильности банка.

Преобразование капитала AT1 в основной капитал может быть реализовано двумя способами. Первый вариант — через конвертацию облигаций AT1 в акции банка. В таком случае инвестор получает вместо номинала облигации ее эквивалент в акциях. Цена и соотношение конвертации зафиксированы на дату эмиссии. Второй вариант — списание облигации (*write-off*). Выделяют временное и полное списание. В случае временного списания банк откладывает выплаты по облигациям до возвращения в стабильное финансовое состояние. В некоторых юрисдикциях, в основном в Швейцарии, возможно также полное списание, когда банк полностью отказывается от обязательств по инструменту.

Дизайн AT1-облигаций напоминает стандартные облигации. У них есть номинал и регулярный фиксированный купон. Однако у таких облигаций нет контрактной срочности — в соответствии с законодательством они должны быть бессрочными. Вместо этого у эмитента есть опцион на погашение. Минимальная срочность опциона на погашение для

удовлетворения критериям AT1 составляет пять лет, но некоторые эмитенты выбирают более длительный срок. Если эмитент не использует право досрочного погашения, то купон облигации превращается из фиксированного в плавающий — базовая ставка плюс заранее определенный спред к ней.

В качестве примера рассмотрим облигацию US225401AL29, выпущенную банком Credit Suisse в августе 2019 г. Согласно условиям эмиссии, по облигации выплачивается фиксированный купон 6,375% в долларах до августа 2026 г., после чего банк имеет право на погашение. Если банк не исполнит это право, то купон по облигации далее становится плавающим — доходность пятилетних казначейских облигаций США плюс 4,822%. Облигация предусматривает полное списание в случае наступления триггерного события. Количественный триггер установлен на уровне 7% CET1. Качественный триггер определяется швейцарским финансовым регулятором FINMA.

В марте 2023 г. рассматриваемая облигация вместе с другими находящимися в обращении облигациями AT1 банка Credit Suisse была списана по решению швейцарского финансового регулятора<sup>1</sup>. Это произошло на фоне сообщений об обнаружении значительных недостатков в финансовой отчетности банка за предыдущие годы<sup>2</sup>. Списание облигаций AT1 позволило улучшить ситуацию с капиталом и создало основу для дальнейшего поглощения Credit Suisse банком UBS. Примечательно, что списание облигаций AT1 нарушило привычную иерархию капитала банков, в которой кредиторы имеют приоритет над акционерами банка при распределении убытков. Держатели облигаций AT1 банка остались ни с чем, в то время как акционеры банка хотя и потерпели убытки из-за падения стоимости акций банка, но все-таки сохранили часть своих вложений через обмен своей доли в банке Credit Suisse на акции банка UBS. Это стало возможным из-за механизма полного списания. Кейс AT1 Credit Suisse подробно описан в работе [Valbuena, Eidenmüller, 2023].

### ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Облигации AT1 привлекают широкое внимание западных исследователей и практиков [Flannery, 2014; Oster, 2020]. Литературу, посвященную облигациям AT1, можно условно разделить на три направления — дизайн инструмента, перетекание информации между рынками и модели оценки.

Первое направление фокусируется на анализе характеристик выпускаемых облигаций AT1, таких как тип и величина триггера, механизм абсорбции убытков и др. Так, показывается, что качественный триггер конвертации приводит к информационной неэффективности из-за свободы регулятора в трактовке «угрозы финансовой стабильности банка» [Davis, Prescott, 2017]. Это создает дополнительную неопределенность для инвесторов. Для повышения эффективности и прозрачности предлагается использовать рыночный триггер на основе цен акций банка [Davis et al., 2014]. Величина количественного триггера также вызывает вопросы у исследователей. Даже на пике финансового кризиса 2008 г. высокий триггер в 7% оказался бы неэффективен, поскольку нормативы капитала банков не опускались ниже этого уровня [Calomiris, Herring, 2013]. К аналогичному выводу приводит и анализ реальных кейсов списания AT1 банков Credit Suisse и Banco Popular de Portugal [Valbuena, Eidenmüller, 2023]. В обоих случаях списание произошло после решения регулятора, в то время как нормативы капитала этих банков были выше количественного триггера. Что касается механизма преобразования в основной капитал, наиболее

<sup>1</sup> FINMA provides information about the basis for writing down AT1 capital instruments / FINMA, 23 March 2023. URL: <https://www.finma.ch/en/news/2023/03/20230323-mm-at1-kapitalinstrumente/>.

<sup>2</sup> Credit Suisse finds 'material weaknesses' in financial reporting controls / Financial Times, 14 March 2023. URL: <https://www.ft.com/content/3605c3fb-973d-440d-88e3-9ddf367bbef2>.



предпочтительной признается конвертация облигаций АТ1 в акции [Von Fuerstenberg, 2017]. Она усиливает мотивацию акционеров осуществлять контроль за финансовым состоянием банка, чтобы избежать размывания их доли при событии конвертации.

Второе направление изучает вопросы связи рынка АТ1 и других сегментов рынка. Исследования показывают, что выпуск облигаций АТ1 снижает CDS-спред банка [Ammann et al., 2017]. Это объясняется тем, что вероятность дефолта банка после выпуска АТ1-облигаций снижается, поскольку банк фактически покупает «страховку» от нехватки капитала. В то же время конвертация АТ1 или объявление о возможной конвертации воспринимается рынком как увеличение вероятности дефолта [Vallée, 2019]. Это сигнализирует, что у банка есть проблемы с капиталом. Значимый эффект выпуска АТ1-облигаций на цену акций банка отсутствует [Avdjiev et al., 2017; Liao et al., 2017]. При этом наблюдается значительная положительная корреляция между динамикой спредов облигаций АТ1 различных банков [Bologna et al., 2020]. Это может быть связано с эффектами перетекания рисков между банками.

Третье направление в научной литературе занимается вопросами оценки облигаций АТ1. Цена для ликвидных выпусков наблюдается на рынке и устанавливается рынком на основе баланса спроса и предложения. Однако для оценки менее ликвидных выпусков и для целей риск-менеджмента полезно иметь теоретическую модель оценки. Облигации АТ1 можно рассматривать как облигации со встроенным опционом на капитал банка [De Spiegeleer, Schoutens, 2012]. Возможны три подхода к оценке таких облигаций [Wilkens, Bethke, 2014]. Первый подход основан на кредитных моделях и идее дисконтирования будущих потоков по безрисковой ставке и спреду, который в свою очередь состоит из вероятности списания долга и убытков в случае его списания. Второй подход использует идеи оценки опционов на акции, где пробитие триггера аппроксимируется пробитием некоторого порога цены акции банка. Третий подход основан на структурной модели баланса банка в духе модели Мертона. При простых предположениях о динамике базового актива можно получить аналитическую формулу для оценки облигаций АТ1 [Corcuera et al., 2014]. Существуют и более сложные модели, основанные, например, на модели стохастической волатильности Хестона [De Spiegeleer et al., 2017] или учитывающие скачок в цене акций банка при объявлении дефолта [Turfus, Shubert, 2017]. Необходимо отметить, что корректная оценка облигаций АТ1 осложняется высокой степенью ненаблюдаемости риск-факторов и большим разнообразием их возможных контрактных спецификаций [Oster, 2020].

Говоря о ценообразовании облигаций АТ1, невозможно обойти стороной вопрос спроса и предложения на рынке. Сторона предложения представлена в основном европейскими банками. Американские банки вместо облигаций АТ1 выпускают привилегированные акции. Так же как и АТ1-облигации, привилегированные акции сочетают в себе черты долгового и долевого капитала, однако механика их функционирования несколько отличается [Kallberg et al., 2013]. К выпуску облигаций АТ1 наиболее склонны крупные банки с большим значением финансового плеча. Банки с высокой достаточностью капитала выпускают облигации АТ1 реже, так как они могут достичь минимальных нормативов и без АТ1-капитала [Fajardo, Mendes, 2020].

Сторона спроса на рынке АТ1 рассмотрена в работе [Voermans, van Wijnbergen, 2018]. Основными инвесторами в облигации АТ1 являются инвестиционные фонды и управляющие компании. Облигации АТ1 позволяют им получить значительный прирост к доходности относительно менее доходных стандартных облигаций европейских банков. Доля страховых и пенсионных компаний среди держателей облигаций АТ1 незначительна. Спекулятивная природа облигаций АТ1 (типичный рейтинг в районе ВВ) не соответствует риск-профилю этого типа инвесторов. Вклад самих банков в спрос на облигации АТ1 тоже невысок. Это связано со строгим регуляторным режимом, по которому облигации АТ1

других банков на балансе банка-инвестора рассматриваются как доля в капитале этих банков и вычитаются из собственного капитала банка-инвестора. Присутствие домохозяйств на рынке АТ1 минимально. Это объясняется относительно высоким порогом входа на рынок (минимальный лот составляет 200 тыс. долл. США) и сложным риск-профилем инструмента. Примечательно, что порядка 75% инвестиций в облигации АТ1 европейских банков приходит из государств за пределами еврозоны. В целом из-за высокой доли институциональных инвесторов на рынке АТ1 можно ожидать, что риск-премия этих облигаций оценивается рынком рационально.

В русскоязычной литературе тема облигаций АТ1 представлена слабо. Отметим только обзорную работу [Пашковская, 2013] и монографию [Телова, Соколова, 2018], формулирующую открытые исследовательские вопросы по облигациям АТ1. Часть этих вопросов мы рассматриваем в нашей работе. Большинство же исследований упоминают АТ1-капитал лишь в контексте введения Базеля III [Бризицкая, 2015; Кондратова, 2015]. Дело в том, что российские банки не выпускают облигации АТ1, так как в российском банковском регулировании отсутствует понятие капитала дополнительного первого уровня. В заключении статьи коротко обсуждаются перспективы облигаций АТ1 на российском рынке.

Настоящая работа близка к исследованиям [Khah et al., 2019; Kind et al., 2022; Sigmund, Zimmermann, 2021], которые также изучают детерминанты цен и доходности АТ1-облигаций. Их выводы дополнены оценкой влияния списания облигаций АТ1 Credit Suisse на общее ценообразование этого типа облигаций.

## ДАнные

В исследовании рассматривается выборка из 173 облигаций АТ1, выпущенных в Европе с января 2019 по март 2024 г. Мы фокусируемся только на европейском регионе как основном рынке для выпуска облигаций АТ1. Все данные, используемые в работе, были получены из аналитической платформы Bloomberg.

Для определения рассматриваемого временного промежутка важно понимать историю облигаций АТ1 [Liberadzki, Liberadzki, 2019]. Первый инструмент, который можно назвать в современном понимании облигацией АТ1, был выпущен банком Lloyds в 2009 г. как способ привлечь дополнительный капитал на фоне глобального финансового кризиса. Однако первое официальное определение облигаций АТ1 и список критериев, которым они должны удовлетворять, появились лишь после публикации в 2011 г. обновленного стандарта Базель III<sup>3</sup>, который был юридически оформлен в европейском законодательстве лишь в 2013 г.<sup>4</sup> В конце 2016 г. был опубликован стандартизованный шаблон для выпуска облигаций АТ1<sup>5</sup>. Официальное внедрение стандарта Базель III завершилось в Европе лишь в конце 2017 г.<sup>6</sup>

Часть облигаций АТ1, выпускаемых до официальной публикации стандарта, не соответствовала финальным критериям включения в АТ1-капитал. Так, европейский регулятор

<sup>3</sup> Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking / Basel Committee on Banking Supervision, 1 June 2011. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>.

<sup>4</sup> Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012. 26 June 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/575/oj>.

<sup>5</sup> EBA updates on monitoring of Additional Tier 1 instruments / European Banking Authority, 7 March 2019. URL: <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-updates-monitoring-additional-tier-1-instruments>.

<sup>6</sup> Mario Draghi confirms Basel III is complete / Central Banking, 7 December 2017. URL: <https://www.centralbanking.com/central-banks/financial-stability/macro-prudential/3333751/mario-draghi-confirms-basel-iii-is-complete>.

в обзоре рынка АТ1<sup>7</sup> указывает, что на раннем этапе формирования рынка некоторые банки выпускали облигации с купоном, возрастающим после каждой даты оферты (*step-up*). Такие облигации хотя и являются формально бессрочными, фактически со временем становятся очень дорогими для банка и мотивируют его погасить облигацию досрочно, поэтому они не могут включаться в АТ1-капитал. Также некоторые ранние облигации имели условие приостановки дивидендов для возможности конвертации АТ1 (*dividend-stoppers*). Это противоречит итоговой версии регулирования, которая предписывает, что выплаты по инструментам СЕТ1 и АТ1 не должны зависеть друг от друга.

В связи с перечисленными причинами в выборку не включены ранние облигации АТ1. Рассматриваются эмиссии только за последние пять лет. Такие облигации выпущены уже по стандартному шаблону ЕВА и соответствуют официальным критериям включения в АТ1-капитал. Это обеспечивает сравнимость наблюдений в выборке. Ожидается, что эмиссии до 2019 г. не должны оттягивать ликвидность с новых выпусков, поскольку облигации, выпущенные не в полном соответствии с официальными критериями АТ1, быстро теряли ликвидность и замещались новыми выпусками при первой оферте.

Всего за рассматриваемый период европейскими банками было выпущено облигаций АТ1 номиналом на 165 млрд долл. США в эквиваленте. Лидером по выпуску АТ1 являются британские банки. За рассматриваемый период банки из этой страны выпустили облигаций АТ1 на 37,5 млрд долл. За Британией следуют Франция, Испания, Швейцария и Нидерланды. Топ-5 стран в совокупности отвечают за 75% рынка АТ1. Что касается распределения по банкам-эмитентам, то лидером по этому критерию является Barclays с 15 млрд долл. АТ1-облигаций. За ним следуют банки BNP Paribas и UBS (14 и 11 млрд долл. соответственно). 75% выборки представлено 20 банками.

Половина всех облигаций в выборке имеют возможность конвертации в акции при наступлении триггерного события, примерно 40% подразумевают временное списание номинала. Оставшиеся 10% приходятся на облигации с полным списанием номинала. Все облигации с полным списанием номинала выпущены швейцарскими банками UBS и Credit Suisse.

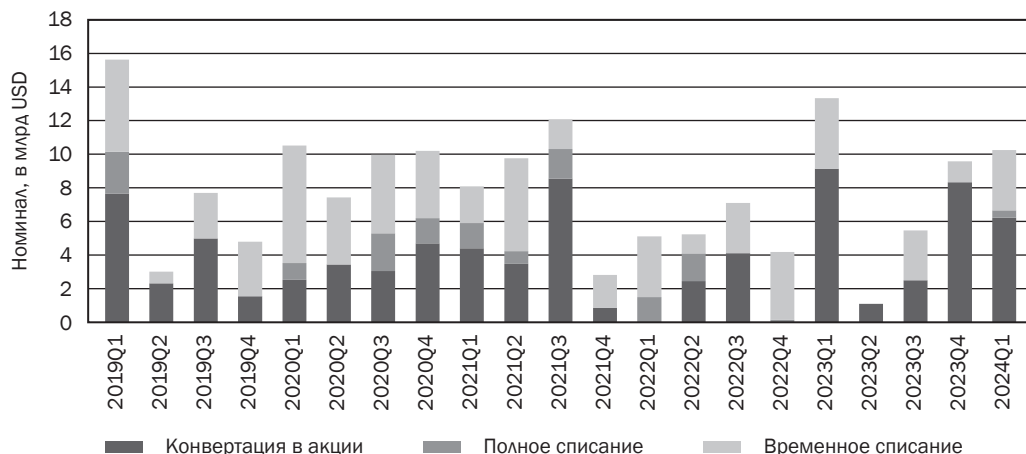
Основной валютой эмиссии облигаций АТ1 являются доллары США (чуть больше половины от общего объема рынка). Высокая доля АТ1 в долларах свидетельствует о том, что банки-эмитенты ориентируются не только на европейских, но и на международных инвесторов. Далее следуют облигации АТ1 в евро (порядка 40% рынка). Наименьшая часть рынка представлена в фунтах стерлингов (менее 10%).

Что касается срочности до первого колл-опциона, то большая часть эмитентов выбирает минимальный разрешенный регуляторами период в пять лет (около 40% всех эмиссий). Примерно по 20% приходится на 6- и 7-летние колл-опционы. Облигации АТ1 со сроком в 10 лет до опциона достаточно редки и составляют чуть более 10% рынка. Срочности в 8 и 9 лет, а также срочности выше 10 лет встречаются крайне редко.

На рис. 1 изображена динамика выпуска облигаций АТ1 по кварталам с разбивкой по типу конвертации. Каких-либо трендов на увеличение и снижение объемов эмиссии обнаружить не удастся. Интересно резкое падение эмиссии во втором квартале 2023 г., сразу после коллапса Credit Suisse. Это, вероятно, связано с нежеланием эмитентов выходить на рынок из-за турбулентности после крупнейшего события списания облигаций АТ1. Однако уже в третьем квартале того же года эмиссии возобновились. Также после коллапса Credit Suisse практически прекратилась эмиссия АТ1 с полным списанием капитала.

<sup>7</sup> *Opinion of the European Banking Authority on the prudential treatment of legacy instruments / European Banking Authority, 21 October 2020. URL: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document\\_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20legacy%20instruments%20\(EBA-Op-2022-08\)/1036912/EBA%20Opinion%20on%20legacy%20instruments%20-%20outcome%20of%20its%20implementation.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20legacy%20instruments%20(EBA-Op-2022-08)/1036912/EBA%20Opinion%20on%20legacy%20instruments%20-%20outcome%20of%20its%20implementation.pdf)*

Динамика эмиссий облигаций АТ1 в разбивке по типу конвертации



Источник: рисунок автора по данным, предоставляемым программой Bloomberg.

### ЭМПИРИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

В этом разделе приводятся ответы на два исследовательских вопроса:

1. Какую премию инвесторы требуют от банков на первичном рынке за риск покупки облигаций АТ1?
2. Какие факторы определяют доходность облигаций АТ1?

Методология исследования основана на множественной линейной регрессии. Это позволяет выделить вклад каждого фактора в доходность облигации. Мы не используем никакой специальной модели оценки облигаций АТ1, хотя при выборе регрессоров и интерпретации результатов опираемся на интуицию из модели оценки опционов.

Зависимая переменная рассчитывается на основе купонной ставки облигации АТ1 до даты первой оферты. Купон облигации в дату выпуска равен ее доходности до оферты, потому что цена первичной продажи облигации равна ее номиналу. Однако, поскольку в выборке есть облигации в долларах, евро и фунтах, в чистом виде их купонные ставки несравнимы. Между безрисковыми ставками в разных валютах есть дифференциал. Поэтому из купонной ставки облигации вычитается безрисковая ставка в соответствующей валюте. Для выпусков в долларах используется ставка из кривой доходности государственных облигаций США, для выпусков в евро — из кривой доходности облигаций Германии. Выпуски в фунтах стерлингов исключаются, так как они составляют менее 10% выборки. Итоговую зависимую переменную можно интерпретировать как спред облигаций АТ1 к безрисковой ставке при размещении (далее обозначен как *AT1Spread*). Похожий подход использован в работе [Kind et al., 2022].

При расчете *AT1Spread* используется только купонная ставка до первой оферты. Облигациям АТ1 свойственна структура выплат с фиксированным купоном до первой оферты и плавающим купоном далее. Например, упомянутая ранее облигация US225401AL29 Credit Suisse платит фиксированный купон 6,375% в долларах первые семь лет и плавающий купон UST 5Y + 4,822% далее в случае неисполнения оферты. Однако спред к плавающему купону после оферты обычно устанавливается на достаточно высоком уровне, что делает досрочное погашение АТ1-облигаций весьма вероятным [Liberadzki, Liberadzki, 2019]. Это подтверждает и рыночная практика. В период с 2015 по 2024 г. 95% находящихся в обращении облигаций АТ1 были погашены эмитентами в первую дату

оферты<sup>8</sup>, что делает возможным использование фиксированного купона облигации как индикатора доходности облигации при размещении.

Объясняющие переменные мы условно разделяем на две группы — параметры эмиссии и параметры эмитента. Первая группа переменных показывает, как дизайн облигации влияет на ее доходность. Вторая группа определяет вклад в спред облигации индивидуальных характеристик заемщика.

Мы рассматриваем следующие контрактные характеристики эмиссии.

— *Trigger*: величина триггера конвертации. Условно эту переменную можно интерпретировать как страйк опциона на капитал. Ожидается, что низкому триггеру будет соответствовать более низкий *AT1Spread*.

— *Term*: срок до оферты. Облигации AT1 являются бессрочным инструментом, но у эмитента есть право погасить бумагу после некоторого периода времени. Это можно считать индикатором срочности бумаги. Ожидается, что при увеличении срочности спред будет расти, так как на большем горизонте выше вероятность наступления триггерного события.

— *Amount*: объем эмиссии в долларовом эквиваленте. Величина первичного размещения может сильно отличаться от выпуска к выпуску. Можно ожидать, что при прочих равных банки будут вынуждены предлагать большую премию инвесторам для привлечения больших объемов AT1-капитала.

— *PWD*: фиктивная переменная. Принимает значение 1 для выпусков с полным списанием номинала. Ожидается, что такие выпуски будут иметь более высокий *AT1Spread*.

В группу характеристик эмитента входят следующие переменные.

— *CDS*: спред субординированного CDS эмитента в валюте выпуска на дату выпуска со срочностью, равной срочности первого кол-опциона облигации. Отражает кредитный риск эмитента. Ожидается, что чем выше CDS-спред банка, тем выше должен быть *AT1Spread*.

— *CET1*: норматив достаточности базового капитала банка на конец квартала, предшествующего дате эмиссии. Условно можно интерпретировать как спот-цену базового актива в опционе на капитал. Ожидается, что чем выше *CET1*, тем ниже *AT1Spread*.

— *Vol*: вмененная волатильность опциона ATM 1Y на акции банка. Используется как индикатор для ненаблюдаемой волатильности капитала. Ожидается, что для банков с большой волатильностью акций стоимость привлечения AT1-капитала дороже.

— *Assets*: совокупные активы банка-эмитента в долларовом эквиваленте на конец квартала, предшествующего дате эмиссии. Ожидается, что крупные банки могут привлекать AT1-капитал дешевле из-за того, что для них вероятность проблем с капиталом ниже.

Теоретически можно было бы добавить в анализ и другие переменные — характеристики эмитента. Например, географическую принадлежность банка, кредитный рейтинг, принадлежность банка к группе глобальных системно значимых (GSIB). Однако из-за ограниченного размера выборки и опасений появления мультиколлинеарности мы ограничиваемся лишь перечисленными выше объясняющими переменными.

Кроме того, предполагается оценить, повлияло ли списание облигаций AT1 Credit Suisse на премию к доходности, которую инвесторы запрашивают у банков за риск конвертации. Поэтому дополнительно вводим фиктивную переменную *AfterCS*, которая принимает значение «единица» для выпусков после марта 2023 г.

На основе данных о CDS дополнительно рассчитывается переменная *AT1Cost* как разница между *AT1Spread* и *CDS* банка. Это вспомогательная переменная, показывающая, насколько дороже для банка капитал дополнительного первого уровня по сравнению

<sup>8</sup> *Active Thinking: Capitalising on Extension Risk in At1 Bonds / GAM Investments, 27 June 2024. URL: <https://www.gam.com/en/our-thinking/active-thinking/active-thinking-20240627>.*



с капиталом второго уровня. Эта переменная не используется в модели, однако она полезна для оценки премии доходности облигаций AT1 к субординированному долгу.

Исходная выборка по эмиссиям облигаций AT1 дополнена данными по CDS, Vol, CET1 и Assets. Эти данные также были получены из платформы Bloomberg. Не для всех эмитентов в выборке оказались доступны CDS и Vol. Мы исключили непубличные банки, для которых волатильность цены акции ненаблюдаема, банки без субординированных CDS и выпуски в фунтах стерлингов, так как отсутствует наблюдаемый рынок CDS в фунтах. Кроме того, было исключено несколько бумаг со значениями AT1Cost меньше нуля. Они являются выбросами и вызваны, скорее всего, волатильностью CDS в дату выпуска. После фильтрации в выборке остается 91 наблюдение. Это примерно половина от общего числа эмиссий, или 65% от общего номинала облигаций AT1 в изначальной выборке.

Отметим, что проведенная фильтрация порождает эндогенность выборки. В выборке остаются только публичные банки, имеющие CDS. Такие банки являются наиболее прозрачными с точки зрения информации, доступной инвесторам. Риск-премии для них при прочих равных будут заведомо ниже. Это нужно учитывать при интерпретации результатов.

Описательные статистики итоговой выборки приведены в табл. 1. Средний спред облигаций AT1 к безрисковой ставке составляет примерно 4,8%. Средняя срочность до коллопциона — порядка 6,5 лет. Достаточность CET1 капитала для банков в выборке около 14%, а средняя волатильность их акций — чуть больше 30%. Средний размер активов банка в выборке — около 1,4 трлн долл. США, средний объем эмиссии — порядка 1,2 млрд долл. Отметим, что и размер банка, и размер эмиссии в выборке имеют сильный разброс, поэтому далее было принято решение работать с логарифмами этих переменных ( $LnAssets$  и  $LnAmount$ ). Из 91 облигации в выборке 60 были номинированы в долларах, 14 облигаций выпущены после коллапса Credit Suisse, 10 облигаций предусматривают возможность полного списания номинала.

Таблица 1

**Описательные статистики выборки**

	Mean	Median	STD	Min	Max
AT1Spread	4.79	4.8	1.24	2.97	9.15
AT1Cost	3.07	3.16	0.94	0.82	5.05
Trigger	6.01	5.13	1.04	5.13	9.13
Term	6.66	6	1.85	5	11
Amount (млн USD)	1181.2	1150.0	419.5	336.9	2500
PWD	0.1			0	1
CET1	13.9	13.8	1.5	11.3	18.7
CDS	1.7	1.5	0.8	0.0	4.2
Vol	31.1	28.2	11.2	13.7	71.3
Assets (млрд USD)	1417.1	1078.4	804.1	223	2919.8
AfterCS	0.15			0	1

Источник: расчеты автора.

Как видно из переменной AT1Cost, для банков привлечение дополнительного капитала первого уровня через облигации AT1 в среднем на 3,1% дороже, чем привлечение капитала второго уровня через субординированные облигации. Это логичный результат, учитывая, что облигации AT1 обладают большим риском из-за возможности конвертации в акции или списания. Наблюдается высокий разброс AT1Cost — от 0,8 до 5%. До коллапса Credit Suisse среднее значение AT1Cost составляло 3%, после — уже 3,2%. Однако такое различие может быть связано и с другими параметрами.

В табл. 2 приведена корреляционная матрица переменных. В первую очередь бросается в глаза сильная положительная корреляция (около 60%) между размерами активов



банка и размером эмиссии АТ1-облигаций. Это свидетельствует о том, что крупные банки привлекают большие объемы АТ1-капитала. Похожий результат показывают исследования склонности банков к привлечению такого капитала [Fajardo, Mendes, 2020]. Поэтому во избежание мультиколлинеарности из модели исключен параметр объема эмиссии. Остальные значения корреляций не так велики и не должны вызывать мультиколлинеарности.

Таблица 2

**Корреляционная матрица переменных**

	<i>AT1Spread</i>	<i>CET1</i>	<i>CDS</i>	<i>Vol</i>	<i>LnAmount</i>	<i>LnAssets</i>
<i>AT1Spread</i>	100%					
<i>CET1</i>	-32%	100%				
<i>CDS</i>	65%	-9%	100%			
<i>Vol</i>	36%	-8%	25%	100%		
<i>LnAmount</i>	-17%	-34%	-21%	13%	100%	
<i>LnAssets</i>	-34%	-37%	-36%	-17%	59%	100%

Источник: расчеты автора.

В итоге мы оцениваем множественную линейную регрессию вида:

$$Spread_{AT1} = b_0 + (b_1 * Trigger + b_2 * Term + b_3 * PWD) + (b_4 * CDS + b_5 * CET1 + b_6 * Vol + b_7 * LnAssets) + b_8 * AfterCS + \epsilon,$$

где  $b_i, i \in \{0, \dots, 8\}$  – оцениваемые параметры модели, а  $\epsilon \sim N(0, \sigma)$  – ошибка модели.

В модели необходимо оценить 9 параметров. При 91 наблюдении в выборке это не самое оптимальное количество данных, однако в целом достаточное для линейной регрессии. Такое количество наблюдений является определенным компромиссом, необходимым для сохранения качества и актуальности данных. Результаты оценки регрессионной модели приведены в табл. 3.

Таблица 3

**Оцененные параметры регрессии**

<i>Constant</i>	10.61*** (1.86)
<i>CET1Trigger</i>	0.01 (0.12)
<i>Term</i>	-0.15*** (0.05)
<i>PWD</i>	0.01 (0.3)
<i>CET1</i>	-0.25*** (0.08)
<i>CDS</i>	0.73*** (0.13)
<i>Vol</i>	0.02*** (0.01)
<i>LnAssets</i>	-0.47*** (0.16)
<i>AfterCS</i>	0.28 (0.24)
<i>R<sup>2</sup></i>	64%
<i>F-тест</i>	17.79***

Примечание: В скобках приведены стандартные ошибки оценок; \* – 90%-ный уровень значимости, \*\* – 95%-ный уровень значимости, \*\*\* – 99%-ный уровень значимости.

Источник: расчеты автора.

Регрессия статистически значима на 99%-ном уровне значимости. Все коэффициенты при переменных — характеристика эмитента также оказываются статистически значимыми. Их знаки соответствуют ожидаемым направлениям зависимости. Так, *AT1Spread* выше для банков с более высоким CDS-спредом. Это логично, поскольку банкам с большим кредитным риском инвесторы готовы предоставлять капитал только по более высокой цене.

Оцененные параметры модели показывают, что текущая достаточность капитала отрицательно связана с *AT1Spread*. Чем выше *CET1*, тем ниже вероятность пробития триггера конвертации. Волатильность увеличивает *AT1Spread*. Это также интуитивный вывод. Поскольку облигация AT1 — это фактически опцион на капитал банка, то при увеличении волатильности капитала цена этого опциона должна расти.

Размер активов банка уменьшает *AT1Spread*. Это можно объяснить тем, что для крупных банков вероятность проблем с достаточностью капитала ниже. Они обязаны поддерживать дополнительный буфер капитала, а также подвержены более строгому регуляторному надзору. Наш вывод согласуется с выводами [Kind et al., 2022], обнаружившими отрицательную связь между статусом глобального системно значимого банка (GSIB) и стоимостью привлечения AT1-капитала.

Неожиданной оказывается отрицательная зависимость в модели *AT1Spread* от срока до первой оферты. Обычно для кредитных спредов характерна возрастающая временная структура, поскольку на дальнем горизонте возрастает неопределенность. Однако для облигаций с низким рейтингом, к которым принадлежат и AT1, этот принцип может нарушаться [Longstaff, Schwartz, 1995]. Для таких облигаций основной риск сконцентрирован на краткосрочном горизонте. Если эмитент «переживет» первые годы с момента выпуска, то далее вероятность дефолта снижается. Минимальный допустимый срок до оферты для облигаций AT1 составляет пять лет; можно допустить, что после этого срока временная структура риск-премий действительно имеет убывающую форму.

Полное списание при наступлении триггерного события также оказывается статистически незначимым фактором для *AT1Spread*. Вероятно, это связано с малым количеством таких эмиссий в выборке.

Отдельного внимания заслуживает коэффициент при количественном триггере. Он оказывается статистически незначим. С одной стороны, триггер можно рассматривать как страйк опциона на капитал, соответственно он должен быть важен для оценки опциона. С другой стороны, на практике конвертация из AT1-капитала в основной происходит по решению регулятора. Таким образом, эффективный триггер находится выше контрактной величины и при этом ненаблюдаем. Это объясняет незначимость количественного триггера при ценообразовании AT1 [Davis, Prescott, 2017].

Результаты оценки регрессии показывают, что коллапс Credit Suisse не повлиял на ценообразование облигаций AT1 (коэффициент при переменной *AfterCS* статистически незначим). Однако нельзя утверждать, что ситуация с AT1 Credit Suisse вовсе не повлияла на рынок. Возможно косвенное влияние, которое не учитывается в простой модели множественной линейной регрессии. Так, после коллапса Credit Suisse практически исчезли новые эмиссии с возможностью полного списания капитала (см. рис. 1 выше). Это эмпирическое наблюдение, поэтому его нельзя считать строгим выводом. Однако на косвенное влияние коллапса CS на рынок AT1 через дизайн эмиссии указывает недавнее решение другого крупного эмитента облигаций AT1 с механизмом полного списания, банка UBS, заменить в условиях эмиссии уже находящихся в обращении облигаций AT1 полное списание долга на конвертацию в акции при наступлении триггерного события<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> UBS Shareholders Approve Making Bank's AT1 Bonds Convertible / Bloomberg, 24 April 2024. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-04-24/ubs-shareholders-approve-making-bank-s-at1-bonds-convertible?embedded-checkout=true>.

Рассмотренные регрессоры объясняют 64% дисперсии *AT1Spread*. Это хороший результат. Можно ожидать, что оставшая часть дисперсии объясняется ненаблюдаемыми данными, относящимися к вероятности конвертации по решению регулятора. Дело в том, что регулятор обладает более актуальной непубличной информацией о финансовом состоянии банка и учитывает ее при решении о конвертации. Наше количественное наблюдение согласуется с идеями об отказе от качественного триггера для увеличения прозрачности ценообразования облигаций АТ1.

В целом из регрессии можно сделать вывод, что инвесторы при определении требуемой премии за риск АТ1 смотрят скорее на характеристики эмитента, чем на характеристику эмиссии. Несмотря на большое многообразие возможных характеристик облигаций АТ1, все они имеют общий принцип — за счет списания или конвертации облигации банк может улучшить свои нормативы достаточности основного капитала в случае угрозы его финансовой стабильности. В связи с этим логично, что основной фактор, влияющий на цену, — это вероятность угрозы для финансовой стабильности банка, что в свою очередь зависит от характеристик эмитента.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе были изучены факторы доходности облигаций АТ1. На основе реальных данных по эмиссиям таких облигаций в Европе за последние пять лет были получены ответы на два исследовательских вопроса.

Во-первых, было установлено, что при первичном размещении облигаций АТ1 инвесторы в среднем требуют от банков премию около 4,8% над безрисковой ставкой или же 3,1% в терминах премии к субординированному долгу этих же банков. Конкретная величина этой премии может сильно варьироваться от эмиссии к эмиссии. Более высокая доходность облигаций АТ1 связана с дополнительным риском для инвесторов из-за возможности конвертации облигаций в акции или списания долга при наступлении угрозы для финансовой стабильности банка.

Во-вторых, мы оценили факторы, влияющие на доходность облигаций АТ1. Они в основном зависят от характеристик эмитента — размера банка, его кредитного спреда, норматива достаточности капитала и волатильности цены акций. Это логичный результат, поскольку облигации АТ1 фактически имеют встроенный опцион на достаточность капитала банка. Характеристики эмиссии, напротив, не имеют большого влияния на спред облигаций. Не было обнаружено статистически значимой разницы в доходностях облигаций с разными уровнями количественного триггера и разными типами конвертации. Из этого можно сделать вывод, что при инвестировании в облигации АТ1 важнее учитывать характеристики эмитента и его финансовую устойчивость.

Дополнительно был проанализирован эффект коллапса банка Credit Suisse на рынок облигаций АТ1. Полное списание облигаций АТ1 Credit Suisse не оказало прямого влияния на принципы ценообразования этого инструмента. Влияние на доходность таких облигаций наблюдается только через изменение дизайна инструмента — банки отказываются от механизма полного списания долга в пользу более «дружелюбных» для инвестора опций конвертации в акции и временного списания.

Полученные результаты могут быть полезны как для инвесторов, ищущих дополнительную премию к доходности на рынке банковских облигаций, так и для банков, разрабатывающих оптимальный дизайн эмиссии. Однако при практическом использовании результатов нашего исследования необходимо учитывать следующие факторы. Во-первых, модель не подходит для оценки и хеджирования рисков облигаций АТ1. Наша модель была разработана для оценки факторов доходности АТ1, она не удовлетворяет критериям риск-нейтральности. Для целей оценки АТ1-облигаций лучше использовать риск-нейтральные модели, как в [De Spiegeleer, Schoutens, 2012]. Во-вторых, модель была

оценена на эмиссиях крупных европейских банков. Это следствие специфики фильтрации и ограниченной доступности данных. Для более мелких эмитентов и эмитентов за пределами Европы выявленные закономерности могут не соблюдаться из-за большей роли идиосинкратических факторов и низкой ликвидности облигаций этих банков. В-третьих, из-за высокой ненаблюдаемости риск-факторов АТ1-облигаций, в особенности неопределенности относительно регуляторного триггера, при работе с АТ1 рекомендуется учитывать не только количественные, но и качественные факторы.

В заключение приведем некоторые рассуждения о перспективах появления облигаций АТ1 в России. На европейском рынке облигации АТ1 зарекомендовали себя весьма неплохо и уже несколько раз позволяли избежать использования государственных средств для спасения банков (как в недавней ситуации с Credit Suisse). На основе этого можно ожидать, что западный опыт мог бы быть эффективно применен и в России. Однако на текущий момент перспективы облигаций АТ1 в России выглядят неопределенными из-за некоторых различий между западным и российским рынками капитала.

Первое различие состоит в роли государства в банковском секторе. Облигации АТ1 задумывались как средство для ограничения государственной помощи банкам. Это актуально для западных рынков, где банки в основном частные. Для российского же рынка традиционно велика доля государства в банковском секторе — более 50% банковского сектора представлены тремя крупнейшими банками с государственным участием [Донецкова, 2021]. В этой ситуации банкам доступна докапитализация через государственные механизмы и необходимость в рыночных инструментах по типу облигаций АТ1 отсутствует. Вспомним недавний пример докапитализации ВТБ, который увеличил основной капитал на 150 млрд руб. за счет списания субординированных облигаций, выданных из ФНБ в 2014 г., и взноса в виде акций крымского РНКБ<sup>10</sup>.

Второе различие связано с разной степенью открытости финансовых рынков. Для успешного функционирования облигаций АТ1 требуется открытый для нужных объемов капитала финансовый рынок. Даже на развитом европейском рынке порядка 75% инвестиций в облигации АТ1 производится из-за пределов еврозоны [Voermans, van Wijnbergen, 2018], что указывает на важную роль иностранного капитала на рынке АТ1. Кроме того, создание облигаций АТ1 в условиях изолированного рынка может привести к эффекту домино, когда списание АТ1 некоторого проблемного банка может ухудшить финансовую ситуацию инвесторов в АТ1.

### **Список источников**

1. Авис О. У. Сравнительная оценка регулирования зарубежного финансового рынка и целесообразность использования его опыта в России // Финансовые рынки и банки. 2023. № 6. С. 152–164.
2. Бризицкая А. В. Особенности внедрения стандартов третьего поколения по достаточности капитала в банковскую практику зарубежных стран // Финансовый журнал. 2015. Т. 4. № 26. С. 112–121.
3. Донецкова О. Ю. Состояние межбанковской конкуренции на российском банковском рынке // Финансы: теория и практика. 2021. № 25 (1). С. 143–156. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2021-25-1-143-156>.
4. Кондратова О. С. Регулятивный капитал банка: сравнительный анализ соглашений Базель II и Базель III // Финансы и кредит. 2015. № 22 (646). С. 13–19.
5. Пашковская И. В. Роль конвертируемых облигаций в поддержании достаточности собственного капитала банков в условиях кризиса // Финансы, деньги, инвестиции. 2013. № 3. С. 14–17.
6. Теплова Т. В., Соколова Т. В. Исследовательские поля облигационных рынков. Москва: ИНФРА-М, 2018. 455 с.
7. Ammann M., Blicke K., Ehmann C. Announcement Effects of Contingent Convertible Securities: Evidence from the Global Banking Industry // European Financial Management. 2017. Vol. 23. No. 1. P. 127–152. <https://doi.org/10.1111/eufm.12092>.

<sup>10</sup> ВТБ раскрыл долю государства в капитале по итогам второй допэмиссии / Ведомости, 07 июня 2023 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2023/06/06/978978-vtb-raskril-dolyu-gosudarstva-kapitale>.

8. Avdjiev S., Bogdanova B., Bolton P., Jiang W., Kartasheva A. Coco Issuance and Bank Fragility // BIS Working Papers. 2017. No. 678. <https://www.bis.org/publ/work678.htm>.
9. Bologna P., Miglietta A., Segura A. Contagion in the CoCos Market? A Case Study of Two Stress Events // International Journal of Central Banking. 2020. Vol. 16. No. 6. P. 137–184. <https://www.ijcb.org/journal/ijcb20q5a4.htm>.
10. Boermans M. A., van Wijnbergen S. Contingent convertible bonds: Who invests in European CoCos? // Applied Economics Letters. 2018. Vol. 25. Iss. 4. P. 234–238. <https://doi.org/10.1080/13504851.2017.1310995>.
11. Calomiris C. W., Herring R. J. How to Design a Contingent Convertible Debt Requirement That Helps Solve Our Too-Big-to-Fail Problem // Journal of Applied Corporate Finance. 2013. Vol. 25. Iss. 2. P. 39–62. <https://doi.org/10.1111/jacf.12015>.
12. Coelho R., Taneja J., Vrbaski R. Upside Down: When AT1 Instruments Absorb Losses Before Equity // FSI Briefs. 2023. No. 21. <https://www.bis.org/fsi/fsibriefs21.htm>.
13. Corcuera J. M. et al. Close Form Pricing Formulas for Coupon Cancellable Cocos // Journal of Banking and Finance. 2014. Vol. 42. P. 339–351. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2014.01.025>.
14. Davis D., Korenok O., Prescott E. S. An Experimental Analysis of Contingent Capital with Market-Price Triggers // Journal of Money, Credit and Banking. 2014. Vol. 46. Iss. 5. P. 999–1033. <https://doi.org/10.1111/jmcb.12132>.
15. Davis D., Prescott E. S. Fixed Prices and Regulatory Discretion as Triggers for Contingent Capital Conversion: An Experimental Examination // International Journal of Central Banking. 2017. Vol. 13. Iss. 2. P. 33–71. <https://www.ijcb.org/journal/ijcb17q2a2.htm>.
16. De Spiegeleer J., Forsy M. B., Marquet I., Schoutens W. The Impact of Skew on the Pricing of Coco Bonds // International Journal of Financial Engineering. 2017. Vol. 4. No. 1. <https://doi.org/10.1142/s2424786317500128>.
17. De Spiegeleer J., Schoutens W. Pricing Contingent Convertibles: A Derivatives Approach // The Journal of Derivatives. 2012. Vol. 20. No. 2. P. 27–36. <https://doi.org/10.3905/jod.2012.20.2.027>.
18. Duffie D., Singleton K. J. Modeling Term Structures of Defaultable Bonds // The Review of Financial Studies. 1999. Vol. 20. Iss. 4. P. 687–720. <https://doi.org/10.1093/rfs/12.4.687>.
19. Fajardo J., Mendes L. On the propensity to issue contingent convertible (CoCo) bonds // Quantitative Finance. 2020. Vol. 20. Iss. 4. P. 691–707. <https://doi.org/10.1080/14697688.2019.1685124>.
20. Flannery M. J. Contingent Capital Instruments for Large Financial Institutions: A Review of the Literature // Annual Review of Financial Economics. 2014. Vol. 6. P. 225–240. <https://doi.org/10.1146/annurev-financial-110613-034331>.
21. Gersbach H. Preventing Banking Crises with Private Insurance? // CESifo Economic Studies. 2013. Vol. 59. Iss. 4. P. 609–627. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifs043>.
22. Kallberg J., Liu C. H., Villupuram S. Preferred Stock: Some Insights into Capital Structure // Journal of Corporate Finance. 2013. Vol. 21. P. 77–86. <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2013.01.005>.
23. Khah S. A. M., Vermaelen T., Wolff C. C. P. The Determinants of CoCo Bond Prices // Journal of Derivatives. 2019. Vol. 26. No. 3. P. 35–52. <https://doi.org/10.3905/jod.2019.26.3.035>.
24. Kind A., Oster P., Peter F. J. The Determinants of Banks' AT1 CoCo Spreads // European Financial Management. 2022. Vol. 28. Iss. 2. P. 567–604. <https://doi.org/10.1111/eufm.12314>.
25. Liao Q., Mehdiian S., Rezvanian R. An Examination of Investors' Reaction to the Announcement of CoCo Bonds Issuance: A Global Outlook // Finance Research Letters. 2017. Vol. 22. P. 58–65. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2016.12.034>.
26. Liberadzki M., Liberadzki K. Contingent Convertible Bonds, Corporate Hybrid Securities and Preferred Shares. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 248 p.
27. Longstaff F. A., Schwartz E. S. A Simple Approach to Valuing Risky Fixed and Floating Rate Debt // The Journal of Finance. 1995. Vol. 50. Iss. 3. P. 789–819. <https://doi.org/10.2307/2329288>.
28. Oster P. Contingent Convertible Bond Literature Review: Making Everything and Nothing Possible? // Journal of Banking Regulation. 2020. Vol. 21. P. 343–381. <https://doi.org/10.1057/s41261-019-00122-z>.
29. Rahill T., van den Broek J. Cross currency opportunities: EUR spreads to outperform USD counterparts. ING Think, 2021. <https://think.ing.com/articles/cross-currency-opportunities-corporate-reverse-yankee-supply-ecb-fed-eur-usd-spreads>.
30. Sigmund M., Zimmermann K. Determinants of Contingent Convertible Bond Coupon Rates of Banks: An Empirical Analysis. Oesterreichische Nationalbank, 2021. <http://hdl.handle.net/10419/264828>.
31. Turfus C., Shubert A. Analytic Pricing of CoCo Bonds // International Journal of Theoretical and Applied Finance. 2017. Vol. 20. No. 5. <https://doi.org/10.1142/S0219024917500340>.
32. Valbuena J. P., Eidenmüller H. Bailout Blues: The Write-Down of the AT1 Bonds in the Credit Suisse Bailout // European Business Organization Law Review. 2023. Vol. 24. P. 409–419. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-023-00292-4>.
33. Vallée B. Contingent Capital Trigger Effects: Evidence from Liability Management Exercises // The Review of Corporate Finance Studies. 2019. Vol. 8. Iss. 2. P. 235–259. <https://doi.org/10.1093/rcfs/cfz004>.
34. Von Furstenberg G. M. Managing the Terms for Converting CoCos // Journal of Advances in Economics and Finance. 2017. Vol. 2. Iss. 3. P. 175–184. <https://doi.org/10.22606/jaef.2017.23003>.
35. Wilkens S., Bethke N. Contingent Convertible (CoCo) Bonds: A First Empirical Assessment of Selected Pricing Models // Financial Analysts Journal. 2014. Vol. 70. Iss. 2. P. 59–77. <https://doi.org/10.2469/faj.v70.n2.3>.



## References

1. Avis O.U. (2023). Comparative Assessment of the Regulation of the Foreign Financial Market and the Expediency of Using its Experience in Russia. *Finansovye rynki i banki – Financial Markets and Banks*, 6, 152–164 (in Russ.).
2. Brizitskaya A.V. (2015). Specifics of Implementation of the Third Generation Standards for Capital Adequacy in the Banking Practice of Foreign Countries. *Financial Journal*, 4 (26), 112–121 (in Russ.).
3. Donetskova O.Yu. (2021). Interbank Competition in the Russian banking Market. *Finansy: teoriya i praktika – Finance: Theory and Practice*, 25 (1), 143–156 (in Russ.). <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2021-25-1-143-156>.
4. Kondaratova O.S. (2015). Regulatory Capital of a Bank: A Comparative Analysis of Basel II and Basel III Accords. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, 22 (646), 13–19 (in Russ.).
5. Pashkovskaya I.V. (2013). The Role of Convertible Bonds in Maintaining Bank's Capital Requirements During Crisis. *Finansy, den'gi, investitsii – Finance, Money, Investments*, 3 (47), 14–17 (in Russ.).
6. Teplova T.V., Sokolova T.V. (2018). Research Fields of Bond Markets. Moscow: INFRA-M. 455 p. (in Russ.).
7. Ammann M., Blickle K., Ehmann C. (2017). Announcement Effects of Contingent Convertible Securities: Evidence from the Global Banking Industry. *European Financial Management*, 23 (1), 127–152. <https://doi.org/10.1111/eufm.12092>.
8. Avdjiev S., Bogdanova B., Bolton P., Jiang W., Kartasheva A. (2017). CoCo Issuance and Bank Fragility. *BIS Working Papers*, 678. <https://www.bis.org/publ/work678.htm>.
9. Bologna P., Miglietta A., Segura A. (2020). Contagion in the CoCos Market? A Case Study of Two Stress Events. *International Journal of Central Banking*, 16 (6), 137–184. <https://www.ijcb.org/journal/ijcb20q5a4.htm>.
10. Boermans M.A., van Wijnbergen S. (2018). Contingent convertible bonds: Who invests in European CoCos? *Applied Economics Letters*, 25 (4), 234–238. <https://doi.org/10.1080/13504851.2017.1310995>.
11. Calomiris C.W., Herring R.J. (2013). How to Design a Contingent Convertible Debt Requirement That Helps Solve Our Too-Big-to-Fail Problem. *Journal of Applied Corporate Finance*, 25 (2), 39–62. <https://doi.org/10.1111/jacf.12015>.
12. Coelho R., Taneja J., Vrbaski R. (2023). Upside Down: When AT1 Instruments Absorb Losses Before Equity. *FSI Briefs*, 21. <https://www.bis.org/fsi/fsibriefs21.htm>.
13. Corcuera J.M. et al. (2014). Close Form Pricing Formulas for Coupon Cancellable CoCos. *Journal of Banking and Finance*, 42 (1), 339–351. <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2014.01.025>.
14. Davis D., Korenok O., Prescott E.S. (2014). An Experimental Analysis of Contingent Capital with Market-Price Triggers. *Journal of Money, Credit and Banking*, 46 (5), 999–1033. <https://doi.org/10.1111/jmcb.12132>.
15. Davis D., Prescott E.S. (2017). Fixed Prices and Regulatory Discretion as Triggers for Contingent Capital Conversion: An Experimental Examination. *International Journal of Central Banking*, 13 (2), 33–71. <https://www.ijcb.org/journal/ijcb17q2a2.htm>.
16. De Spiegeleer J. et al. (2017). The Impact of Skew on the Pricing of Coco Bonds. *International Journal of Financial Engineering*, 4 (1), 1–19. <https://doi.org/10.1142/s2424786317500128>.
17. De Spiegeleer J., Schoutens W. (2012). Pricing Contingent Convertibles: A Derivatives Approach. *The Journal of Derivatives*, 20 (2), 27–36. <https://doi.org/10.3905/jod.2012.20.2.027>.
18. Duffie D., Singleton K.J. (1999). Modeling Term Structures of Defaultable Bonds. *The Review of Financial Studies*, 12 (4), 687–720. <https://doi.org/10.1093/rfs/12.4.687>.
19. Fajardo J., Mendes L. (2020). On the propensity to issue contingent convertible (CoCo) bonds. *Quantitative Finance*, 20 (4), 691–707. <https://doi.org/10.1080/14697688.2019.1685124>.
20. Flannery M.J. (2014). Contingent Capital Instruments for Large Financial Institutions: A Review of the Literature. *Annual Review of Financial Economics*, 6 (1), 225–240. <https://doi.org/10.1146/annurev-financial-110613-034331>.
21. Gersbach H. (2013). Preventing Banking Crises with Private Insurance? *CESifo Economic Studies*, 59 (4), 609–627. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifs043>.
22. Kallberg J., Liu C.H., Villupuram S. (2013). Preferred Stock: Some Insights into Capital Structure. *Journal of Corporate Finance*, 21, 77–86. <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2013.01.005>.
23. Khah S.A.M., Vermaelen T., Wolff C.C.P. (2019). The Determinants of CoCo Bond Prices. *Journal of Derivatives*, 26 (3), 35–52. <https://doi.org/10.3905/jod.2019.26.3.035>.
24. Kind A., Oster P., Peter F.J. (2022). The Determinants of Banks' AT1 CoCo Spreads. *European Financial Management*, 28 (2), 567–604. <https://doi.org/10.1111/eufm.12314>.
25. Liao Q., Mehdian S., Rezvanian R. (2017). An Examination of Investors' Reaction to the Announcement of CoCo Bonds Issuance: A Global Outlook. *Finance Research Letters*, 22, 58–65. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2016.12.034>.
26. Liberadzki M., Liberadzki K. (2019). Contingent Convertible Bonds, Corporate Hybrid Securities and Preferred Shares. Cham: Palgrave Macmillan. 248 p.
27. Longstaff F.A., Schwartz E.S. (1995). A Simple Approach to Valuing Risky Fixed and Floating Rate Debt. *The Journal of Finance*, 50 (3), 789–819. <https://doi.org/10.2307/2329288>.
28. Oster P. (2020). Contingent Convertible Bond Literature Review: Making Everything and Nothing Possible? *Journal of Banking Regulation*, 21 (4), 343–381. <https://doi.org/10.1057/s41261-019-00122-z>.



29. Rahill T., van den Broek J. (2021). Cross currency opportunities: EUR spreads to outperform USD counterparts. *ING Think*. <https://think.ing.com/articles/cross-currency-opportunities-corporate-reverse-yankee-supply-ecb-fed-eur-usd-spreads>.
30. Sigmund M., Zimmermann K. (2021). Determinants of Contingent Convertible Bond Coupon Rates of Banks: An Empirical Analysis. *Oesterreichische Nationalbank*. <http://hdl.handle.net/10419/264828>.
31. Turfus C., Shubert A. (2017). Analytic Pricing of CoCo Bonds. *International Journal of Theoretical and Applied Finance*, 20 (5). <https://doi.org/10.1142/S0219024917500340>.
32. Valbuena J.P., Eidenmüller H. (2023). Bailout Blues: The Write-Down of the AT1 Bonds in the Credit Suisse Bailout. *European Business Organization Law Review*, 24, 409–419. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-023-00292-4>.
33. Vallée B. (2019). Contingent Capital Trigger Effects: Evidence from Liability Management Exercises. *The Review of Corporate Finance Studies*, 8 (2), 235–259. <https://doi.org/10.1093/rcfs/cfz004>.
34. Von Furstenberg G.M. (2017). Managing the Terms for Converting CoCos. *Journal of Advances in Economics and Finance*, 2 (3), 175–184. <https://doi.org/10.22606/jaef.2017.23003>.
35. Wilkens S., Bethke N. (2014). Contingent Convertible (CoCo) Bonds: A First Empirical Assessment of Selected Pricing Models. *Financial Analysts Journal*, 70 (2), 59–77. <https://doi.org/10.2469/faj.v70.n2.3>.

### **Информация об авторе**

**Михаил Сергеевич Макушкин**, аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва

### **Information about the author**

**Mikhail S. Makushkin**, Postgraduate, National Research University Higher School of Economics, Moscow

Статья поступила в редакцию 27.05.2024  
Одобрена после рецензирования 28.08.2024  
Принята к публикации 20.09.2024

The article submitted May 27, 2024  
Approved after reviewing August 28, 2024  
Accepted for publication September 20, 2024

# Создание особых экономических зон после моратория: причины, тенденции, закономерности

**Владимир Владимирович Громов**

E-mail: [gromov-vv@ranepa.ru](mailto:gromov-vv@ranepa.ru), ORCID: 0000-0003-1340-359X

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

## Аннотация

Улучшение инвестиционного климата — один из главных приоритетов российской налоговой политики, в которой заметную роль играют особые экономические зоны (ОЭЗ). Темпы их создания в последние годы сильно возросли. Основная идея, как всегда, состоит в привлечении инвестиций. Однако чем больше появляется таких зон, тем очевиднее становится пробел в определении стратегической роли режима ОЭЗ, который уже представлен в десятках российских регионов, но до сих пор не имеет под собой четкого концептуального обоснования. Более того, оживление интереса к особым экономическим зонам контрастирует с действовавшим до недавнего времени мораторием на их создание. Столь разительная перемена должна иметь под собой мотивы, понимание которых необходимо для того, чтобы избежать поверхностного взгляда на политику привлечения инвестиций, поскольку в настоящее время они особенно важны для обеспечения макроэкономической стабильности. Цель статьи связана с выявлением проблем, которые могут препятствовать эффективному применению режима ОЭЗ в России. Исходя из этого, в статье систематизируются предпосылки отмены моратория, устанавливаются закономерности и объясняются тенденции создания особых экономических зон, а также даются предложения по развитию концепции экономического зонирования.

**Ключевые слова:** инвестиции, инвестиционный климат, налоговая политика, налоговый режим, особая экономическая зона, ОЭЗ, преференциальный режим, регионы

**JEL:** E62, L52, R11

**Финансирование:** статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

**Для цитирования:** Громов В. В. Создание особых экономических зон после моратория: причины, тенденции, закономерности // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 60–77. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-60-77>.

© Громов В. В., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-60-77>

## Establishment of Special Economic Zones after the Moratorium: Motives, Trends, Patterns

**Vladimir V. Gromov**

RANEPA, Moscow, Russian Federation

[gromov-vv@ranepa.ru](mailto:gromov-vv@ranepa.ru), <https://orcid.org/0000-0003-1340-359X>

**Abstract**

Improvement of the investment climate is one of the main priorities of the Russian tax policy, in which special economic zones (SEZ's) play a significant role. The pace of their creation has increased significantly in recent years. The main idea, as always, is to attract investment. However, the more such zones appear, the more obvious becomes the gap in defining the strategic role of the SEZ regime, which has already been introduced in dozens of Russian regions, but still lacks a clear conceptualization. Moreover, the revival of interest in SEZ's contrasts sharply with the recent moratorium on their creation. Such dramatic changes have underlying motives, the understanding of which is necessary to avoid a superficial view of investment attraction policies. Since they are currently of particular importance for ensuring macroeconomic stability, the purpose of the article is to identify the problems that may hinder the effective application of the SEZ regime in Russia. On this basis, the article systematizes the prerequisites for lifting the moratorium, establishes patterns and explains trends in the creation of SEZ's, as well as gives proposals for the development of the concept of economic zoning.

**Keywords:** investment, investment climate, SEZ, preferential tax treatment, special economic zone, region, tax policy, tax regime

**JEL:** E62, L52, R11

**Funding:** The article was written on the basis of the RANEPА state assignment research program.

**For citation:** Gromov V.V. (2024). Establishment of Special Economic Zones after the Moratorium: Motives, Trends, Patterns. *Financial Journal*, 16 (5), 60–77 (in Russ.).  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-60-77>.

© Gromov V.V., 2024

---

---

**ВВЕДЕНИЕ**

Обеспечение макроэкономической стабильности в условиях санкционного давления неразрывно связано с формированием и накоплением инвестиционных ресурсов, а это значит, что в перспективе ближайших лет в России продолжится курс на проведение стимулирующей налоговой политики. Несмотря на то, что в своем действующем виде она опирается на принцип множественности преференциальных режимов, каждый из которых вводится для выполнения заранее определенной социально-экономической задачи, основным среди них по-прежнему остается режим особых экономических зон (ОЭЗ). На сегодняшний день они считаются «ключевыми инструментами стимулирования регионального и национального экономического роста»<sup>1</sup>, к которым проявляют возрастающий интерес как регионы, так и предпринимательский сектор<sup>2</sup>. Практика подтверждает данный тезис: наблюдаемые темпы экономического зонирования в последние годы сильно возросли, вследствие чего общее количество таких зон превышает пять десятков. И это без учета других территорий с преференциальным порядком налогообложения, которые нередко и произвольно тоже именуют особыми экономическими зонами.

---

<sup>1</sup> В России пройдет первый международный форум ОЭЗ. Минэкономразвития России. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/v\\_rossii\\_proydet\\_pervyy\\_mezhdunarodnyy\\_forum\\_oez.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/v_rossii_proydet_pervyy_mezhdunarodnyy_forum_oez.html).

<sup>2</sup> Дмитрий Вахруков: зарегистрировано 1000 резидентов в особых экономических зонах. Минэкономразвития России. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/dmitriy\\_vahrukov\\_zaregistrirovano\\_1000\\_rezidentov\\_v\\_osobykh\\_ekonomicheskikh\\_zonah.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/dmitriy_vahrukov_zaregistrirovano_1000_rezidentov_v_osobykh_ekonomicheskikh_zonah.html).

Вместе с тем, признавая значимость данного режима для отечественной экономики, нельзя не отметить, что среди своих альтернатив он является наиболее противоречивым с точки зрения результатов функционирования. Если одни зоны, как например: «Алабуга», «Иннополис», «Липецк», «Санкт-Петербург», «Титановая долина» и «Тольятти», были замечены и высоко оценены в рамках международного рейтинга экономических зон<sup>3</sup>, то другие, прежде всего зоны туризма, показывают в своем большинстве крайне низкие результаты. Поэтому нельзя говорить о том, что идея экономического зонирования, изначально призванного ускорить темпы рыночных преобразований в России, к настоящему времени реализована успешно или, наоборот, полностью провалилась. Более того, как таковой режим ОЭЗ успел пройти долгий и сложный путь трансформаций: это и собственно переход от *свободных* экономических зон к *особым* экономическим зонам в 2005 г., и переключение внимания федеральных властей на территории опережающего развития (ТОР), создаваемые с 2015 г., и установление в 2016 г. моратория на дальнейшее создание особых экономических зон, и, наоборот, оживление интереса к ним в 2018 г. с отменой указанного моратория и последующей территориальной «экспансией» режима ОЭЗ в регионах. Хотя каждый такой шаг был ответом на вызов своего времени, разительная перемена взглядов на будущее режима (притом в столь короткий срок) и колебания мнений по поводу того, для чего, в каких регионах и как его надо применять, вместе свидетельствуют о том, что оптимальная формула экономического зонирования, которая бы успешно максимизировала инвестиционную привлекательность территорий, пока не найдена. За широким отраслевым охватом, какой характерен для режима ОЭЗ, обнаруживается дефицит стратегии его применения во взаимосвязи целей национального и регионального, отраслевого и территориального развития.

Заметный «невооруженным глазом» процесс создания ОЭЗ, успевший набрать высокие темпы, стал частью современной реальности. Несмотря на все сложности, сопряженные с трудной судьбой режима ОЭЗ, государство по-прежнему связывает с ним перспективы социально-экономического развития. Но при значительном количестве особых экономических зон гораздо большую, чем прежде, актуальность приобретают вопросы методологического обеспечения указанного процесса. Исходя из этого, цель статьи заключается в том, чтобы, показав особенности экономического зонирования и лежащие в его основе мотивы, высветить в этой области проблемы, не получившие к настоящему времени должного внимания, и выделить ключевые направления их решения.

## **НАЗНАЧЕНИЕ И СУДЬБА ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН**

Экономическое зонирование нельзя рассматривать в отрыве от того, что мы понимаем под особыми экономическими зонами. Дело в том, что к ним порой относят любые территории, на которых проводится благоприятная для налогоплательщиков фискальная политика, из-за чего территории опережающего развития, свободный порт Владивосток и другие аналогичные режимы деятельности могут восприниматься как разновидности ОЭЗ, и такой предельно широкий взгляд находит место в научной литературе [Резяпова, 2017]. Для того, чтобы исключить какую-либо неопределенность в этом вопросе, необходимо подчеркнуть, что в целях настоящего исследования к особым экономическим зонам мы относим территории с режимом деятельности, который устанавливается на основании Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — Закон об ОЭЗ), следуя таким образом более строгому подходу.

<sup>3</sup> Имеется в виду рейтинг «Global Free Zones of the Year». Он ежегодно публикуется на портале «fDi Intelligence», представляющем собой информационный ресурс, который предоставляет актуальный обзор глобальной инвестиционной деятельности.

По функциональному назначению режим ОЭЗ относится к числу режимов инвестиционно-го характера, т. е. призван «создать благоприятный климат для привлечения и вложения инвестиций и развития бизнеса, а также способствовать размещению производств на территории Российской Федерации»<sup>4</sup>. С его помощью государство проводит инвестиционную политику, которая на этапе экономических и политических преобразований начала 1990-х гг. была направлена на ускорение перехода к рынку путем внедрения элементов рыночного хозяйства за счет привлечения зарубежного капитала и технологий, а с 2006 г., когда переход к рынку в основном завершился [Николаев, 2007], связана преимущественно с повышением конкурентоспособной отечественной экономики и обеспечением притока капитала в РФ / противодействием его оттоку из РФ.

В силу того, что режим ОЭЗ является режимом территориального действия, при его введении возникают различия в условиях осуществления предпринимательской деятельности, причем не только регионального, но и муниципального уровня. Эти различия не квалифицируются как нарушение единства экономического пространства, поскольку направлены на экономическое благоприятствование, а в контексте ярко выраженного регионального неравенства, наоборот, могут рассматриваться в качестве калибровочного механизма, который сглаживает различия в инвестиционной привлекательности регионов и помогает государству выравнивать шансы последних на привлечение инвесторов. Такой подход называют балансированием инвестиционного климата [Лаптев, 2015].

Функционирование режима строится на взаимодействии инвестора с государством, предоставляющим инвестору поддержку в расчете на успешную реализацию им инвестиционного проекта. Вначале такое взаимодействие оказалось неудачным из-за превращения свободных экономических зон во внутренние офшоры (по причине неэффективного правового регулирования инвестиционной деятельности) [Реут, 2006], но не бесполезным с точки зрения того опыта, который был получен в процессе формирования рыночного хозяйства и затем использован для того, чтобы избавиться от выявленных дефектов в экономическом зонировании. Пересмотр его основ, завершивший собой масштабную налоговую реформу 2000-х гг., был символично обозначен отказом от термина «свободная экономическая зона» в пользу термина «особая экономическая зона». Подобное переименование служило лучшему восприятию произошедших изменений, включавших среди прочего разделение зон на функционально-хозяйственные типы при унификации перечня налоговых льгот в рамках каждого из них.

Важно учитывать, что «особые экономические зоны сегодня — это, прежде всего, государственно-частное партнерство» [Ильин, 2011]. В нем частные инвестиции сочетаются с бюджетным финансированием, необходимым для того, чтобы перераспределять аккумулированные путем сбора налогов средства в наиболее приоритетные отрасли, «которые имеют существенное значение для повышения экономического потенциала Российского государства» [Бит-Шабо, 2023]. Соответственно, если государство не получает ожидаемых результатов, оно сталкивается с чистыми бюджетными потерями, поэтому во многом его отношение к особым экономическим зонам и взгляд на их будущее складывается под влиянием соотношения частных и бюджетных инвестиций, выгод и издержек, тем бременем, которое в конечном итоге ложится на бюджетную систему и определяет своего рода плату за экономический рост.

С этой точки зрения рубежом в официальных оценках перспективности ОЭЗ как преференциального режима стал 2016 г., когда Счетная палата РФ после проведения проверочных мероприятий пришла к выводу, что «за 10 лет своего существования особые экономические зоны так и не стали действенным инструментом поддержки национальной

---

<sup>4</sup> Письмо Минфина России от 5 октября 2018 г. № 03-01-11/71700.

экономики»<sup>5</sup>. Действительно, на инфраструктурное обеспечение режима ОЭЗ из бюджетной системы выделялись значительные суммы, но те результаты, которые ежегодно фиксировались в отчете Минэкономразвития России, позволяли утверждать, что особые экономические зоны, учитывая к тому же их немалое число, обходятся государству слишком дорого. К 1 июля 2016 г. оно потратило почти 188 млрд руб. (как федеральных, так и региональных денег) в совокупности на 26 ОЭЗ (т. е. без учета восьми ОЭЗ, не сумевших заинтересовать инвесторов и ликвидированных). Усилиями резидентов ОЭЗ на тот момент времени было создано 21,2 тыс. рабочих мест<sup>6</sup>. Другими словами, для создания одного рабочего места (как основного индикатора социального развития) требовалось выделять из бюджетной системы около 9 млн руб., из чего следовало, что режим, предназначенный формировать центры притяжения частных инвестиций, с этой задачей в целом не справлялся и, опираясь прежде всего на государственные деньги, вел к снижению эффективности бюджетных расходов. Поскольку подходы к их оптимизации в рамках режима ОЭЗ отсутствовали, а сами расходы уже были очень велики, Президент РФ принял тогда решение приостановить процесс создания новых ОЭЗ, ставшее фактически мораторием<sup>7</sup>. Правительство РФ отреагировало ликвидацией ряда ОЭЗ, признанных неэффективными. Большинство из них были зонами туризма<sup>8</sup>, на которые, согласно данным Счетной палаты РФ, федеральный бюджет израсходовал 3,7 млрд руб. «без достижения требуемого результата»<sup>9</sup>.

Признавая недостаточную инвестиционную привлекательность режима и его обременительность для федерального бюджета, приведшие к мораторию, вряд ли можно согласиться с мнением о том, что причиной проблемы явилось «множество дополнительных требований к резидентам особых экономических зон», сделавших «эти зоны недоступными для большинства» [Шестакова, 2014]. Режим, который носит адресный характер, вовсе не должен быть доступен большинству, а недостаток инвесторов обычно вызывается проблемами в инфраструктурном обеспечении территории, отведенной под режим, и оформлении прав на земельные участки, входящие в границы ОЭЗ. В любом случае мораторий в сочетании с оптимизацией количества особых экономических зон закрывал на обозримое будущее вопрос экономического зонирования в прежнем формате, который ожиданий не оправдал. Поэтому акценты налогового стимулирования все сильнее смещались в плоскость других преференциальных режимов, последовательно вводимых для сконцентрированного решения задач, которые в свое время были целиком возложены на режим ОЭЗ. Так, промышленное развитие призваны обеспечить режимы региональных инвестиционных проектов и специальных инвестиционных контрактов; инновационное развитие — инновационные научно-технологические центры, включая центр «Сколково»; транспортно-логистическое развитие — свободный порт Владивосток вместе с Арктической зоной РФ; развитие туризма — (временно) пониженная ставка налога на прибыль для

<sup>5</sup> Отчет Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности акционерного общества "Особые экономические зоны" и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации, в части, касающейся эффективности использования средств федерального бюджета, государственного имущества и иных средств при создании и функционировании особых экономических зон в Российской Федерации в 2014–2015 годах».

<sup>6</sup> По данным отчета Минэкономразвития России о результатах функционирования особых экономических зон за 2016 год и за период с начала функционирования особых экономических зон.

<sup>7</sup> Особые зоны по специальным ценам: правительству поручено остановить создание ОЭЗ // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3008286>.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».

<sup>9</sup> Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 году особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации"».



туристических организаций Дальнего Востока (применялась в течение 2018–2022 гг.). На их фоне территории опережающего развития формируют режим комплексной отраслевой поддержки, хотя изначально и создавались в целях поддержки главным образом производственных видов деятельности. Легко заметить, что все эти направления инвестиционной деятельности укладываются в многозадачность режима ОЭЗ и соответствуют его типам: промышленно-производственному, технико-внедренческому, туристско-рекреационному и портовому.

Таким образом, политика налогового стимулирования последних лет характеризовалась отказом от многозадачности одного преференциального режима в пользу распределения задач между разными режимами с более глубокой нормативно-правовой (как правило, на уровне отдельных федеральных законов) проработкой прав и гарантий, на которые могут рассчитывать инвесторы в рамках каждого режима. Поэтому сомнительным представляется утверждение о том, что «имеющее место разнообразие в условиях, ограничениях и запретах в статусе резидентов (участников) различных территорий с особым статусом не имеет под собой никакого рационального объяснения» [Овсянников, Шевелева, 2020]. Оно есть и связано с теми функциями, которые государство назначает каждому преференциальному режиму. Различаясь, эти функции делают нецелесообразной унификацию режимов только ради того, чтобы упростить законодательство, а сходство способов, используемых для снижения фискальной нагрузки (пониженные налоговые ставки и освобождения) не является основанием для того, чтобы налоговые льготы тоже имели одинаковый состав и (или) размер. Как было верно подмечено, «объединение правовых основ льготного налогообложения для резидентов территорий с особыми экономическими режимами в актах налогового законодательства тем не менее не предполагает единого механизма предоставления льгот» [Садчиков, 2018], хотя и то и другое, конечно, не значит, что действующая конструкция налоговых режимов, отдельных стимулов и условий их использования является оптимальной, т. е. наилучшей из возможных.

Между тем внедрение новых правовых форм взаимодействия государства с инвесторами, а также обновленного формата их налоговой поддержки явилось предпосылкой для того, чтобы ограничить количество особых экономических зон, на место которых пришли бы соответственно альтернативные режимы, более адаптированные к потребностям регионального развития. В этом состоит объяснение того факта, что в течение 2017 г. ни одно решение о создании ОЭЗ принято не было. Но такой подход в налоговой политике господствовал недолго, и с 2018 г. процесс создания ОЭЗ возобновляется и, более того, впоследствии набирает невиданные до моратория темпы: только за период 2018–2022 гг., т. е. всего за пять лет, в России появляется 25 новых ОЭЗ, что составляет половину от количества всех особых экономических зон, созданных после принятия Закона об ОЭЗ в 2005 г. и не ликвидированных к настоящему времени<sup>10</sup>.

Нельзя не заметить, что подобная ситуация выглядит на сторонний взгляд довольно противоречивой. С одной стороны, государство вновь полагается на режим ОЭЗ; количество новых зон свидетельствует о том, что он воспринимается как надежный, проверенный временем инструмент привлечения инвесторов. С другой стороны, в случае высокой результативности ОЭЗ у государства не появилась бы потребность в том, чтобы привлекать инвесторов за рамками режима ОЭЗ и идти по пути разнообразия альтернативных ему режимов, аналогичных по назначению, но во многом отличающихся особенностями правового регулирования. Однако у решения отменить мораторий были свои мотивы

---

<sup>10</sup> По состоянию на 1 января 2024 г. в России насчитывалось 50 ОЭЗ (без учета особых экономических зон, созданных на основании федеральных законов в Калининградской, Магаданской и Сахалинской областях (Курильские острова), и свободных экономических зон).

и причины, которые следует обозначить, поскольку без них невозможно понять тенденции и черты сложившейся практики экономического зонирования, а также проблемы в концептуальном оформлении данного процесса.

### **ПРЕДПОСЫЛКИ И ЛОГИКА ИЗМЕНЕНИЙ**

Изменения, наблюдаемые в области экономического зонирования, следует рассматривать, принимая во внимание: специфику моратория; мнение Минэкономразвития России об эффективности функционирования особых экономических зон; их структуру (распределение по типам); трансформацию целей их создания; экономический фон, на котором было принято решение об отмене моратория; изменение практики распределения расходных обязательств между уровнями власти (состояние нового компромисса федерального центра с регионами); санкционное давление; отсутствие у регионов права самостоятельно снижать ставку налога на прибыль организаций.

*Мораторий.* Прежде всего следует отметить, что он не был закреплен в федеральном законодательстве и, по сути, проистекал из президентского поручения, которое, как известно, не является нормативно-правовым актом. Правовые основы экономического зонирования в период действия моратория оставались прежними, какие-либо поправки (например, запреты и ограничения в связи с установлением моратория) в Закон об ОЭЗ внесены не были. Однако региональные правительства (по линии органов исполнительной власти, исполнявших указанное поручение) временно утратили возможность подавать в Минэкономразвития России заявки на создание особых экономических зон. Об этом, собственно, и сказал губернатор Новгородской области А. С. Никитин на заседании президиума Госсовета по вопросу развития промышленного потенциала регионов в 2018 г., одновременно попросив главу государства разрешить регионам «подавать эти заявки, рассматриваться и так далее на особые зоны», т. е. перезапустить процесс экономического зонирования<sup>11</sup>. При согласии главы государства мораторий был оперативно снят, чем объясняется его кратковременное действие и довольно простой порядок отмены (не потребовавший пересмотра, согласования и утверждения нормативно-правовых актов). Кроме того, процесс создания особых экономических зон изначально приостанавливался, а не прекращался, а это значит, что рано или поздно он был бы возобновлен. Соответственно, вопрос сводился к тому, когда и в каком формате это произойдет.

*Позиция Минэкономразвития России.* Создавая ограниченный по территории действия благоприятный налоговый режим деятельности, государство соглашается с тем, что временно потеряет часть своих налоговых доходов в обмен на то, что будет создана точка роста региональной, а возможно, и национальной экономики, которая, сконцентрировав налоговую базу, в дальнейшем позволит компенсировать налоговые расходы и наполнить бюджетную систему новыми доходами. Поскольку функционирование любого преференциального режима, ограниченного той или иной территорией, формирует дополнительную нагрузку на бюджетную систему, федеральный центр в лице Правительства РФ вправе рассчитывать на регулярное получение отчета о том, насколько оправдываются усилия, прилагаемые к обеспечению роста инвестиционной активности в соответствующем регионе. Данная информация необходима прежде всего для того, чтобы иметь полное представление о пользе режима и принимать обоснованные решения, касающиеся экономического зонирования, на основе результатов, достигнутых к моменту подготовки отчета. В свою очередь этот отчет ежегодно составляет Минэкономразвития России, а потому содержащиеся в нем сведения и выводы, обладающие достаточно высокой детализацией, влияют на восприятие режима на уровне Правительства РФ и тем самым определяют

<sup>11</sup> Стенограмма заседания президиума Госсовета по вопросу развития промышленного потенциала регионов 1 февраля 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56768>.

шансы одобрения поступающих из регионов заявок на создание особых экономических зон, а в итоге — на их общее количество. Будучи важнейшим информационным источником, в котором обобщаются выводы о количестве, структуре и состоянии ОЭЗ, ежегодные отчеты служат своего рода фундаментом, на котором выстраивается официальная позиция в дискуссии о целесообразности дальнейшего применения режима, включая вопросы развития его налоговой составляющей, равно как сочетания с другими мерами налогового стимулирования инвестиционной деятельности. Отталкиваясь от этого, заметим, что в отчете, подготовленном по состоянию на 1 июля 2017 г., фиксировалась эффективность промышленно-производственных и технико-внедренческих зон<sup>12</sup>, и вполне логично, что инициатива отменить мораторий получила поддержку со стороны Минэкономразвития России. Это было нужно потому, что, по словам Министра экономического развития РФ (на тот момент М. С. Орешкина), особые экономические зоны представляют «для регионов очень хороший инструмент»<sup>13</sup>. Кроме того, мораторий не делал никаких различий между эффективными и неэффективными типами ОЭЗ. Последнее было явным упрощением, поскольку, преграждая путь неэффективности, мораторий одновременно консервировал применение режима даже в тех типах ОЭЗ, которые показали себя с хорошей стороны. Поэтому сразу после отмены моратория не только возросло количество особых экономических зон, но сильно изменилась их структура (в пользу зон промышленности). При этом нельзя забывать о том, что выводы об эффективности составляются на основе методологии, которая вызывает у ряда экономистов критику, поскольку ставит во главу угла «степень реализации плана, соблюдение или нарушение которого не свидетельствует об эффективности самих ОЭЗ» [Челпанова, Понежина, 2022], и обходит вниманием «вопрос разработки и установления целевых значений» по критериям, с помощью которых действительно измерялось бы достижение конкретной цели применения режима [Левушкин, 2016].

*Структура особых экономических зон.* Хотя в Законе об ОЭЗ одинаково говорится о поддержке целого ряда отраслей и направлений деятельности без выделения среди них каких-либо более важных, о наличии приоритетов можно судить по количеству особых экономических зон того или другого типа. Так, с момента появления в законодательстве туристско-рекреационного типа ОЭЗ приоритет на практике был отдан именно ему: с 2007 по 2015 г. в общем количестве особых экономических зон преобладали зоны туризма. Примерно каждая вторая особая экономическая зона в России была до моратория туристско-рекреационной. Более того, резиденты ОЭЗ Северо-Кавказского туристского кластера получали от государства наибольший объем налоговых преференций по налогу на прибыль<sup>14</sup>. На фоне увеличивавшегося разнообразия льготных налоговых режимов, стимулирующих производственные виды деятельности, выходило, что режим ОЭЗ воспринимается государством скорее как режим приоритетной поддержки туризма. И для такого подхода, действительно, имеются основания — туристическая деятельность не охвачена другими режимами, введенными позже режима ОЭЗ; при этом она важна для экономического развития не только регионов Северного Кавказа, но и многих других регионов с высоким туристическим потенциалом, раскрыть который, как считается, можно путем предоставления инвесторам особых благоприятных условий деятельности. Вместе с тем после решений, связанных с мораторием, концепция экономического зонирования претерпела изменения: теперь режим ОЭЗ ставится (и это подтверждается обозначенной выше позицией

---

<sup>12</sup> Отчет Минэкономразвития России о результатах функционирования особых экономических зон за 2017 год и за период с начала функционирования особых экономических зон.

<sup>13</sup> Стенограмма заседания президиума Госсовета по вопросу развития промышленного потенциала регионов 1 февраля 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56768>.

<sup>14</sup> Здесь имеются в виду действовавшие одновременно нулевая федеральная ставка налога на прибыль и повышающий коэффициент к норме амортизации основных средств. В рамках других типов ОЭЗ эти преференции не сочетались.

Минфина России) в ряд режимов, которые должны ускорить в первую очередь промышленное развитие страны и способствовать импортозамещению, под которым, в определении Правительства РФ, надо понимать локализацию на территории страны производств и технологий для замещения импортируемых товаров, услуг и технологий<sup>15</sup>. Примечательно, что резкий рост числа особых экономических зон последних лет (после отмены моратория), о котором говорилось выше, связан с созданием зон промышленно-производственного типа: к нему относятся 22 из 25 ОЭЗ, появившихся в течение 2018–2022 гг. С большей осторожностью, чем прежде, государство решается на применение данного режима за рамками промышленной политики, в связи с чем для поддержки иных сегментов экономики особые экономические зоны, как правило, больше не создаются. В связи с этим соотношение функционально-хозяйственных типов ОЭЗ теперь сильно отличается от прежнего, показывая заметно возросшую роль промышленно-производственного типа ОЭЗ, ныне преобладающего над всеми остальными типами и широко используемого в российских регионах, причем вне зависимости от уровня их дотационности<sup>16</sup>.

*Экономическая ситуация.* У любых изменений, относящихся к стимулирующей налоговой политике, всегда имеются предпосылки, определяемые состоянием экономики и потребностями в инвестиционных ресурсах для ее развития. В этом смысле оживление интереса к особым экономическим зонам на федеральном уровне<sup>17</sup> является реакцией властей на недостаток инвестиционной активности, а разворот в сторону производственных видов деятельности косвенно указывает на то, что других льготных налоговых режимов, активно используемых с 2014 г. для содействия промышленной политике, не хватило для принципиального улучшения инвестиционного климата в РФ. Например, по данным Банка России известно, что размер прямых иностранных инвестиций в 2016 г. (когда был введен мораторий на создание особых экономических зон) составил 32,5 млн долл. США, тогда как в 2018 г. (когда этот мораторий был отменен) сократился до 8,8 млн долл. США, т. е. почти в четыре раза. Нетрудно разглядеть мотив для «реанимации» режима ОЭЗ, совпавшей по времени с таким серьезным падением показателя. Поскольку этот показатель находится в сфере компетенций Минэкономразвития России, которое, по словам Председателя Госдумы РФ В. В. Володина, «отвечает за рост экономики в стране»<sup>18</sup>, ориентируется в своей деятельности на создание точек экономического роста / центров притяжения инвестиций, используя для этого, в частности, особые экономические зоны, отмена моратория выглядит закономерным шагом, который предоставил режиму ОЭЗ второй шанс. При этом расширение его географии и стратегический уклон в плоскость промышленной политики связаны с необходимостью не только «запустить новый инвестиционный цикл», но также «серьезно нарастить вложения в... развитие промышленности»<sup>19</sup> — именно такой приоритет был определен главой государства в начале 2020 г. Поэтому Правительству РФ нужно было предложить новые решения помимо ранее принятых мер, однако арсенал инструментов к тому времени был в значительной степени исчерпан: многие преференциальные режимы для инвесторов уже были введены. Исходя из этого, оставался в основном экстенсивный путь, т. е. путь территориальной «экспансии» режима. Этим была запущена

<sup>15</sup> См. Концепцию технологического развития на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р).

<sup>16</sup> Тем не менее по количеству зоны туризма по-прежнему преобладают над технико-внедренческими и портовыми зонами, вместе взятыми.

<sup>17</sup> Речь идет об отношении к режиму ОЭЗ федеральных властей. У регионов интерес к особым экономическим зонам никогда не пропадал, поскольку последние представляют собой один из рычагов воздействия на конкурентоспособность региональной экономики.

<sup>18</sup> «Правительственный час» в Государственной думе РФ, 6 марта 2019 (стенограмма заседания). URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5133/>.

<sup>19</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.

наиболее активная фаза увеличения общего количества особых экономических зон, которые сегодня представлены почти в половине российских регионов, притом что отдельные из них имеют в своих границах более одной ОЭЗ (в Астраханской, Владимирской и Тверской областях, Республике Татарстан и Чеченской Республике расположены по две ОЭЗ, в Московской области в качестве исключения функционируют пять ОЭЗ).

*Бюджетный компромисс.* Установив причины создания новых экономических зон, важно также понять, почему после отмены моратория их было создано больше двух десятков, ведь возврат к практике экономического зонирования и его масштабы — это разные решения, хотя и относящиеся к одному и тому же процессу. Для того чтобы найти ответ, необходимо вспомнить о причине, по которой был установлен сам мораторий. Это в первую очередь потеря значительных бюджетных средств, израсходованных на проекты зон, которые не привлекли инвесторов и стали «черной дырой» для российской бюджетной системы. Как следствие, чтобы получить разрешение от федерального центра на создание новых зон, требовалось изменить подход к распределению расходных обязательств с позиции интересов федерального бюджета. Задача ставилась двояко: продолжить практику экономического зонирования, но таким образом, чтобы не допустить существенного роста нагрузки на федеральный бюджет, исключив тем самым риски возникновения необоснованных бюджетных расходов (т. е. расходов, направляемых на финансирование зон, которые впоследствии будут признаны неэффективными). Поскольку роль федерального бюджета в области функционирования режима ОЭЗ традиционно высока<sup>20</sup>, отмена моратория не была безусловной: условием ставился перенос финансового бремени на региональные бюджеты, т. е. участие федерального бюджета в финансировании проектов по созданию новых ОЭЗ по умолчанию исключалось. Этот подход лег в основу компромисса между уровнями власти, достигнутого, заметим, в плоскости не налоговых, а бюджетных отношений. И вряд ли стоит сомневаться в том, что он оказал ключевое влияние на «реанимацию» режима ОЭЗ. Между тем надо понимать, что указанный компромисс не основан на каких-либо законодательных нормах, а является скорее соглашением, в котором федеральный центр получил право не брать на себя дополнительные расходные обязательства (которые до моратория обычно возникали при одобрении заявки на создание новой зоны). Это, впрочем, не запрещает федеральным властям и теперь выделять денежные средства в инициативном порядке, чтобы помочь развитию той или иной ОЭЗ. Но трансформация обязательства в инициативу имела важное последствие: теперь ответственность за результаты функционирования создаваемой ОЭЗ переносится на власти регионов, ведь федеральный бюджет, принимая от региона заявку на создание ОЭЗ, ничего не теряет при ее одобрении. Именно здесь берет начало тенденция на одобрение множества заявок, результатом которого стал всплеск ажиотажа вокруг режима ОЭЗ. Хотя в 2023 г. особые экономические зоны по Закону об ОЭЗ не создавались, известно, что уже осенью того года находились «в работе еще 9 заявок на создание и расширение площадок»<sup>21</sup>, и результаты не заставили себя долго ждать: в марте 2024 г. появились три новые зоны промышленности (в Республике Мордовия, Тверской и Ростовской областях). Более того, «расширение существующих и создание новых ОЭЗ» входит в число тех направлений деятельности, которыми в перспективе планирует заниматься Минэкономразвития России<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Например, инфраструктура Северо-Кавказского туристического кластера возводится исключительно на средства федерального бюджета; в остальных регионах, где представлены ОЭЗ, больше половины средств из общего объема финансирования инфраструктуры приходится на федеральный бюджет.

<sup>21</sup> Максим Решетников: экономика по многим ключевым показателям растет быстрее ожиданий. Минэкономразвития России. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim\\_reshetnikov\\_ekonomika\\_po\\_mnogim\\_klyuchevym\\_pokazatelyam\\_rastet\\_bystree\\_ozhidaniy.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_ekonomika_po_mnogim_klyuchevym_pokazatelyam_rastet_bystree_ozhidaniy).

<sup>22</sup> В Минэкономразвития назвали четыре ключевых направления развития механизма ОЭЗ. Минэкономразвития России. URL: [https://economy.gov.ru/material/news/v\\_minekonomrazvitiya\\_nazvali\\_chetyre\\_klyuchevyh\\_napравleniya\\_razvitiya\\_mehanizma\\_oez.html](https://economy.gov.ru/material/news/v_minekonomrazvitiya_nazvali_chetyre_klyuchevyh_napравleniya_razvitiya_mehanizma_oez.html).



*Трансформация целей режима ОЭЗ.* Несмотря на то, что в законодательстве цели экономического зонирования остаются прежними и связаны с отраслевым развитием территорий за счет привлечения инвестиций, появление многих новых зон обусловлено намерениями федерального центра предоставить дотационным регионам важный рычаг для ускорения темпов социально-экономического развития. А поскольку в России большинство регионов являются дотационными, расширение географии режима ОЭЗ становится неотъемлемой частью решения задачи, которую ставит Минэкономразвития России перед этим режимом, а именно «помочь экономике регионов развиваться»<sup>23</sup>. Стоит обратить внимание, что изменение курса государственной политики в части экономического зонирования сопровождается достаточно широким применением данного режима в регионах, зависящих от дотаций из федерального бюджета, тогда как на первоначальном этапе создания ОЭЗ предпочтение отдавалось благополучным регионам, экономика которых сама может рассматриваться как фактор развития отрасли (наиболее успешные зоны промышленности и технологий были созданы в регионах-донорах, прежде всего в Москве, Московской и Свердловской областях, Санкт-Петербурге, Республике Татарстан). При этом следует признать, что значительное влияние на резко возросшую значимость режима ОЭЗ в повестке приоритетных задач социально-экономического развития оказала столь же быстро изменившаяся внешнеполитическая конъюнктура.

*Санкционное давление.* Количественный прирост особых экономических зон как вектор государственной внутренней политики нельзя отрывать от внешних факторов. Те санкции, которые были применены к России недружественными странами, повысили роль льготных налоговых режимов в деле обеспечения макроэкономической стабильности, которая связывается с импортозамещением промышленной продукции и достижением технологического суверенитета. Постановка данных задач в ответ на возникшие перед российской экономикой вызовы привела к актуализации режима ОЭЗ, ведь он изначально предназначен именно для того, чтобы содействовать организации производств и внедрению технологий. Однако в новой экономической реальности его назначение было уточнено/пересмотрено. Хотя стимулирующая функция данного режима остается прежней, в гораздо большей степени, чем прежде, она направлена на «поиск внутренних источников развития»<sup>24</sup>. То есть активизация инвестиционной деятельности внутри страны оказывается в числе главных приоритетов налогового стимулирования в условиях, когда возможности привлечения инвестиций из стран с развитой рыночной экономикой сильно ограничены, причем не рыночными, а политическими барьерами. Исходя из этого, особые экономические зоны должны смягчать последствия санкций, наличие которых вынуждает активнее улучшать инвестиционный климат в регионах, что в свою очередь объясняет все большее их вовлечение в сферу действия режима ОЭЗ. Проведение политики в этом направлении нацеливается на сохранение конкурентоспособности российской экономики, сталкивающейся к тому же с рисками миграции капитала в страны ЕАЭС, не испытывающие на себе давления санкций<sup>25</sup>, но пользующиеся свободой движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Большое количество территорий с льготным порядком налогообложения призвано устранять фискально-административные препятствия для всех инвесторов, которые захотят инвестировать капитал в России.

*Ограничение фискальной автономии субъектов РФ в 2018 г.* С момента перехода к рыночной экономике региональные власти пользовались свободой в части регулирования

<sup>23</sup> В России пройдет первый международный форум ОЭЗ. Минэкономразвития России. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/v\\_rossii\\_proydet\\_pervyy\\_mezhdunarodnyy\\_forum\\_oez.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/v_rossii_proydet_pervyy_mezhdunarodnyy_forum_oez.html).

<sup>24</sup> Дмитрий Вахруков: партнерство с дружественными странами — приоритет для развития ОЭЗ. Минэкономразвития России. URL: [https://economy.gov.ru/material/news/dmitriy\\_vahrukov\\_partnerstvo\\_s\\_druzhestvennymi\\_stranami\\_prioritet\\_dlya\\_razvitiya\\_oez.html](https://economy.gov.ru/material/news/dmitriy_vahrukov_partnerstvo_s_druzhestvennymi_stranami_prioritet_dlya_razvitiya_oez.html).

<sup>25</sup> За исключением Республики Беларусь.



ставки налога на прибыль. Несмотря на то, что в ходе налоговой реформы 2000-х гг. был закреплена ее минимальный размер на уровне 13,5%, выбор оснований (категорий налогоплательщиков) для снижения региональной ставки оставался за субъектами РФ. Однако в 2018 г. был принят закон, забравший у них и это право<sup>26</sup>. Возможности корректировать налоговую ставку сохранились, но только в случаях, заранее определенных на федеральном уровне, и эти случаи, как правило, связаны с применением льготных налоговых режимов инвестиционного характера, включая ОЭЗ. Чем больше таких режимов у региона, тем свободнее он себя чувствует в проведении собственной налоговой политики, ее адаптации к социально-экономическим особенностям территорий, а также в вопросах конкуренции с другими регионами за инвесторов и их налоговую базу. В данном случае отмена моратория и расширение географии режима ОЭЗ выступает как компенсация утраченного права на адресное снижение региональной ставки налога на прибыль (вне зависимости от того, были ли у федерального центра такие планы).

### КОНЦЕПЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Выделив актуальные причины и тенденции экономического зонирования в РФ, можно получить достаточно полное представление о его действующей концепции. При этом важно учитывать, что она не закреплена каким-либо документом стратегического планирования. Но это не значит, что ее нет. Поскольку концепция представляет собой систему взглядов, формируемых из определенного способа понимания явлений и процессов, не возникает сомнений в том, что экономическое зонирование имеет под собой концептуальные основания, сложившиеся под влиянием тех соображений и выводов, которые обозначены нами выше. Если обобщить их, можно вывести основные черты (особенности) этой концепции:

1) признание значимости особых экономических зон и необходимости их активного создания на современном этапе;

2) экономическая поддержка регионов, прежде всего дотационных, и нацеленность на достижение показателей социального развития (создание новых рабочих мест);

3) текущая ориентация на внутренние источники инвестирования при одновременном поиске/расширении долгосрочных экономических контактов с дружественными странами;

4) последовательное расширение географии налоговых послаблений (восприятие активного экономического зонирования как правильного вектора развития экономики в целом<sup>27</sup>) при отсутствии лимита в отношении количества одновременно действующих ОЭЗ;

5) концентрация налоговых преимуществ в отраслях промышленности (вместе с другими преференциальными режимами) при сохранении туристической направленности режима ОЭЗ (ввиду отсутствия альтернативных преференциальных режимов, имеющих цель развития туризма) и при минимальных темпах экономического зонирования в области стимулирования технико-внедренческой и портовой деятельности (для которых имеются лучшие альтернативы налоговой поддержки);

6) перенос расходных обязательств и ответственности за функционирование новых особых экономических зон на субфедеральный уровень власти («отключение» федерального бюджета, сочетаемое с почти полным отсутствием у резидентов ОЭЗ льгот по федеральным налогам).

<sup>26</sup> Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>27</sup> Такое восприятие складывается из-за того, что налоговые льготы принято рассматривать как фактор, который положительно влияет на инвестиционный климат, и это влияние отождествляется с развитием, что не совсем верно.

Вместе с тем отсутствие документа стратегического планирования, который бы задал и определил долгосрочную роль режима ОЭЗ в российской экономике, не позволяет четко установить цели его применения и размывает логику территориального размещения налоговых льгот. Те цели, которые заявлены в Законе об ОЭЗ, в свое время были подвергнуты критике со стороны Счетной палаты РФ и до сих пор вызывают нарекания у экономического сообщества в силу заметной абстрактности формулировок. По большому счету, связывая режим ОЭЗ с отдельными, хотя и важными, направлениями деятельности, этот закон не устанавливает результат, к которому должно привести создание особых экономических зон, а акценты на направлениях деятельности позволяют ставить перед режимом разные задачи и, более того, менять их при отсутствии внятных предпосылок для того или иного взгляда на способ достижения цели и географию налогового стимулирования. В свою очередь правительственные критерии и правила создания особых экономических зон<sup>28</sup>, регулируя процедурно-технические вопросы, не могут заменить собой методологию и, встраивая особые экономические зоны в самый широкий контекст экономической политики, охватывающий стратегии национального и отраслевого развития, государственные программы, схемы территориального планирования, фактически позволяют применять режим ОЭЗ в разных целях и в разных регионах, т. е. ситуативно, вне количественных лимитов и без соединения в единую федеральную схему экономического зонирования. Ее недостаток ведет к «провалам» в управлении данным процессом:

- уклон в сторону поддержки отраслей обуславливает упрощенное понимание поддержки регионов, нуждаемость которых в применении налоговых льгот не учитывается. Критерии создания ОЭЗ не разделяют регионы по их дотационности, причем у регионов-доноров, которым эти критерии проще выполнить, выше шансы установить в своих границах льготный налоговый режим, обогнав по конкурентоспособности дотационные регионы. Такой подход является, на наш взгляд, слишком простым для сложной российской действительности, характеризуемой тем, что «инвестиционные процессы протекают по-разному в различных регионах России в зависимости от специфики их развития, разнообразия природных, геополитических, социально-экономических, национально-культурных и других территориальных условий» [Вякина и др., 2022];

- рост числа особых экономических зон сам по себе не является решением экономических проблем и при множестве других преференциальных режимов способен усложнить как регулирование инвестиционных потоков между регионами, так и прогнозирование налоговых поступлений;

- регулярное, чуть ли не ежегодное, образование территорий с преференциальными налоговыми условиями способно размывать центры притяжения инвестиций, а при отсутствии проработанной методологии экономического зонирования скорее усиливает диспропорции в инвестиционной привлекательности регионов, нежели преодолевает их. Следует учитывать, что и без этого текущее «распределение налоговых полномочий и разграничение налогов между уровнями управления... не способствуют нивелированию экономического неравенства регионов» [Пинская, Тихонова, 2020];

- идея оказания помощи дотационным регионам сочетается с экономией федеральных денег, играющих первостепенную роль в экономическом оздоровлении территорий;

- расстановка приоритетов экономического зонирования не утверждается на уровне стратегических документов (другими словами, неизвестно, какими будут эти приоритеты в средне- и долгосрочной перспективе);

- ключевые для режима решения, связанные с установлением моратория и изменением правил финансирования, не опираются на нормативно-правовые акты, но имеют

<sup>28</sup> Утверждены постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2024 г. № 156.

сугубо ведомственный порядок принятия, что снижает предсказуемость инвестиционного климата;

- не определены основания выбора именно режима ОЭЗ для поддержки отраслей/регионов вместо альтернативных преференциальных режимов;
- налоговая поддержка резидентов ОЭЗ остается достаточно скромной по меркам тех задач, которые возлагаются на режим ОЭЗ (в частности, нацеленность на создание рабочих мест без снижения тарифа страховых взносов);
- не сбалансированы между собой налоговые полномочия и расходные обязательства регионов (так, ключевую роль в формировании пакета налоговых льгот, доступных резидентам ОЭЗ, сохраняет за собой федеральный центр, тогда как ответственность за результаты функционирования новых особых экономических зон возложена на регионы).

Наконец, искусственным получилось разделение всех особых экономических зон на созданные до и после моратория при проведении бюджетной политики (определении источников финансирования). Проявлением такого подхода служит избирательное отношение к распределению средств федерального финансирования и шансам на их получение. Если региону повезло создать ОЭЗ до моратория, он может по прежней системе правил претендовать на поддержку федерального центра, не испытывая на себе ограничений финансирования, которые касаются новых экономических зон. И довольно странной выглядит ситуация, когда финансирование из центра получает регион-донор с давно функционирующей и успешной особой экономической зоной, тогда как дотационный регион, создавший новую ОЭЗ, вынужден полагаться исключительно на собственный бюджет, не рассчитывая на поддержку федерального центра.

На наш взгляд, совокупность этих проблем является той критической массой, которая отчетливо говорит о необходимости более глубокой проработки как основ, на которых создаются особые экономические зоны, так и взаимоотношений федерального центра с регионами по вопросам создания этих зон. Причем проблемы надо решать не по отдельности, а во взаимосвязи друг с другом на уровне самостоятельного стратегического документа, который мог бы комплексно устранить все имеющиеся неопределенности и установить долгосрочные ориентиры, а также ключевые направления методологического обеспечения инвестиционной политики. Для этого целесообразно:

- задать приоритеты налоговой поддержки при использовании режима ОЭЗ в контексте дилеммы «отрасль — территория», обозначив, в каких случаях этот режим должен использоваться для поддержки региональной экономики и в каких — для использования преимуществ региона в развитии той или иной отрасли;
- адаптировать (по сути, дифференцировать) критерии создания особых экономических зон с учетом социально-экономического положения регионов, а также их инвестиционной привлекательности;
- регламентировать (в частности, ранжировать) приоритетные виды деятельности, которые должны поддерживаться с помощью режима ОЭЗ в привязке к ОКВЭД;
- на фоне множества преференциальных режимов установить критерии их применения с обоснованием причин выбора именно режима ОЭЗ для привлечения инвесторов в границы той или иной территории, которой доступен такой выбор<sup>29</sup>;
- закрепить за федеральным центром обязательство участвовать в финансировании инфраструктуры ОЭЗ при одобрении заявки на ее создание от дотационного региона;
- сформулировать принципы выделения средств из федерального бюджета на поддержку особых экономических зон в регионах-донорах;

---

<sup>29</sup> Речь, в частности, идет о выборе между режимами ОЭЗ и ТОР для поддержки дотационного региона; между инновационными центрами и зонами технико-внедренческого типа для внедрения передовых технологий; между режимами портовой ОЭЗ и свободного порта для развития транспортных узлов.

- стереть календарные различия в подходах к финансированию, вызываемые датой создания особой экономической зоны (до или после моратория);
- имплементировать ключевые для режима ОЭЗ решения в федеральное законодательство, фиксируя в Законе об ОЭЗ меры, аналогичные мораторию и его отмене, и отражая в том же законе актуальные подходы к распределению расходов по финансовой поддержке проектов ОЭЗ;
- на фоне сокращения расходов федерального бюджета на финансирование особых экономических зон повысить его роль в налоговой поддержке резидентов ОЭЗ при расширении фискальных полномочий регионов в настройке налоговых льгот.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложности с привлечением иностранного капитала, обострившиеся в связи с экономическими ограничениями времен пандемии, а также введения против России санкций со стороны недружественных стран, актуализировали задачу импортозамещения, решение которой сегодня связывается с расширением доли экономики, выводимой из-под действия обычного налогового режима. Разнообразие режимов, которые может выбирать инвестор, и их доступность в большинстве регионов, очевидно, рассматриваются государством как конкурентные преимущества российской налоговой системы. Но само по себе налоговое благоприятствование не является универсальным «лекарством» и не гарантирует перманентного и существенного роста инвестиционной активности. Наоборот, могут наступить побочные эффекты, включая обострение проблемы региональной асимметрии, усиление внутренней налоговой конкуренции, рост нагрузки на региональные бюджеты и, как следствие, поиск финансовой поддержки у федерального центра. Налоговое стимулирование, осуществляемое по экстенсивному пути (когда во главу угла ставится количество налоговых преференций и территорий, где их можно применить) ведет к поэтапному замещению обычного налогового режима режимом льготным, а значит, рано или поздно поставит вопрос о том, какую налоговую систему мы хотим получить и как будем искать баланс между нейтральностью налогообложения и стимулированием инвестиционной активности.

Если в текущий момент вопрос налоговой поддержки связан с ситуативным выбором регионов, в том числе с одобрением/отклонением их заявок на создание ОЭЗ, то в долгосрочном плане выбор означает определение модели налоговой системы и роли нейтральности налогообложения в ней. В идеальной (или близкой к идеальной) налоговой системе нейтральность — ее базовое свойство, отступления от которого строго обоснованы и являются редкими, но необходимыми исключениями. Широкая налоговая поддержка имеет право на существование, но в перспективе потребует достижения нейтральности в налоговом стимулировании. Чем больше регионов получает налоговые льготы, тем больше возникает оснований для снижения фискальной нагрузки в регионах, где она еще не снижена или снижена в меньшей степени. Такой путь означает сужение общего налогового режима в пользу налоговых льгот с их поэтапным превращением в стандартный режим деятельности инвесторов. И, оценивая этот вектор налоговой политики как положительный или отрицательный, надо помнить о том, что ситуация одинаковых налоговых условий хороша в теории, но не всегда полезна на практике, так как в силу региональной асимметрии отдельные регионы должны иметь больше возможностей для снижения фискальной нагрузки. Но когда налоговые льготы получают слишком крупный территориальный охват, выделить какой-либо регион или группу регионов для целей управления инвестиционными потоками государству гораздо труднее, чем в случае, когда льготный налоговый режим является исключением из правила. Решается эта задача, как показывает российская практика, адресно-территориальным усилением налоговой поддержки, т. е. путем введения в налоговую систему какого-либо нового льготного налогового режима, альтернативного

режиму ОЭЗ, но с более выгодными для инвесторов условиями. Так налоговая система переходит в состояние множественности режимов и становится громоздкой в регулировании инвестиционного климата, притом что режим ОЭЗ уступает своим альтернативам по привлекательности налоговых льгот<sup>30</sup>.

Отчасти настрой на активное внедрение льготных налоговых режимов формируется под влиянием рекомендаций «применять всевозможные налоговые льготы и преференции», чтобы привлечь инвестиции [Сиротская, 2022], отвечая таким способом на экономические вызовы и проблемы сегодняшнего дня, но с этим тезисом можно поспорить. Динамика инвестиционной активности не находится в прямой зависимости от числа одновременно действующих налоговых льгот, а сам факт их применения внутри того или иного режима не равнозначен достижению целей, ради которых этот режим вводился. Уже давно установлено, что благоприятный налоговый режим представляет собой лишь одну составляющую привлекательного инвестиционного климата, который становится таковым в условиях, когда конкуренция между экономическими субъектами является справедливой, судебная система — эффективной, административные барьеры — минимальными, а также когда имеется спрос на рискованный капитал [Машинская, 2011]. Так, наличие недобросовестной конкуренции способно тормозить деловую активность в стране даже при наличии налоговых льгот, а потому их увеличение, часто предлагаемое научным сообществом, нельзя считать панацеей [Головченко, 2020]. В данном контексте следует рассматривать и создание особых экономических зон, стандартно объясняемое улучшением инвестиционного климата. Их количество должно быть оптимизировано при гармонизации сферы применения с другими режимами поддержки инвесторов.

### Список источников

1. Бит-Шабо И. В. Бюджетные инвестиции как инструмент социально-экономического развития Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2023. № 2. С. 15–20. <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2023-2-15-20>.
2. Вякина И. В., Плотицына Л. А., Скворцова Г. Г. Инвестиционные налоговые стимулы как инструменты развития территорий // Международный бухгалтерский учет. 2022. № 8. С. 947–966. <https://doi.org/10.24891/re.17.3.540>.
3. Головченко О. Н. Основные направления развития налоговой системы России в рамках поддержки малого и среднего предпринимательства в современных условиях // Финансовое право. 2020. № 3. С. 32–35. <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-3-32-35>.
4. Ильин А. Ю. Особые экономические зоны: экономико-правовой аспект создания, развития и действия // Финансовое право. 2011. № 4. С. 26–31.
5. Лаптев В. А. Конституция России как основной источник предпринимательского права // Lex russica. 2015. № 6. С. 39–47.
6. Левушкин А. Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и практика применения // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 15–19.
7. Машинская Е. А. Мифы инвестиционных рисков // Финансы: планирование, управление, контроль. 2011. № 5. С. 17–23.
8. Николаев И. А. 2006 год: экономические итоги // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2007. № 1.
9. Овсянников С. В., Шевелева Н. А. Соглашения налогоплательщиков об осуществлении деятельности на территориях с особым статусом: правовая природа и налоговые последствия // Финансовое право. 2020. № 7. С. 31–41. <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-7-31-41>.
10. Пинская М. Р., Тихонова А. В. Налогово-бюджетная политика Российской Федерации: ответы на главные вопросы // Международный бухгалтерский учет. 2020. № 1. С. 45–65. <https://doi.org/10.24891/ia.23.1.45>.

<sup>30</sup> Для сравнения отметим, что у территорий опережающего развития, функционирующих гораздо меньше времени по сравнению с ОЭЗ, насчитывается больше резидентов, что в немалой степени связано с более продуманной схемой предоставления налоговых льгот инвесторам.

11. Резяпова А. М. Развитие теоретических аспектов налоговой оптимизации в условиях совершенствования законодательства // *Аудитор*. 2017. № 9. С. 32–47. [https://doi.org/10.12737/article\\_59bf8d088493f9.71923612](https://doi.org/10.12737/article_59bf8d088493f9.71923612).
12. Реут А. В. Статус резидента особой экономической зоны // *Современное право*. 2006. № 5.
13. Садчиков М. Н. Налоговый суверенитет: преференциальные налоговые режимы регионального уровня // *Налоги*. 2018. № 3. С. 16–18.
14. Сиротская Д. Е. Перспективы совершенствования финансово-правового регулирования региональной инвестиционной деятельности путем применения налогового стимулирования // *Налоги*. 2022. № 1. С. 33–36. <https://doi.org/10.18572/1999-4796-2022-1-33-36>.
15. Челпанова М. М., Понежина Л. Ю. Основные проблемы функционирования особых экономических зон и пути их решения // *Финансовое право*. 2022. № 3. С. 31–34. <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2022-3-31-34>.
16. Шестакова Е. Государство и налогоплательщики. Конфликт интересов в налогообложении // *Финансовая газета*. 2014. № 36. С. 10–11.

---

## References

1. Bit-Shabo I.V. (2023). Budget Investments as a Tool for Socio-Economic Development of the Russian Federation. *Bezopasnost' biznesa – Business Security*, 2, 15–20 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2023-2-15-20>.
2. Vjakina I.V., Ploticyna L.A., Skvorcova G.G. (2022). Investment Tax Incentives as Tools for the Development of Land Areas. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet – International Accounting*, 25 (8), 947–966 (in Russ.). <https://doi.org/10.24891/re.17.3.540>.
3. Golovchenko O.N. (2020). The Main Directions of Development of The Russian Tax System in the Framework of Support for Small and Medium-Sized Enterprises in Modern Conditions. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 3, 32–35 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-3-32-35>.
4. Il'in A.Ju. (2011). Special Economic Zones: the Economic and Legal Aspect of Creation, Development and Functioning. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 4, 26–31 (in Russ.).
5. Laptev V.A. (2015). The Constitution of Russia as the Main Source of Business Law. *Lex russica*, 6, 39–47 (in Russ.).
6. Lyovushkin A.N. (2016). Special Economic Zones in The Russian Federation: the Problems of Legal Regulation and Practical Application. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava – Journal of Entrepreneurship and Corporate Law*, 3, 15–19 (in Russ.).
7. Mashinskaja E.A. (2011). Myths of Investment Risks. *Finansy: planirovanie, upravlenie, kontrol' – Finance: planning, management, control*, 5, 17–23 (in Russ.).
8. Nikolaev I.A. (2007). 2006: economic results. *Finansovye i buhgalterskie konsul'tacii – Financial and Accounting Advice*, 1 (in Russ.).
9. Ovsjannikov S.V., Sheveleva N.A. (2020). Taxpayer Agreements on the Implementation of Activities in Territories with a Special Status: Legal Nature and Tax Consequences. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 7, 31–41 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-7-31-41>.
10. Pinskaja M.R., Tihonova A.V. (2020). Fiscal policy of the Russian Federation: Answers to the main questions. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet – International Accounting*, 23 (1), 45–65 (in Russ.). <https://doi.org/10.24891/ia.23.1.45>.
11. Rezapova A.M. (2017). Development of Theoretical Aspects of Tax Optimization in Conditions of Improving Legislation. *Auditor*, 3 (9), 32–47 (in Russ.). [https://doi.org/10.12737/article\\_59bf8d088493f9.71923612](https://doi.org/10.12737/article_59bf8d088493f9.71923612).
12. Reut A.V. (2006). The Status of a Resident of a Special Economic Zone. *Sovremennoe pravo – Modern law*, 5 (in Russ.).
13. Sadchikov M.N. (2018). Tax Sovereignty: Preferential Tax Regimes at the Regional Level. *Nalogi – Taxes*, 3, 16–18 (in Russ.).
14. Sirotskaja D.E. (2022). Prospects for Improving the Financial and Legal Regulation of Regional Investment Activities Through the Use of Tax Incentives. *Nalogi – Taxes*, 1, 33–36 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1999-4796-2022-1-33-36>.
15. Chelpanova M.M., Ponezhina L.Ju. (2022). The Main Problems of The Functioning of Special Economic Zones and Ways To Solve Them. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 3, 31–34 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2022-3-31-34>.
16. Shestakova E. (2014). The State and Taxpayers. Conflict of Interest in Taxation. *Finansovaja Gazeta – Financial Newspaper*, 36, 10–11 (in Russ.).



**Информация об авторе**

**Владимир Владимирович Громов**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва

**Information about the author**

**Vladimir V. Gromov**, Candidate of Economics Sciences, Senior Research Fellow in Laboratory for Tax Policy Studies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Статья поступила в редакцию 28.08.2024  
Одобрена после рецензирования 21.09.2024  
Принята к публикации 14.10.2024

The article submitted August 28, 2024  
Approved after reviewing September 21, 2024  
Accepted for publication October 14, 2024

# Распределение федеральных выравнивающих дотаций: оценка последствий основных изменений

**Евгений Николаевич Тимушев**

E-mail: [timushev-en@ranepa.ru](mailto:timushev-en@ranepa.ru), ORCID: 0000-0002-5220-3841

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация; Коми научный центр Уральского отделения РАН, г. Сыктывкар, Российская Федерация

## Аннотация

Цель работы — установить, как основные изменения в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета повлияли на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Актуальность исследования обусловлена тем, что способ распределения нецелевых межбюджетных трансфертов влияет на эффективность модели межбюджетных отношений. Для достижения цели выполнено моделирование величин дотаций, выделяемых ежегодно каждому субъекту РФ. Рассчитаны последствия всех основных изменений в методике распределения дотаций на выравнивание из федерального бюджета — введения ограничений на снижение и прирост объемов дотаций, запуска механизма модельного бюджета, уменьшения критерия выравнивания и добавления коэффициента уровня социальной нагрузки в индекс бюджетных расходов.

Установлено, что в целом все изменения методики распределения дотаций имели следующий эффект: чем выше была бюджетная обеспеченность до распределения, тем меньше оказывался ежегодный прирост дотаций на выравнивание в результате изменений. Иными словами, со временем в среднем все большие объемы средств стали выделяться наименее обеспеченным регионам, что соответствует цели предоставления выравнивающих дотаций. Наибольшую выгоду от изменений методики получили регионы Северо-Кавказского федерального округа, и в целом все нововведения, кроме ограничений на снижение и прирост дотаций, характеризовались примерно одинаковым эффектом с точки зрения состава выигравших от этих изменений регионов. При этом в отношении регионов, которые стали получать меньший объем дотаций, выводы сделать сложнее, так как они имеют разный уровень бюджетной обеспеченности.

**Ключевые слова:** дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, модельный бюджет, критерий выравнивания, межбюджетные трансферты, индекс бюджетных расходов

**JEL:** H77

**Финансирование:** статья подготовлена по результатам исследований, выполненных в рамках государственного задания РАНХиГС.

**Для цитирования:** Тимушев Е. Н. Распределение федеральных выравнивающих дотаций: оценка последствий основных изменений // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 78–96. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-78-96>.

© Тимушев Е. Н., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-78-96>

## Distribution of Federal Equalization Grants: Assessing the Impact of Major Changes

Evgeny N. Timushev<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup> RANEPА, Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup> Komi Science Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Syktyvkar, Russian Federation

<sup>1, 2</sup> [timushev-en@ranepa.ru](mailto:timushev-en@ranepa.ru), <https://orcid.org/0000-0002-5220-3841>

### Abstract

The purpose of the work is to establish how the main changes in the methodology of distribution of grants from the federal budget for fiscal capacity equalization affected the budget revenues of the constituent entities of the Russian Federation. The relevance of the study is due to the fact that the way of distribution of non-earmarked interbudget transfers affects the effectiveness of the model of interbudget relations. The modeling of the values of the transfers allocated annually to each constituent entity of the Russian Federation has been performed, demonstrating the adequacy of the developed methodology. The consequences of all major changes in the methodology of allocation of subsidies, such as introduction of restrictions on the reduction and increase of transfers, launching the mechanism of the model budget, reducing the equalization criterion and adding the coefficient of the level of social burden to the index of budget expenditures, have been calculated. It was found that the changes in the distribution methodology were progressive, that is, the higher was the fiscal capacity before the distribution, the smaller was the annual increase in equalization grants as a result of the changes. In other words, over time, more and more funds were allocated to the least prosperous regions. The regions of the North Caucasus Federal District benefited the most from the changes, and in general, all the innovations, except for restrictions on the reduction and increase in subsidies, had approximately the same spatial effect in terms of the composition of the “winning” regions. At the same time, it is more difficult to draw conclusions about the “losing” regions, since they have different levels of fiscal capacity.

**Keywords:** equalizing transfers, model budget, equalization criterion, interbudget transfers, budget expenditure index

**JEL:** H77

**Funding:** The manuscript is based on the results of research carried out within the framework of the state assignment of RANEPА.

**For citation:** Timushev E.N. (2024). Distribution of Federal Equalization Grants: Assessing the Impact of Major Changes. *Financial Journal*, 16 (5), 78–96 (in Russ.).

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-78-96>.

© Timushev E.N., 2024

---

---

### ВВЕДЕНИЕ

Межбюджетные трансферты являются одним из основных элементов бюджетной системы. Использование трансфертов влияет на структуру экономики регионов [Михайлова, Климанов, Сафина, 2018], позволяет решать вопросы регионального развития в рамках государственных программ [Дорошенко и др., 2024], обеспечивает сбалансированность субнациональных бюджетов в условиях сложившейся налоговой централизации [Печенская-Полищук, 2021]. В настоящее время, несмотря на активизацию использования долговых инструментов в целях обеспечения органов региональной власти бюджетными средствами [Абдуллаев и др., 2023], трансферты остаются важнейшей формой бюджетного перераспределения.

Особенности распределения федеральных нецелевых межбюджетных трансфертов напрямую влияют на финансовую устойчивость регионов и эффективность модели межбюджетных отношений и бюджетной системы в целом. Это объясняется тем, что нецелевые межбюджетные трансферты смягчают несбалансированность бюджетной системы — горизонтальную и вертикальную. Отсутствие или неэффективность межбюджетного выравнивания может привести к комплексу негативных последствий. В рамках бюджетной системы к ним относятся недофинансирование бюджетных расходов и рост налоговой нагрузки в регионах. В рамках экономики в целом неработающий выравнивающий механизм внутри бюджетной системы ведет к неэффективному распределению ресурсов и нарушению принципа территориальной справедливости. Как следствие, меньшие фискальные и иные выгоды для лиц с одинаковым уровнем денежных доходов в бедных регионах ведут к миграции индивидов в обеспеченные регионы. Напротив, эффективное межбюджетное выравнивание позволяет сохранить прежний объем региональных бюджетных расходов без роста налоговой нагрузки и снижает межтерриториальное неравенство, обеспечивая равный объем бюджетных услуг вне зависимости от территории проживания налогоплательщика.

Выравнивание бюджетной обеспеченности — это корректировка влияния структуры налоговой базы в целом по экономике, сложившейся в силу объективных условий, на финансовые возможности регионального (местного) бюджета [Назаров, 2013]. Оно направлено на то, чтобы каждый бюджет имел достаточно ресурсов для предоставления сопоставимого уровня общественных благ без увеличения налоговой нагрузки.

Исследованию теоретико-методологических основ и практических особенностей механизма межбюджетного выравнивания, его факторам и следствиям уделено большое внимание в отечественных (например [Назаров, 2013; Дерюгин, 2016]) и зарубежных [Boadway, 2007; Shah, 2007] публикациях. В них освещаются как теоретико-методологические проблемы, так и способы наиболее эффективной организации механизма распределения, в том числе с точки зрения создания положительных фискальных стимулов на субнациональном уровне. В ряде работ поднимаются частные вопросы, например полнота и адекватность корректирующих коэффициентов [Ноговицын и др., 2023]. Существуют и исследования на тему последствий отдельных нововведений, например модельного бюджета [Климанов и др., 2018; Афанасьев и др., 2019]. Следует также отметить, что в академической литературе не существует общепринятых терминов, характеризующих разные виды трансфертов [Голованова, 2018]. Так, в отечественной практике не прижилось понятие «блочного» трансферта, то есть трансферта, который является целевым, но предоставляет получателю весьма широкую самостоятельность в использовании средств. Близким к нему является понятие «единой субсидии». В свою очередь, в зарубежной литературе наблюдается крайне широкое разнообразие терминов, что иногда усложняет понимание сути изучаемых явлений.

В литературе на тему эффективных методов распределения федеральных нецелевых межбюджетных трансфертов обращается особое внимание на три принципа распределения.

1. Необходимость опоры на расчетные значения доходов бюджетов-получателей, а не на фактические данные по итогам исполнения бюджета. Этот принцип можно считать частным случаем правила, согласно которому при распределении трансфертов должны учитываться показатели, не зависящие от прямого влияния органов власти региона — получателя межбюджетных трансфертов [Spahn, 2007]. В противном случае у данных органов власти возникают негативные стимулы, ведущие к занижению собственных доходов бюджетов в стремлении претендовать на большие суммы дотаций.

2. Преобладание выравнивающей функции над остальными. В ряде работ предлагается иная точка зрения [Левина, 2011], хотя в литературе все же чаще встречается позиция, согласно которой нецелевой межбюджетный трансферт должен быть нацелен только на

выравнивание финансовых возможностей территорий [Мамедов, Назаров, 2008]. Иные задачи, в том числе такие как стимулирование наращивания налоговой базы, эффективнее решать с помощью иных инструментов. Методика распределения нецелевых межбюджетных трансфертов может содержать стимулирующие компоненты, направленные на рост собираемости налогов и соответствующих налоговых баз, даже без ярко выраженной стимулирующей функции. На примере методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности это показал А. Дерюгин [Дерюгин, 2016].

3. Принцип сохранения рангов. Ранг  $PBO_i$  — это место  $i$ -го региона по уровню расчетной бюджетной обеспеченности. Данный принцип означает, что регион, имевший до распределения межбюджетных трансфертов более высокий ранг по уровню расчетной бюджетной обеспеченности, должен сохранить свое относительное преимущество и после перераспределения бюджетных средств. Важность сохранения рангов обусловлена поддержанием фискальных стимулов у органов власти соответствующей территории к приложению усилий в направлении роста налоговой базы на своей территории [Назаров, Трунин, 2006]. Подобные стимулы — одно из условий поддержания самостоятельности публично-правовых образований в системе межбюджетных отношений, поэтому они выступают и условием эффективности бюджетной системы в целом. Следствием соблюдения принципа сохранения рангов является недопущение тотального выравнивания доходов после выделения трансфертов.

Несмотря на разнообразие затрагиваемых тем, до сих пор отсутствуют работы, в которых был бы проведен анализ того, как менялся механизм распределения дотаций на выравнивание и как это влияло на доходы бюджетов субъектов. Цель данной работы — установить, какие последствия для доходов бюджетов субъектов Российской Федерации имели основные изменения, внесенные в Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденную 22 ноября 2004 г. постановлением Правительства РФ № 670 (далее — Постановление № 670)<sup>1</sup>, в редакции на начало 2024 г. В данной работе рассматриваются все существенные изменения методики с момента ее принятия. Речь идет о следующих четырех изменениях: введение ограничений на снижение и прирост объемов дотаций с 2016 г.; запуск механизма модельного бюджета с 2017 г.; снижение значения критерия выравнивания с 2022 г.; добавление коэффициента уровня социальной нагрузки в индекс бюджетных расходов с 2023 г.

## **МЕЖБЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ В РОССИИ**

Обеспечение бюджетной сбалансированности на разных уровнях государственного управления особенно важно в условиях экономики и бюджетной системы Российской Федерации с высоким уровнем межрегиональной дифференциации и зависимостью финансовой системы от состояния добывающих отраслей. В целях межбюджетного выравнивания в бюджетной системе РФ используется отдельный вид межбюджетного трансферта — дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Они распределяются по формализованной методике, учитывающей налоговый потенциал территории и различия в стоимости предоставления общественных благ.

Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, действующая в настоящее время, в первоначальной редакции стала применяться с 1 января 2005 г. Она была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации в 2004 г., поэтому не имеет статуса закона, хотя

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации») (ред. от 26.12.2023).

таковой потенциально мог повысить прозрачность расчетов, выполняемых ежегодно, и соответственно повысить прогнозируемость величин федеральных трансфертов. Тем не менее исследования показывают, что с началом распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности согласно данной методике стало происходить снижение как неравномерности в расчетной бюджетной обеспеченности, так и дифференциации доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, что указывает на эффективность данного механизма [Алаев, Мамедов, Назаров, 2013]. Актуальность концепции бюджетной обеспеченности в практике государственного управления в настоящее время подтверждается тем, что в Указе Президента Российской Федерации № 309 от 7 мая 2024 г. поставлена цель снизить разрыв в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации не более чем до двух раз к 2036 г., с учетом целевых федеральных межбюджетных трансфертов<sup>2</sup>.

Механизм распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в адрес субъектов Российской Федерации по состоянию на начало 2024 г. состоит из нескольких этапов со сложными элементами расчетов и последующей корректировки (табл. 1). На первом этапе осуществляется основное выравнивание бюджетной обеспеченности, применяется коэффициент сокращения разрыва, а критерий выравнивания равен 0,6. На втором этапе повышается критерий выравнивания, как и бюджетная обеспеченность отстающих регионов. На третьем этапе критерий выравнивания сохраняется, но учитывается коэффициент инвентаризации, поэтому относительное расположение регионов нарушается, ранги не сохраняются.

Таблица 1

**Основные характеристики действующей методики  
распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности**

Этап распределения	Пропорциональное сокращение разрыва	Коэффициент сокращения разрыва	Критерий выравнивания	Коэффициент инвентаризации
Первый	Да	0,85	0,60	-
Второй	Да	-	0,90	-
Третий	Да	-	0,90	Да (разный для каждого региона)

*Источник: составлено автором на основе Постановления № 670 (ред. от 26.12.2023).*

В своей основе федеральная методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в России осуществляет исключительно выравнивание налоговых доходов региональных бюджетов субъектов Российской Федерации. Принцип выделения межбюджетного трансферта в терминах, применяемых в таких работах, как [Институт экономики переходного периода, 2000; Кадочников и др., 2002], можно охарактеризовать как выравнивание фискальных показателей, прежде всего налогового потенциала, до среднего показателя. Негласно принимается, что налоговая ставка по поступлениям в региональные бюджеты одинакова для всех, что отражает нормативно-правовое регулирование и низкую налоговую самостоятельность на субнациональном уровне в России. С точки зрения учета не только доходов, но и выравнивания возможностей исполнения бюджетных расходов задача обеспечения регионов адекватными ресурсами для исполнения расходов решается только в той степени, в которой общая сумма нецелевых межбюджетных трансфертов отражает способность предоставлять условный стандартный набор благ на уровне того или иного региона.

<sup>2</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309.



В настоящее время наибольшие значения бюджетной обеспеченности, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, имеют Сахалинская область, а также три региона, входящих в Уральский федеральный округ, — Тюменская область, Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО (Приложение 1). Бюджетной обеспеченностью, существенно превышающей средний уровень (1,1 и выше), характеризуются Республика Татарстан, Ленинградская, Мурманская, Московская, Белгородская, Свердловская и Вологодская области, а также Красноярский край. Напротив, наименее обеспеченные субъекты Российской Федерации располагаются на Северном Кавказе и в Сибири: Республика Ингушетия, Республика Тыва, Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Алтай, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край и Республика Северная Осетия — Алания.

## **МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ**

На протяжении многих лет в Постановление № 670 вносилось большое количество изменений. Всего по состоянию на весну 2024 г. в это постановление было внесено 18 правок (редакций), каждая из которых содержала целый набор изменений.

Изменения, которые вносились в Постановление № 670 до 2015 г., не были значимыми. С 2016 г. они стали гораздо более существенными. В данной работе будут рассмотрены следующие новации в распределении:

- введение ограничений на снижение и прирост величин дотаций на выравнивание, действующих с 2016 г.;
- запуск механизма модельного бюджета — с 2017 г.;
- уменьшение критерия выравнивания на втором и третьем этапах распределения до «0,90» — с 2022 г.;
- изменение методики расчета индекса бюджетных расходов в части добавления коэффициента уровня социальной нагрузки — с 2023 г.

Цель, поставленная в работе, предполагает определение того, как перечисленные изменения в механизме распределения дотаций на выравнивание повлияли на объемы дотаций, полученные субъектами Российской Федерации. Для этого выполним моделирование величин дотаций, выделяемых каждому субъекту Российской Федерации, по новому механизму, вступившему в силу после принятия соответствующих поправок в методику, и по ранее действовавшему, а затем сравним результаты. Для оценки последствий изменений рассчитывается разница объема дотаций, полученных при новом способе распределения, и объема дотаций, который был бы получен соответствующим субъектом при прежнем способе — в % к объему доходов регионального бюджета. Например, для анализа последствий модельного бюджета проведено моделирование объемов дотаций двумя способами: 1) по актуальной редакции Постановления № 670 с учетом запуска данного механизма с 2017 г. и 2) без запуска механизма модельного бюджета. Выполненные расчеты позволяют определить объемы межбюджетных трансфертов, которые были фактически перераспределены между регионами в результате изменений. Становится возможным выделить регионы, которые получили наибольший и наименьший прирост дотаций от проведения данной реформы.

Различные ограничения на снижение и прирост объемов дотаций, применяемые по итогам всех этапов распределения, образуют самостоятельный элемент методики распределения. Они крайне разнообразны по своим формулировкам и в текущем виде начали действовать с 2016 г. В целях определения их последствий для доходов бюджетов субъектов были рассчитаны ежегодные величины прироста или снижения дотаций на выравнивание — как разница между итоговыми величинами дотаций на выравнивание и величинами дотаций, рассчитанных по итогам всех этапов распределения.

Далее представим методику моделирования величин дотаций на выравнивание. В общем виде бюджетная обеспеченность субъекта Российской Федерации определяется как безразмерная величина, характеризующая соотношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов (1). Поэтому считается, что показатель бюджетной обеспеченности слабо реагирует на динамику фактических налоговых доходов того или иного бюджета, но эффективен и удобен для оценки относительного соотношения регионов между собой по уровню обеспеченности бюджетными доходами [Дерюгин, 2014]. Индекс налогового потенциала рассчитывается как частное от налогового потенциала субъекта к среднему показателю по России в целом. В данной работе для обеспечения корректности моделирования величин дотаций расчет индекса налогового потенциала осуществляется с применением отдельного коэффициента  $K^3$ :

$$BO_i = \frac{ИНП_i}{ИБР_i} = \frac{\frac{НП_i}{H_i} \times K}{\frac{\sum_i^n \frac{НП_i}{H_i}}{ИБР_i}}, \quad (1)$$

где  $BO_i$  – бюджетная обеспеченность до распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$ИНП_i$  – индекс налогового потенциала  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$ИБР_i$  – индекс бюджетных расходов  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$НП_i$  – налоговый потенциал  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$H_i$  – численность населения  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$K_i$  – коэффициент расчета индекса налогового потенциала  $i$ -го субъекта Российской Федерации.

Из (1) можно вывести способ расчета критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, выраженного в тыс. руб. на человека (2). Он будет одинаковым для каждого субъекта.

$$KB = \frac{НП_i}{H_i} = \frac{BO \times \sum_i^n \frac{НП_i}{H_i}}{K}, \quad (2)$$

где  $KB$  – критерий выравнивания бюджетной обеспеченности.

По формуле (3) можно рассчитать, каков недостаток средств до достижения того или иного критерия выравнивания для соответствующего субъекта (в млрд руб.).

<sup>3</sup> Способ расчета налогового потенциала по каждому субъекту был скорректирован, начиная с распределения дотаций на 2020 г. Из расчетов общей величины налогового потенциала по всем субъектам стали исключаться налоговые доходы, поступающие в бюджеты отдельных субъектов Российской Федерации, и налоговые доходы, увязанные с расходами. Это увеличило индексы налоговых потенциалов и, следовательно, значения бюджетной обеспеченности до распределения дотаций каждого субъекта. Так, расчеты показывают (отдельно не приводятся), что теперь простое отношение налогового потенциала на единицу численности населения в том или ином регионе к среднероссийскому показателю оказывается меньше, чем фактический индекс налогового потенциала, отраженный в отчетности Минфина России. Поэтому для корректного моделирования сумм дотаций начиная с 2020 г. необходимо ввести коэффициент, учитывающий внесенные изменения. Для целей данной работы он рассчитывается как среднее по всем субъектам в том или ином году отношение фактического (применяемого Минфином) индекса налогового потенциала  $i$ -го субъекта Российской Федерации к расчетному, полученному через соотношение между фактическими величинами налогового потенциала (в млрд руб.) и численностью населения (в тыс. человек)  $i$ -го субъекта Российской Федерации, с одной стороны, и среднероссийским показателем, с другой стороны.

$$D_i = \left( K B_i - \frac{H P_i}{H_i \times ИБ P_i} \right) \times H_i \times ИБ P_i, \quad (3)$$

где  $D_i$  – недостаток средств до достижения критерия выравнивания для  $i$ -го субъекта Российской Федерации.

Действующая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по состоянию на начало 2024 г. состоит из трех этапов распределения. Покажем, как рассчитывались суммы дотаций для каждого субъекта на каждом из трех этапов.

На первом этапе используется коэффициент сокращения разрыва (4).

$$T1_i = 0,85 \times D1_i, \quad (4)$$

где  $T1_i$  – выделено средств до достижения критерия выравнивания первого этапа распределения для  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$D1_i$  – недостаток средств до достижения критерия выравнивания первого этапа для  $i$ -го субъекта Российской Федерации.

На втором этапе средства распределяются между всеми субъектами, бюджетная обеспеченность которых ниже критерия выравнивания второго этапа, пропорционально отставанию налогового потенциала (5).

$$T2_i = \left( 0,70 \times \Phi O H D - \sum T1_i \right) \times \frac{D2_i}{\sum D2_i}, \quad (5)$$

где  $T2_i$  – выделено средств до достижения критерия выравнивания второго этапа распределения для  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

0,70 – доля общего объема дотаций на выравнивание, распределяемых вне механизма расчетного объема расходных обязательств (модельного бюджета);

Фонд – общий объем дотаций на выравнивание, млрд руб.;

$D2_i$  – недостающий объем средств для доведения налогового потенциала  $i$ -го субъекта Российской Федерации до критерия выравнивания на втором этапе, млрд руб.

На третьем этапе пропорциональность сохраняется, но дополняется коэффициентом инвентаризации (6).

$$T3_i = \left( \Phi O H D - \sum T1_i - \sum T2_i \right) \times \frac{D3_i \times K И Н В_i}{\sum D3_i \times K И Н В_i}, \quad (6)$$

где  $T3_i$  – выделено средств до достижения критерия выравнивания третьего этапа распределения для  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$D3_i$  – недостающий объем средств для доведения налогового потенциала  $i$ -го субъекта Российской Федерации до критерия выравнивания на третьем этапе, млрд руб.

Коэффициент инвентаризации в случае превышения 1,00 приравнивается к 1,00.

Для оценки адекватности предлагаемого нами подхода к моделированию объемов дотаций на выравнивание сравним, насколько отличаются результаты смоделированного распределения, с одной стороны, и фактические величины дотаций, распределенные Минфином России, с другой стороны, на примере усредненных данных за 2017–2024 гг. Согласно выполненным расчетам, отклонения почти для всех субъектов Российской Федерации составляют не более 10% от фактически распределенных сумм дотаций без учета

ограничений на снижение и прирост (Приложение 2). Отклонение свыше 10% наблюдается лишь для восьми регионов. Среди них для таких регионов, как Калужская, Тульская и Ярославская области, оно обусловлено малой абсолютной фактической величиной дотаций, то есть эффектом низкой базы сравнения. Для этих регионов отклонение эквивалентно не более чем 100 млн руб. Для таких регионов, как Волгоградская, Омская и Томская области и Удмуртская Республика, отклонение составляет 11–15%, но в абсолютном выражении оно не превышает 1 млрд руб. Среди всех регионов выделяется Республика Башкортостан, для которой средняя разница между расчетными и фактическими значениями составляет около 3,0 млрд руб. Анализ показывает, что на отклонение в средних расчетных данных за 2017–2024 гг. повлияли несоответствия расчетных и фактических значений дотаций за 2022 и 2024 гг. Несоответствие за 2022 г. можно объяснить тем, что при моделировании на этот год нами не учитывались ограничения на суммы дотаций, распределяемые в рамках модельного бюджета на 2022 г. (не более 20% от налоговых и неналоговых доходов или 50% от дотаций за прошлый год). Несоответствие за 2024 г. происходит из-за большого расхождения между расчетными значениями бюджетной обеспеченности до распределения (0,67) и фактическими значениями (0,71). Это можно объяснить масштабом налоговых доходов Республики Башкортостан, которые не учитывались при расчете налогового потенциала, так как при моделировании для всех субъектов брались усредненные величины.

Таким образом, разработанный подход к моделированию величин распределяемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности можно признать в целом адекватным действующему подходу, который применяется Минфином России. Следовательно, он применим для целей расчета величин дотаций на выравнивание отдельно для каждого региона.

## **РЕЗУЛЬТАТЫ**

**1. Запуск механизма модельного бюджета (расчетного объема расходных обязательств) — с 2017 г.** Не ощутили изменения лишь 11 регионов, вовсе не получающих дотаций. Регионов, у которых размер дотаций увеличился, оказалось больше (46 против 28) (Приложение 3). Это — регионы Южного, Северо-Кавказского и Приволжского федеральных округов. Напротив, запуск модельного бюджета оказал сдерживающее влияние на динамику дотаций в адрес ряда субъектов Дальневосточного федерального округа — Республики Саха (Якутия), Магаданской области и Чукотского АО, а также г. Севастополя и Республики Крым. Изменения сумм дотаций можно объяснить тем, что в модельный бюджет заложен иной механизм учета удорожающих факторов расходов по сравнению с индексом бюджетных расходов.

**2. Уменьшение критерия выравнивания с 1,0 до 0,9 на втором и третьем этапах распределения — с 2022 г.** Регионов, размер дотаций которых увеличился, оказалось больше, чем «проигравших» регионов (39 против 30). Не ощутили изменений 16 регионов, не получавших дотаций в рассматриваемый период. Наибольший прирост дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности произошел в регионах Северо-Кавказского федерального округа. Также от уменьшения критерия выравнивания выиграли, например, Республика Алтай, Камчатский и Алтайский края, Курганская область. Все отмеченные регионы дополнительно получили в форме дотаций на выравнивание 1,7–2,5% от доходов соответствующего регионального бюджета в среднем за каждый год в 2022–2024 гг. Напротив, дотации на выравнивание ежегодно снижались у таких регионов, как например: Курская, Воронежская и Тульская области, Хабаровский, Краснодарский, Пермский и Приморский края, Амурская, Калининградская и Челябинская области — на 1,2–2,2% от доходов соответствующего регионального бюджета. Весьма интересна ситуация в Дальневосточном федеральном округе, где влияние изменений было одним из наиболее существенных,

но при этом образовалось примерно равное число регионов с увеличенными и уменьшенными объемами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

**3. Добавление коэффициента уровня социальной нагрузки в индекс бюджетных расходов — с 2023 г.** Среди регионов, выигравших от изменения методики расчета индекса бюджетных расходов (всего 32 региона), можно выделить такие, как Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Калмыкия, Чеченская и Кабардино-Балкарская республики, Алтайский край, Курганская область, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Республика Дагестан. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности для данных регионов увеличились на 0,9–6,5% от доходов соответствующего регионального бюджета за 2023 г. Число регионов, дотации которым уменьшились, составило 26, примерно столько же регионов (27) не ощутили изменения. В наибольшей степени дотации на выравнивание увеличились для субъектов Северо-Кавказского федерального округа, уменьшились — для субъектов Дальневосточного федерального округа.

**4. Введение ограничений на снижение и прирост объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, применяемых по итогам распределения, — оценка с 2016 г.** Среди регионов, дотации которым увеличились, можно выделить Камчатский край, Чукотский АО, республики Карелия, Калмыкия, Тыва и Крым, Ивановскую, Курскую, Амурскую и Магаданскую области (всего дотации увеличились для 42 регионов). Они дополнительно получили 0,5–2,1% от доходов соответствующего регионального бюджета в среднем за каждый год периода 2016–2024 гг. Напротив, дотации снизились для 32 регионов, таких как Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Удмуртская Республика, Ставропольский край, республики Ингушетия, Башкортостан, Марий Эл и Мордовия, Томская область и др. — на 0,6–3,3% от доходов соответствующего регионального бюджета ежегодно. В целом же дотации в адрес субъектов Северо-Кавказского федерального округа сократились в наибольшей степени, тогда как максимальный прирост наблюдался в регионах Дальневосточного федерального округа. В Северо-Кавказском и Приволжском федеральных округах дотации увеличились лишь в таких регионах, как Республика Северная Осетия — Алания, Пермский край и Нижегородская область (незначительно).

## **ОБСУЖДЕНИЕ**

Рассмотрим пространственную характеристику последствий всех четырех представленных изменений. Полученные результаты можно обобщить следующим образом:

— в результате запуска механизма модельного бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в целом увеличились для регионов, входящих в Южный, Северо-Кавказский и Приволжский федеральные округа; федеральные округа, в которых произошло уменьшение дотаций для большого числа регионов, в целом не определяются, можно выделить лишь несколько регионов, таких как Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский АО, г. Севастополь и Республика Крым;

— в результате уменьшения критерия выравнивания на втором и третьем этапах распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в целом увеличились для регионов, входящих в Южный, Северо-Кавказский и Приволжский федеральные округа и уменьшились для регионов, входящих в Центральный и Северо-Западный федеральные округа;

— в результате изменения методики расчета индекса бюджетных расходов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности увеличились для регионов, входящих в Северо-Кавказский и Приволжский федеральные округа и уменьшились для регионов, входящих в Южный и Дальневосточный федеральные округа;

— в результате действия ограничений на снижение и прирост дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности увеличились для регионов, входящих в Центральный,

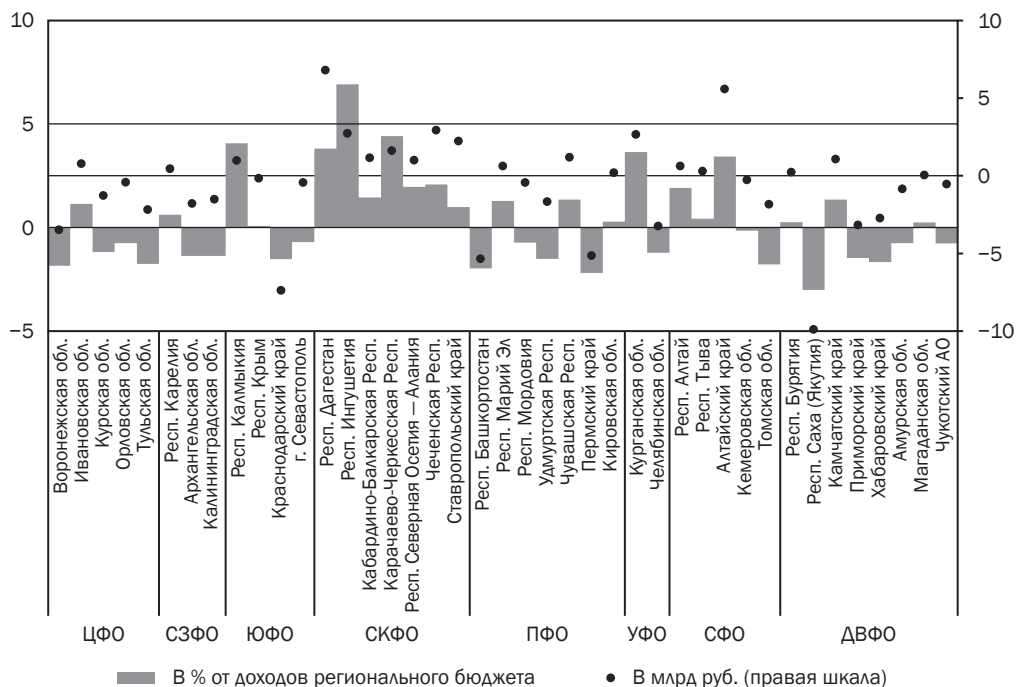
Северо-Западный, Южный, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа и уменьшились для регионов, входящих в Северо-Кавказский и Приволжский федеральные округа.

Таким образом, выгодоприобретателями почти всех из рассмотренных изменений были регионы Северо-Кавказского и Приволжского федеральных округов. Обратный эффект имели ограничения на снижение и прирост дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые по определению призваны корректировать распределение дотаций по методике и влияние на это распределение внесенных в методику изменений. В результате действия указанных ограничений регионы Северо-Кавказского и Приволжского федеральных округов получили меньше дотаций на выравнивание, чем могли бы, но за счет этого дотации для остальных регионов увеличились.

Для каждого из четырех видов изменений выделим по десять регионов с наибольшими и десять регионов с наименьшими изменениями величин дотаций на выравнивание. Субъекты с меньшими масштабами изменений в величинах дотаций рассматривать не будем (рис. 1).

Рисунок 1

**Сумма прироста величин дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в результате изменений в распределении, в среднем за год\*, в % от объема доходов регионального бюджета**



\* — для каждого из рассматриваемых четырех изменений, внесенных в методику, учитываются разные периоды для расчета и вычисления среднегодовых величин прироста дотаций: 2016–2024 гг. — введение ограничений на снижение и прирост объемов дотаций; 2017–2024 гг. — запуск механизма модельного бюджета; 2022–2024 гг. — уменьшение критерия выравнивания; 2023 г. — добавление коэффициента уровня социальной нагрузки в индекс бюджетных расходов.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России.

В целом регионы Северо-Кавказского федерального округа на протяжении всего периода действия Постановления № 670 являются главными бенефициарами вносимых в документ изменений, даже учитывая действующие после основного распределения ограничения на снижение и прирост дотаций на выравнивание. Весьма существенно были

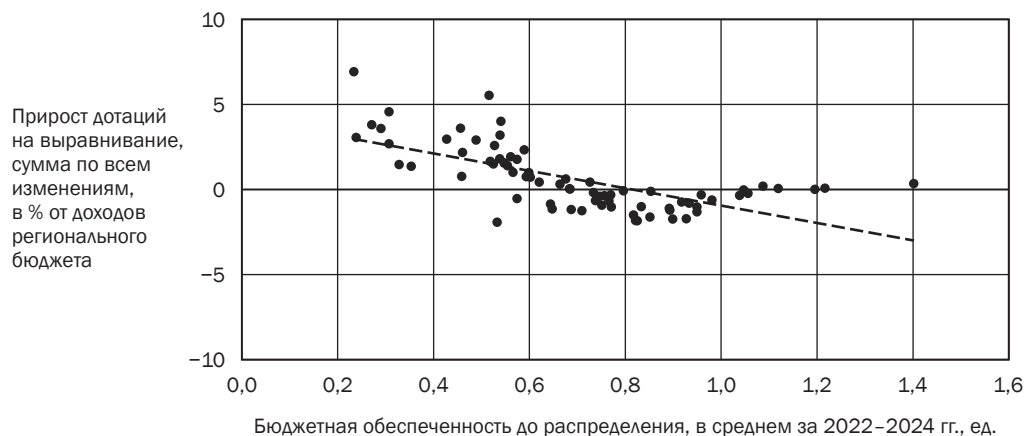


увеличены также суммы дотаций на выравнивание для Республики Калмыкия, Курганской области и Алтайского края — на 4,1; 3,7 и 3,4% от доходов регионального бюджета ежегодно в среднем соответственно (на 1,0; 2,7 и 5,6 млрд руб. в абсолютном выражении соответственно). Напротив, суммы дотаций на выравнивание уменьшились в наибольшей степени для таких регионов, как Республика Саха (Якутия) (уменьшение составило 3,0% от доходов регионального бюджета, что эквивалентно 9,9 млрд руб. в среднем ежегодно), Пермский край (2,2%, или 5,2 млрд руб.), Республика Башкортостан (2,0%, или 5,3 млрд руб.), Воронежская область (1,8%, или 3,5 млрд руб.), Томская область (1,8%, или 1,8 млрд руб.) и Тульская область (1,8%, или 2,2 млрд руб.). Таким образом, если регионы, «выигравшие» от изменений способа распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, включая ограничения на снижение и прирост, могут быть легко отнесены к единому федеральному округу и в целом относятся к наименее обеспеченным, то регионы, «проигравшие» от изменений, весьма разнообразны. В частности, они имеют разный уровень бюджетной обеспеченности. Так, бюджетная обеспеченность до распределения в среднем за 2022–2024 гг. для Республики Саха (Якутия) была равна 0,53, Пермского края — 0,90, Республики Башкортостан — 0,65, Воронежской области — 0,85, Томской области — 0,64, Тульской области — 0,93. Таким образом, различные изменения в распределении дотаций на выравнивание имели разные характер и эффекты. Например, дотации для Пермского края снизились вследствие уменьшения критерия выравнивания, для Республики Башкортостан — под влиянием изменений в расчете индекса бюджетных расходов и ограничений на снижение и прирост.

Несмотря на то, что ограничения на снижение и прирост дотаций и запуск механизма модельного бюджета, взятые по отдельности, не были направлены на предоставление больших сумм дотаций отстающим регионам, в совокупности все эти изменения в механизме распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности оказались выгодны наименее обеспеченным субъектам РФ. На это указывает отрицательная, сильная и статистически значимая взаимосвязь прироста дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и величины бюджетной обеспеченности до распределения (рис. 2).

Рисунок 2

**Взаимосвязь сумм прироста дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в результате изменений способа распределения и бюджетной обеспеченности до распределения, в среднем за год, ед.**



Примечание: коэффициент корреляции равен  $-0,67$ .  
 Источник: расчеты автора по данным Минфина России.

**ВЫВОДЫ**

Научная новизна выполненной работы заключается в том, что впервые количественно рассчитаны последствия всех основных изменений в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета для доходов всех бюджетов субъектов Российской Федерации. Это стало возможным благодаря моделированию величин дотаций, выделяемых ежегодно каждому субъекту Российской Федерации, с учетом вносимых изменений в методику распределения. Рассчитанные величины дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности позволяют определить объемы средств, которые были фактически перераспределены между регионами в результате основных реформ в федеральном межбюджетном выравнивании в России с момента начала действия современной методики распределения (с 2005 г.). Речь идет о таких изменениях методики распределения, как введение ограничений на снижение и прирост объемов дотаций с 2016 г., запуск механизма модельного бюджета с 2017 г., уменьшение критерия выравнивания с 2022 г. и добавление коэффициента уровня социальной нагрузки в индекс бюджетных расходов с 2023 г.

Установлено, что методика распределения федеральных дотаций менялась в сторону роста прогрессивности, то есть со временем все большие объемы средств стали выделяться наименее обеспеченным регионам. Это соответствует задаче снижения к 2036 г. не более чем в два раза разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности между десятью наиболее обеспеченными и десятью наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов. Эта задача была поставлена Президентом Российской Федерации в рамках достижения национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика» в Указе от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» и соответствует одному из целевых показателей Государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

С точки зрения пространственных эффектов основная часть изменений — запуск модельного бюджета, уменьшение критерия выравнивания и изменение методики индекса бюджетных расходов — имела примерно одинаковое влияние на состав регионов, для которых эти нововведения были полезны. При этом основными выгодоприобретателями внесенных в методику изменений являются регионы Северо-Кавказского федерального округа. В отношении же регионов, дотации для которых уменьшились, выводы сделать сложнее, они более разнотипны, в том числе по критерию бюджетной обеспеченности.

**Список источников**

1. Абдуллаев А. М. и др. Особенности применения кредитных инструментов «инфраструктурного меню» и их возможное влияние на бюджетную ситуацию в регионах России // Региональные исследования. 2023. № 1 (79). С. 42–55. <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2023-1-4>.
2. Алаев А., Мамедов А., Назаров В. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы / Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 34. Москва: ИЭП им. Е. Т. Гайдара, 2013. С. 79–102.
3. Афанасьев Р. С. и др. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации // Пространственная экономика. 2019. Том 15. № 1. С. 132–156. <https://doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156>.
4. Голованова Н. В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. № 2 (42). С. 24–35. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-2-24-35>.
5. Дерюгин А. Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. № 6. С. 170–191. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-6-08>.
6. Дерюгин А. Н. Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 87–98.

7. Дорошенко С. В., Васильева Р. И., Литвинцев В. П. Государственная программа развития Дальнего Востока и ее эффективность для регионов // Проблемы прогнозирования. 2024. № 2 (203). С. 113–124. <https://doi.org/10.47711/0868-6351-203-113-124>.
8. Кадочников П., Синельников-Мурyleв С., Трунин И. Система федеральной финансовой поддержки регионов в России и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации. Москва: Институт Гайдара, 2002. 89 с.
9. Климанов В. В., Сафина А. И., Тимушев Е. Н. Влияние внедрения «модельного» бюджета на бюджетную обеспеченность регионов Дальнего Востока // Экономика Востока России. 2018. № 2 (10). С. 5–18. <https://doi.org/10.25801/SRC.2019.10.2.001>.
10. Левина В. В. О выравнивании бюджетной обеспеченности на региональном уровне // Финансы. 2011. № 10. С. 10–14.
11. Мамедов А., Назаров В. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 29. Москва: ИЭП им. Е. Т. Гайдара, 2008. С. 149–179.
12. Михайлова А. А., Климанов В. В., Сафина А. И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 91–103. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-91-103>.
13. Назаров В. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. Москва: РАНХиГС, 2013. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2264208>.
14. Ноговицын Р. Р., Софронова Т. С., Потравная Е. В. Оценка бюджетной обеспеченности арктических регионов в целях выравнивания доходов и повышения благосостояния населения // Проблемы прогнозирования. 2023. № 5 (200). С. 136–149. <https://doi.org/10.47711/0868-6351-200-136-149>.
15. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета / Баткибеков С. и др. // Совершенствование межбюджетных отношений в России / Колл. авт. Научные труды № 24Р. Москва: Изд-во Института экономики переходного периода, 2000. С. 83–238.
16. Печенская-Полищук М. А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий // Экономика региона. 2021. Т. 17. № 2. С. 658–672. <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2021-2-22>.
17. Boadway R. Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective. In: Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. World Bank, 2007. P. 55–74.
18. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2007. P. 1–53.
19. Spahn P. B. Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework. Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2007. P. 75–106.

## References

1. Abdullaev A.M., Zemlyansky D.Yu., Medvednikova D.M., Chuzhenkova V.A. (2023). Features of the use of credit instruments of the “infrastructure menu” and their possible impact on the budgetary situation in the regions of Russia. *Regional'nye issledovaniya – Regional studies*, 1 (79), 42–55 (in Russ.). <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2023-1-4>.
2. Alaev A., Mammadov A., Nazarov V. (2013). Intergovernmental relations and subnational finance. *Rossiyskaya ekonomika v 2012 godu. Tendencii i perspektivy – Russian Economy in 2012. Trends and prospects*. (Issue 34). Moscow: E.T. Gaidar IEP, 79–102 (in Russ.).
3. Afanasyev R.S., Bogdanov L.N., Gulidov R.V., Leonov S.N. (2019). “Model” budgets: consequences for the subjects of the Russian Federation. *Prostranstvennaya ekonomika – Spatial Economics*, 15 (1), 132–156 (in Russ.). <https://doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156>.
4. Golovanova N.V. (2018). Intergovernmental transfers: a variety of terms and Russian practice. *Financial Journal*, 2 (42), 24–35 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-2-24-35>.
5. Deryugin A.N. (2016). Regional alignment: are there still incentives for development? *Ekonomicheskaya politika – Economic policy*, 6, 170–191 (in Russ.). <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-6-08>.
6. Deryugin A.N. (2014). Legislative problems of equalization of budgetary provision of municipalities. *Financial Journal*, 2, 87–98 (in Russ.).
7. Doroshenko S.V., Vasilyeva R.I., Litvinets V.P. (2024). The State program for the development of the Far East and its effectiveness for the regions. *Problemy prognozirovaniya – Problems of forecasting*, 2 (203), 113–124 (in Russ.). <https://doi.org/10.47711/0868-6351-203-113-124>.
8. Kadochnikov P., Sinelnikov-Murylev S., Trunin I. (2002). The system of federal financial support for regions in Russia and its impact on the tax and budgetary policy of the subjects of the Federation. Moscow: Gaidar Institute, 89 p. (in Russ.).

9. Klimanov V.V., Safina A.I., Timushev E.N. (2018). The impact of the introduction of a “model” budget on the budgetary security of the regions of the Far East. *Ekonomika Vostoka Rossii – The economy of the East of Russia*, 2 (10), 5–18 (in Russ.). <https://doi.org/10.25801/SRC.2019.10.2.001>.
10. Levina V.V. (2011). On the alignment of budget security at the regional level. *Finansy – Finance*, 10, 10–14 (in Russ.).
11. Mamedov A., Nazarov V. (2008). Intergovernmental relations and subnational finance. In: Rossijskaya ekonomika v 2007 godu. Tendencii i perspektivy – Russian Economy in 2007. Trends and prospects. Issue 29. Moscow: E.T. Gaidar IEP, 149–179 (in Russ.).
12. Mikhailova A.A., Klimanov V.V., Safina A.I. (2018). The impact of intergovernmental transfers on economic growth and the structure of the regional economy. *Voprosy ekonomiki*, 1, 91–103 (in Russ.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-91-103>.
13. Nazarov V. (2013). International experience in the evolution of methods for the distribution of equalizing transfers [Electronic]. May 13. (in Russ.) URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2264208>.
14. Nogovitsyn R.R., Sofronova T.S., Potravnaya E.V. (2023). Assessment of the budget provision of the Arctic regions in order to equalize incomes and improve the welfare of the population. *Problemy prognozirovaniya – Forecasting problems*, 5 (200), 136–149 (in Russ.). <https://doi.org/10.47711/0868-6351-200-136-149>.
15. Batkibekov S. et al. (2000). Assessment of the tax potential of regions and distribution of financial assistance from the federal budget. In: Improving intergovernmental relations in Russia / Scientific paper No. 24P. M.: Publishing House of the Institute of Economics of the Transition Period, 83–238 (in Russ.).
16. Pechenskaya-Polishchuk M.A. (2021). The influence of centralization and decentralization processes on the formation of the tax potential of territories. *Ekonomika regiona – The economy of the region*, 17 (2), 658–672 (in Russ.). <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2021-2-22>.
17. Boadway R. (2007). *Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective*. In: Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. World Bank, 2007, 55–74.
18. Shah A. (2007). A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. World Bank, 1–53.
19. Spahn P.B. (2007). Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework. In: Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. World Bank, 75–106.

### **Информация об авторе**

**Евгений Николаевич Тимушев**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра региональной политики ИПЭИ РАНХиГС, г. Москва; старший научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера ФИЦ Коми НЦ УрО РАН, г. Сыктывкар

### **Information about the author**

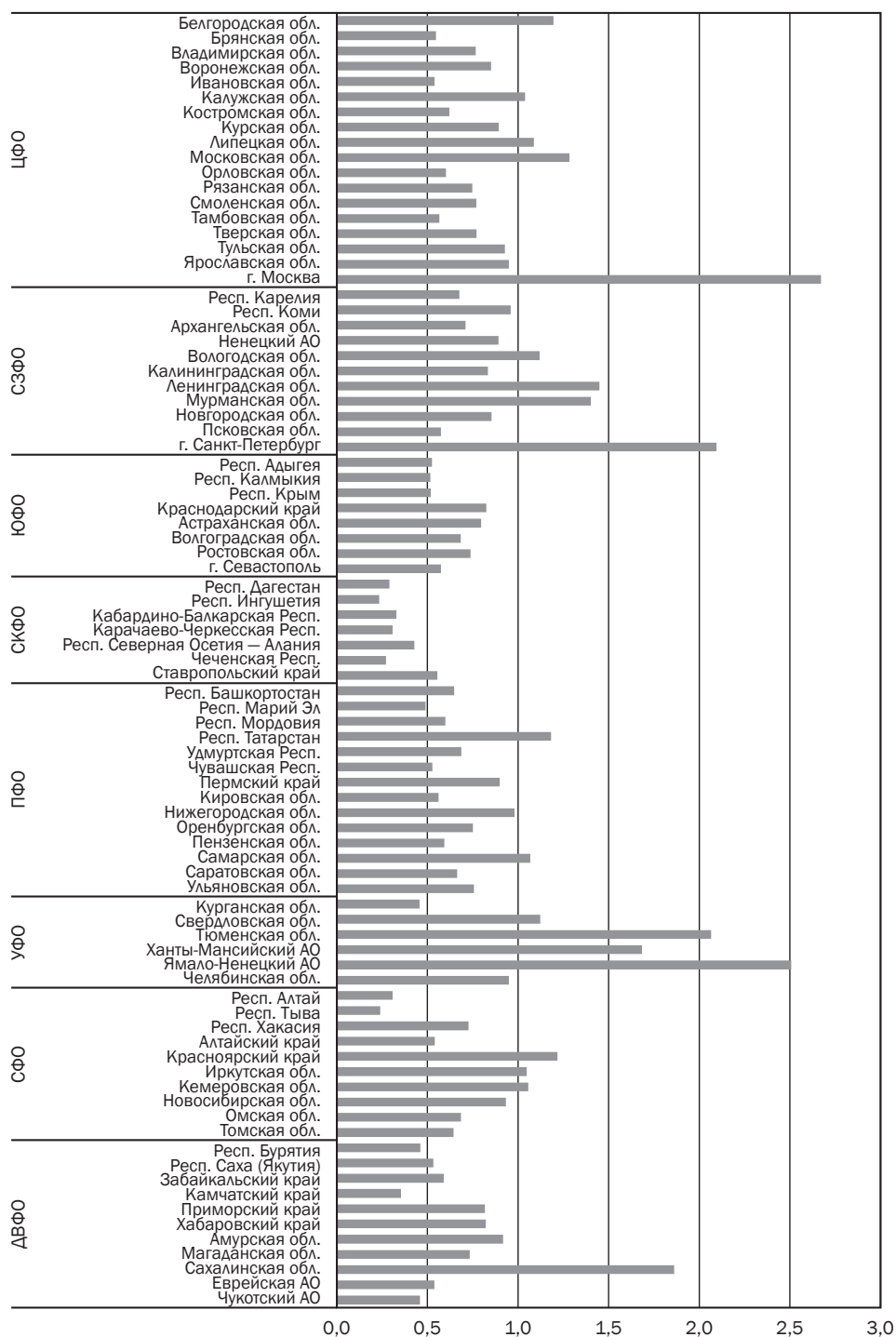
**Evgeny N. Timushev**, Candidate of Economic Sciences, Senior Research Fellow of Center for Regional Policy, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow; Senior Research Fellow in Institute of Socio-Economic and Power Problems of the North, Komi Science Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Syktuyvkar

Статья поступила в редакцию 03.07.2024  
Одобрена после рецензирования 27.08.2024  
Принята к публикации 20.09.2024

The article submitted July 3, 2024  
Approved after reviewing August 27, 2024  
Accepted for publication September 20, 2024

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации до распределения дотаций на выравнивание, в среднем за 2022–2024 гг., ед.**



Источник: расчеты автора по данным Минфина России.

**Объем фактически распределенных и смоделированных дотаций,  
без учета ограничений на снижение и прирост, в среднем за 2017–2024 гг.**

Субъект Российской Федерации	Всего распределено дотаций, млрд руб.		Разница между расчетными и фактическими данными	
	Факт	Согласно выполненным расчетам	Млрд руб.	В % от средней суммы фактически распределенных дотаций
Белгородская область	1,0	1,0	0,0	-0,1
Брянская область	13,2	13,3	0,1	0,7
Владимирская область	5,6	5,6	0,0	0,0
Воронежская область	6,1	5,6	-0,4	-7,1
Ивановская область	11,6	11,6	0,1	0,5
Калужская область	0,0	0,1	0,0	78,4
Костромская область	4,0	4,3	0,3	7,2
Курская область	2,6	2,5	-0,1	-4,3
Липецкая область	0,5	0,4	0,0	-3,8
Московская область	-	-	-	-
Орловская область	6,1	6,3	0,2	2,9
Рязанская область	4,3	4,6	0,2	5,2
Смоленская область	3,4	3,5	0,1	2,7
Тамбовская область	10,0	10,0	0,0	0,1
Тверская область	4,4	4,5	0,1	2,5
Тульская область	0,9	0,8	-0,1	-14,2
Ярославская область	0,4	0,4	-0,1	-17,0
г. Москва	-	-	-	-
Республика Карелия	6,7	6,6	-0,1	-1,4
Республика Коми	0,4	0,3	0,0	-10,6
Архангельская область	9,0	9,5	0,5	5,4
Ненецкий автономный округ	0,1	0,1	0,0	-6,0
Вологодская область	1,2	1,2	0,0	3,3
Калининградская область	2,4	2,2	-0,2	-7,5
Ленинградская область	-	-	-	-
Мурманская область	0,1	0,1	0,0	-10,0
Новгородская область	1,4	1,5	0,0	3,0
Псковская область	5,2	5,4	0,3	4,9
г. Санкт-Петербург	-	-	-	-
Республика Адыгея	4,8	4,9	0,1	2,0
Республика Калмыкия	3,5	3,6	0,0	1,2
Республика Крым	20,3	20,7	0,3	1,6
Краснодарский край	12,1	12,2	0,1	0,8
Астраханская область	2,6	2,7	0,0	1,9
Волгоградская область	10,5	11,6	1,1	11,0
Ростовская область	15,5	16,2	0,6	4,2
г. Севастополь	3,2	3,3	0,1	2,7
Республика Дагестан	73,7	76,2	2,5	3,3
Республика Ингушетия	12,6	13,3	0,7	5,9
Кабардино-Балкарская Республика	16,7	17,3	0,6	3,7
Карачаево-Черкесская Республика	11,2	11,5	0,3	2,4
Республика Северная Осетия – Алания	10,9	11,0	0,1	1,2
Чеченская Республика	35,7	37,3	1,5	4,2
Ставропольский край	26,3	27,0	0,8	2,9
Республика Башкортостан	21,2	24,1	3,0	14,1

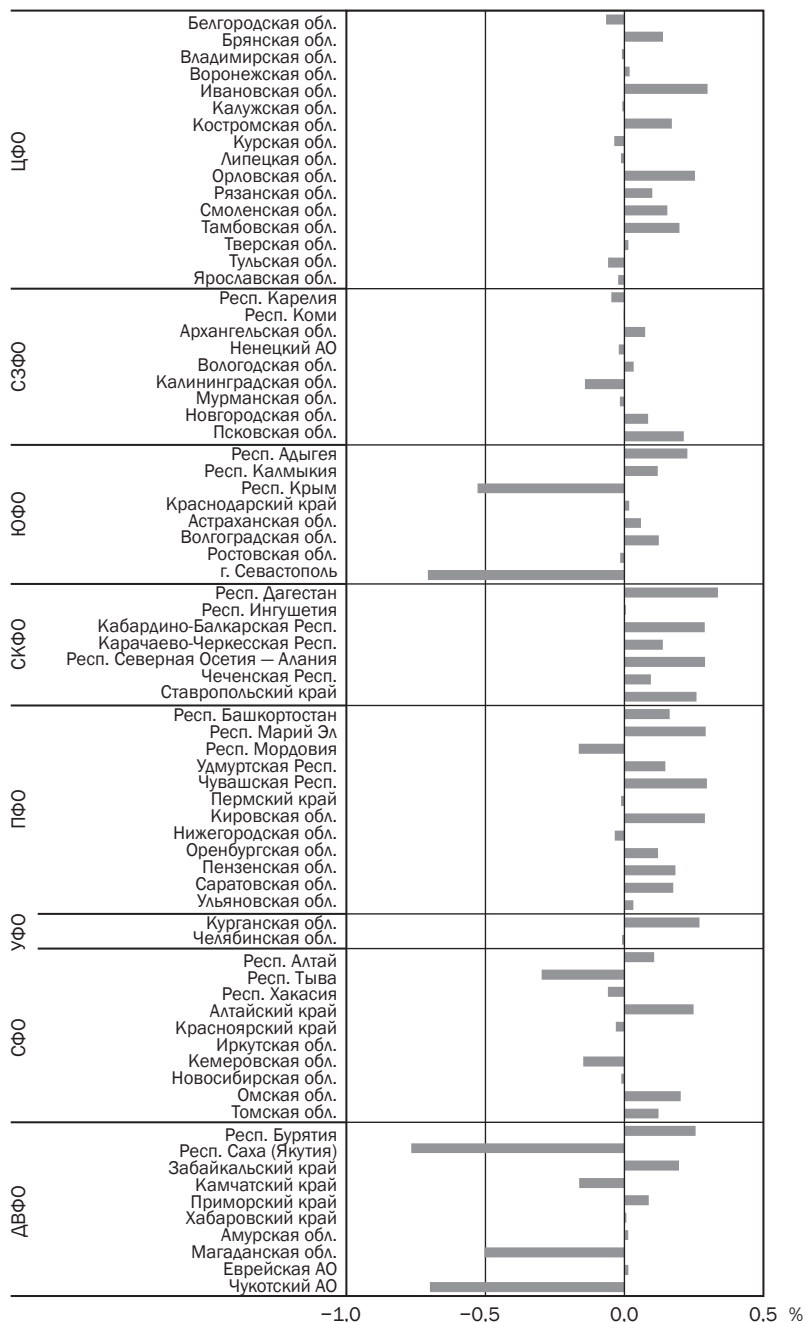


## Распределение федеральных выравнивающих дотаций

Субъект Российской Федерации	Всего распределено дотаций, млрд руб.		Разница между расчетными и фактическими данными	
	Факт	Согласно выполненным расчетам	Млрд руб.	В % от средней суммы фактически распределенных дотаций
Республика Марий Эл	8,4	8,6	0,2	2,1
Республика Мордовия	4,1	4,5	0,4	10,5
Республика Татарстан	-	-	-	-
Удмуртская Республика	6,2	7,1	0,9	14,9
Чувашская Республика	13,3	13,7	0,4	2,8
Пермский край	2,6	2,3	-0,2	-9,5
Кировская область	12,7	13,1	0,4	2,9
Нижегородская область	2,2	2,0	-0,2	-10,6
Оренбургская область	6,3	6,9	0,6	9,8
Пензенская область	8,9	9,5	0,6	7,0
Самарская область	-	-	-	-
Саратовская область	11,1	12,3	1,2	10,7
Ульяновская область	3,9	4,1	0,2	4,1
Курганская область	14,0	14,2	0,2	1,1
Свердловская область	-	-	-	-
Тюменская область без автономных округов	-	-	-	-
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	-	-	-	-
Ямало-Ненецкий автономный округ	-	-	-	-
Челябинская область	4,9	4,6	-0,3	-5,6
Республика Алтай	10,0	10,2	0,2	1,7
Республика Тыва	18,0	18,4	0,4	2,0
Республика Хакасия	3,2	3,4	0,2	5,8
Алтайский край	27,9	28,2	0,2	0,8
Красноярский край	1,1	1,2	0,0	2,1
Иркутская область	2,4	2,5	0,1	2,4
Кемеровская область	4,1	3,8	-0,3	-7,0
Новосибирская область	4,2	3,9	-0,3	-7,8
Омская область	9,1	10,3	1,2	13,0
Томская область	6,8	7,8	1,1	15,7
Республика Бурятия	22,6	22,8	0,2	1,0
Республика Саха (Якутия)	53,6	53,8	0,2	0,4
Забайкальский край	11,9	12,1	0,2	1,6
Камчатский край	40,0	40,4	0,5	1,2
Приморский край	7,7	7,5	-0,2	-2,9
Хабаровский край	6,3	6,0	-0,3	-4,8
Амурская область	2,6	2,4	-0,2	-6,8
Магаданская область	3,7	3,5	-0,2	-6,5
Сахалинская область	-	-	-	-
Еврейская автономная область	2,3	2,3	0,0	1,2
Чукотский автономный округ	10,8	11,0	0,2	2,2

Источник: расчеты автора по данным Минфина России.

**Разница объема дотаций, полученных после внедрения модельного бюджета, и дотаций, полученных бы без внедрения модельного бюджета, в среднем за год, за 2017–2024 гг., в % от доходов регионального бюджета**



Примечание: Без 11 субъектов, не получавших дотации на выравнивание, — Московская область, г. Москва, Ленинградская область, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Самарская область, Свердловская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Тюменская область и Сахалинская область.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России.

# Упрощенная система налогообложения: первые оценки изменений налогового законодательства 2024 г.

**Александра Леонидовна Осмоловская-Суслина**

E-mail: [asuslina@eeg.ru](mailto:asuslina@eeg.ru), ORCID: 0000-0001-6135-8709

Экономическая экспертная группа; Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, г. Москва, Российская Федерация

**София Романовна Борисова**

E-mail: [s.borisova@eeg.ru](mailto:s.borisova@eeg.ru), ORCID: 0000-0002-2746-7351

Экономическая экспертная группа; Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, г. Москва, Российская Федерация

## Аннотация

Введенные в рамках донастройки налоговой системы изменения в режим УСН предполагают увеличение предельного допустимого размера доходов и признание компаний, применяющих УСН, плательщиками НДС (с 2025 г.). Данная работа ставит своей целью проведение первичного анализа доли плательщиков УСН и налога на прибыль организаций, которые будут затронуты данными изменениями. Для этого организации были сгруппированы по уровню доходов. В качестве исходных данных использовалась информация из форм налоговой отчетности ФНС России, реестров МСП и базы данных СПАРК за период 2019–2022 гг. Было выявлено, что в структуре налогоплательщиков как в случае УСН, так и в случае налога на прибыль заметен сдвиг в сторону более низких доходов: порядка 70% плательщиков налога на прибыль и 90% организаций, применяющих УСН, имеют доходы менее 60 млн руб. в год.

Анализ позволил сделать вывод, что для 85% организаций, использующих УСН, изменения налогового законодательства будут относительно нейтральными, а для 9% положение несколько ухудшится. Выигравшими можно будет назвать те компании основной системы налогообложения, которые по новым правилам смогут перейти на УСН. По формальным признакам такой переход будет доступен для 87% плательщиков налога на прибыль организаций, причем для подавляющего большинства решающее значение при выборе перехода с ОСНО на УСН будет иметь возможность платить НДС. Увеличение же лимитов по доходам может стать значимым фактором перехода на УСН лишь для десятой части плательщиков налога на прибыль.

**Ключевые слова:** МСП, УСН, налог на прибыль организаций, НДС, налогоплательщики

**JEL:** H2, H71, K34

**Для цитирования:** Осмоловская-Суслина А. Л., Борисова С. Р. Упрощенная система налогообложения: первые оценки изменений налогового законодательства 2024 г. // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 97–108. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-97-108>.

© Осмоловская-Суслина А. Л., Борисова С. Р., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-97-108>

## Simplified Taxation System: First Estimates of 2024 Changes in Tax Legislation

Aleksandra L. Osmolovskaya-Suslina<sup>1</sup>, Sofiia R. Borisova<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Economic Expert Group, Moscow, Russian Federation

<sup>1,2</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation

<sup>1</sup> [asuslina@eeg.ru](mailto:asuslina@eeg.ru), <https://orcid.org/0000-0001-6135-8709>

<sup>2</sup> [s.borisova@eeg.ru](mailto:s.borisova@eeg.ru), <https://orcid.org/0000-0002-2746-7351>

### Abstract

Changes to the simplified taxation system (STS) introduced in the course of the tax system fine-tuning will significantly alter its design: income limit requirements will be expanded and STS payers will be recognized as VAT payers.

The objective of this study is to find out what percentage of STS and CIT payers will be affected by these changes. For this purpose, a distribution of STS and CIT payers by income level was plotted. Information from tax forms of the Russian Federal Tax Service, Registers of SMEs and the SPARK database for the period 2019–2022 was used as input data. It was found that there is a shift in the structure of both STS and CIT taxpayers towards lower incomes: about 70% of CIT payers and about 90% of STS payers earn less than RUB 60 million per year. The analysis revealed that for 85% of STS payers the reform will be neutral, while for 9% the situation will slightly worsen. The winners of the reform will be those companies that will switch from CIT to STS. This transition will be formally available for 87% of CIT payers, and most of them will switch due to the possibility to pay VAT. Expansion of income limits under STS may become a decisive factor for only 10% of CIT payers.

**Keywords:** SME, simplified tax system, CIT, tax reform, taxpayers

**JEL:** H2, H71, K34

**For citation:** Osmolovskaya-Suslina A.L., Borisova S.B. (2024). Simplified Taxation System: First Estimates of 2024 Changes in Tax Legislation. *Financial Journal*, 16 (5), 97–108 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-97-108>.

© Osmolovskaya-Suslina A.L., Borisova S.B., 2024

---

## ВВЕДЕНИЕ

Развитие малого и среднего бизнеса в России входит в число приоритетных задач экономической политики. Субъекты малого предпринимательства являются бенефициарами большого числа федеральных и региональных программ и адресатами антикризисных пакетов помощи. Налоговая система России также выделяет субъекты МСП в отдельную категорию, предоставляя им (при выполнении определенных требований) возможность уплаты налогов по льготным (специальным) режимам: УСН, ПСН, НПД, ЕСХН, АУСН, которые позволяют предпринимателям — организациям (юридическим лицам), индивидуальным предпринимателям (ИП) и физическим лицам значительно снижать свою налоговую и административную нагрузку по сравнению с основным режимом налогообложения.

Среди перечисленных спецрежимов наибольшей популярностью пользуется УСН — упрощенная система налогообложения, обеспечивающая 90% поступлений от спецрежимов в бюджетную систему. Хотя о недостатках УСН периодически говорят исследователи (см. обзор литературы), этот режим тем не менее нельзя назвать неэффективным ни с экономической, ни с фискальной точек зрения. Растущая динамика численности налогоплательщиков УСН и поступлений в бюджет позволяет сделать вывод, что в целом режим УСН востребован.

В середине 2024 г. в рамках процесса общей настройки налоговой системы было принято решение изменить параметры УСН, в частности, с 2025 г. будет существенно увеличен предельный размер доходов и появится требование уплаты НДС<sup>1</sup>. Одновременно с этим будет увеличена ставка налога на прибыль организаций (Федеральный закон от 12 июля 2024 г. № 176-ФЗ).

Расчет полного экономического или фискального эффекта изменений в УСН потребует как минимум нескольких лет: существующие оценки, в т. ч. цифры, опубликованные в качестве экономического обоснования, являются скорее ориентирами.

Цель данной работы — первичная оценка того, как новые правила УСН отразятся на динамике количества налогоплательщиков, применяющих УСН, и плательщиков налога на прибыль (т. е. использующих основную систему налогообложения — ОСНО). В частности, в статье даются ответы на следующие вопросы: какой процент налогоплательщиков потенциально сможет перейти с основного режима на УСН; сколько налогоплательщиков в результате нововведений попадет в число «выигравших», «проигравших» и «сохранивших статус-кво».

Для выполнения поставленной задачи был проведен анализ микроданных субъектов МСП на основе информации базы СПАРК и реестров МСП ФНС России (далее также — ФНС) с точки зрения распределения налогоплательщиков по уровню дохода (подробнее см. методологию).

## КРАТКИЙ ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

В научной литературе тема налогообложения МСП представлена достаточно широко. Значительную часть работ можно отнести к микроэкономическим исследованиям, объектами которых являются сами предприятия или их характеристики: налоговая нагрузка, развитие, жизненный цикл и т. п. Выделяются статьи, посвященные выбору наилучшего для них налогового режима и сравнению различных налоговых режимов между собой с точки зрения предприятия [Клюева, 2013; Баранова, 2021; Гугнина, 2021; Семенова, 2023; Садыкова, 2023; Клычова, Леонтьева, 2023]. В некоторых работах рассматриваются фискальные аспекты спецрежимов: оценивается эффективность этих режимов с позиции прозрачности налоговой системы в целом, обоснованности предоставления льгот [Громов, 2019; Давлетшин, 2020; Зотиков, 2022; Пивоварова, 2022; Зотиков, 2023], возникновения у налогоплательщика рентоориентированного поведения [Пинская, 2019; Синенко, 2021] и масштабов уклонения от налогов [Белев, 2021].

Ряд статей посвящен оценке стимулирующей функции существующих спецрежимов с точки зрения развития сектора МСП в отдельных регионах [Стеба, Пивоварова, 2022] или секторах (например, ИТ [Косов, 2012; Громов, 2022]).

Стоит отметить также исследования, нацеленные на анализ влияния реформ в области налогообложения спецрежимами. В частности, в работе [Туманянц, 2015] сделан вывод о том, что более низкая ставка УСН оказывает стимулирующее воздействие на легальную предпринимательскую активность в России. Из работы [Стеба, Шумкина, 2022] следует, что использование пониженной ставки УСН также имеет положительный эффект.

Тем не менее во многих работах отмечается низкая эффективность спецрежимов с точки зрения достижения их целей. Например, в работе [Гончаренко, 2021] делается вывод, что существующие на 2021 г. спецрежимы не дают того эффекта, который от них ожидался. Причиной этого отчасти является неоднородность развития субъектов РФ, локальные ограничения и др. В работах [Фишер, Сеницына, 2017; Туманянц и др., 2017] на основе метода «разность разностей» также был получен вывод о невысокой

<sup>1</sup> Для налогоплательщиков, доходы которых превышают порог в 60 млн руб. в год.

эффективности спецрежимов с точки зрения развития сектора МСП и его вклада в ВРП. В работе [Фишер, Сеницына, 2017] отмечается, что наиболее существенным ограничением для развития малого предпринимательства в России является не налоговая нагрузка, а неналоговые препятствия: административные барьеры, недостатки государственного регулирования, особенности инфраструктуры и конкурентной среды, условия по стоимости и объемам финансирования.

В статье [Заздравных, 2020] был обоснован вывод о несимметричности реакции бизнес-сообщества на поднятие и снижение ставки: предприниматели быстро реагируют на рост фискальной нагрузки, но медленно отвечают на ее снижение.

Говоря об упрощенной системе налогообложения, стоит отметить работу [Зотиков, 2022], в которой отмечаются противоречия формата УСН. В частности, автор приходит к выводу, что действовавшие (до 2024 г.) формальные требования УСН искусственно ограничивали выработку на одного работника и не соответствовали фактическим показателям малого бизнеса. Заметим, что с точки зрения оценки эффекта изменений 2024 г. новая редакция правил УСН приведет к тому, что ограничения по выработке на одного работника организации, применяющей УСН, будут в большей степени соответствовать фактической выработке на работника в действующих предприятиях МСП.

Исследования, сфокусированные на макроэкономическом анализе переходов налогоплательщиков из одного режима налогообложения в другой, встречаются крайне редко: например, работа [Хижак, 2020], в которой представлен прогноз перехода налогоплательщиков с ЕНВД на другие налоговые спецрежимы на основе прямого счета количества налогоплательщиков и исторической налоговой нагрузки.

Работ, посвященных макроанализу переходов налогоплательщиков с упрощенного режима налогообложения на основной (и в обратную сторону), найти не удалось.

## ДАнные И МЕТОДОЛОГИЯ

В качестве исходных данных для анализа использовалась информация за период 2019–2022 гг. из следующих источников:

- реестры МСП ФНС<sup>2</sup> (на основе данных из этого источника были получены выводы об агрегированной отраслевой структуре организаций и о структуре организаций по количеству работников);
- формы налоговой отчетности 1-НМ ФНС использовались для получения данных об объемах поступивших в бюджет доходов от режима УСН;
- формы налоговой отчетности 5-УСН и 5-П ФНС использовались для получения количества налогоплательщиков и исчисленного налога для УСН и для плательщиков налога на прибыль организаций;
- база данных сетевого информационного ресурса СПАРК<sup>3</sup> (на основе информации этой базы данных было построено распределение компаний по доходным группам, формируемым исходя из границ УСН до и после 2024 г.).

Здесь необходимо отметить ряд технических ограничений: база данных СПАРК позволяет получать информацию в агрегированном виде только для организаций (юридических лиц). В целях корректности сопоставлений выборка компаний из реестра МСП и формы 5-УСН была ограничена только юридическими лицами.

Говоря о возможности применения УСН, стоит обратить внимание, что помимо установленных лимитов по доходам компании должны соответствовать и другим требованиям.

<sup>2</sup> Использовались реестры на январь года, следующего за рассматриваемым, с исключением компаний, которые были включены в реестр в год публикации реестра (например, реестр за январь 2023 г. использовался для получения пула МСП для 2022 г.)

<sup>3</sup> <https://spark-interfax.ru/about>.



В частности, имеются ограничения по численности работников, видам деятельности, структуре уставного капитала и наличию филиалов. Учет этих требований при распределении компаний по доходам необходим для более точной оценки числа налогоплательщиков, которые в теории могли бы перейти с основного режима налогообложения на УСН в ее новой редакции.

Оценить напрямую масштаб влияния ограничений по видам деятельности, остаточной стоимости основных средств, числу работников, а также наличию филиалов посредством данных СПАРК затруднительно или невозможно ввиду отсутствия соответствующего фильтра, технических ограничений объема выгрузки<sup>4</sup> и большого числа пропусков данных. Поэтому для получения структуры МСП по видам деятельности и числу работников использовались реестры МСП. При этом СПАРК дает возможность отфильтровать компании, не соответствующие требованиям УСН по структуре уставного капитала (доля каждой компании-совладельца в уставном капитале не более 25%).

В табл. 1 представлено сравнение основных требований УСН по доходам в разные годы. Кроме повышения предельно допустимого уровня доходов новые правила УСН предполагают также обязательное признание компаний, доход которых превысил 60 млн руб., плательщиками НДС. НДС можно будет уплачивать по общим правилам или по пониженным ставкам 5–7% с невозможностью получить вычет. Остальные компании могут стать плательщиками НДС по желанию.

Параметры требований УСН по доходам (табл. 1), а также пороговый доход для требований по уплате НДС использовались для формирования границ групп при распределении компаний по уровню дохода.

Таблица 1

#### Параметры режима УСН в разные периоды, млн руб.

	Предельный размер дохода	Предельный размер дохода в целях перехода на УСН
УСН до 2021 г.	150	112,5
УСН в 2021–2024 гг.	200	112,5
УСН с 2025 г.	450	337,5

Источник: составлено авторами на основе НК РФ и материалов Федерального закона от 12 июля 2024 г. № 176-ФЗ.

## РЕТРОСПЕКТИВА УСН

Переходя к анализу первого эффекта изменений правил УСН, следует остановиться на состоянии, в котором упрощенная система подошла к началу 2024 г.

Как видно из табл. 2, поступления от УСН в бюджетную систему РФ росли: на конец 2022 г. объем доходов от УСН составил 885 млрд руб. Число плательщиков, применяющих УСН, также увеличивалось. Этот рост, особенно заметный в 2021 г., отчасти связан с переходом налогоплательщиков на УСН после окончательной отмены ЕНВД.

Увеличению поступлений от УСН способствовало также изменение налогового законодательства и введение переходного периода для налогоплательщиков, превысивших требования к предельному для УСН объему доходов, установленному режимом УСН: появилась возможность сохранять режим УСН вплоть до достижения доходов в размере 200 млн руб.<sup>5</sup>, но с повышенной ставкой. Фактически с 2021 г. ставка УСН для налогоплательщиков, использующих режим УСН «доходы минус расходы», была приравнена к ставке налога на прибыль организаций 20%.

<sup>4</sup> Лимит выгрузки данных составляет не более 10 тыс. компаний в одном пуле.

<sup>5</sup> Также был повышен лимит со 100 до 130 сотрудников.

## Основные характеристики режима УСН в период 2013–2022 гг.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Поступления от УСН, млрд руб.	212,3	229,3	254,1	287,1	345,2	422,2	492,9	502,1	715,9	885
Поступления от УСН, темп роста в %		8	10,8	12,9	20,3	22,3	16,7	1,9	42,6	23,6
Исчисленный налог, млрд руб.	262,6	285	323,1	357,7	436,8	535,5	628,8	659,8	991	1101
в т. ч. от юрлиц	168,1	178,8	188,8	209,3	241,8	281,8	313,2	306,2	415,7	457,8
Вклад юрлиц в общем объеме исчисленного налога, %	64	62,7	58,4	58,5	55,4	52,6	49,8	46,4	41,9	41,6
Число налогоплательщиков, применяющих УСН, всего, тыс. ед.	2477,9	2511,3	2818,1	2874,8	3056,5	3241,7	3386,9	3536,4	4214,1	4268,2
из них юрлица	1283,7	1314,5	1430,3	1451,8	1472,1	1460,4	1462,6	1426,7	1445,4	1432,7
Поступления от УСН, в расчете на одного налогоплательщика, тыс. руб.	85,7	91,3	90,2	99,9	112,9	130,2	145,5	142	169,9	207,3
Исчисленный налог, в расчете на одного налогоплательщика, тыс. руб.	106	113,5	114,6	124,4	142,9	165,2	185,6	186,6	235,2	258
Исчисленный налог, в расчете на одно юрлицо, тыс. руб.	204,6	216,8	225,9	246,4	296,7	366,7	429,9	462,5	685,6	768,5

Источник: расчеты авторов по данным форм 5-УСН и 1-НМ ФНС, СПАРК.

Рост поступлений по УСН наблюдался и в расчете на одного налогоплательщика: в период с 2015 по 2022 г. этот показатель (в текущих ценах) увеличился более чем в два раза. В 2021–2022 гг. рост поступлений в расчете на одного налогоплательщика был особенно заметным — в среднем порядка 20% в год. Отчасти этот рост мог объясняться введением переходного периода для плательщиков, превысивших формальные пороги УСН. Количественно оценить вклад этой категории плательщиков в общий рост поступлений от УСН на основании имеющихся открытых данных не представляется возможным. Тем не менее по косвенным признакам<sup>6</sup> можно предположить, что влияние этого фактора не было решающим.

Одновременно шло увеличение числа налогоплательщиков, применяющих льготную и нулевую ставки УСН. Так, к концу 2022 г. совокупная доля таких налогоплательщиков составила 12,3% от всех пользователей упрощенной системы (для сравнения, в 2019 г. этот показатель находился на уровне 8,7%). Это также можно рассматривать как признак востребованности данного режима предпринимателями. По структуре налогоплательщиков УСН к концу 2022 г. доля юрлиц достигла 33,6%, при этом вклад данной категории плательщиков по УСН составил 41,6%<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> По оценкам Министерства финансов РФ (письмо Минфина России от 18.08.2022 № 03-11-11/80743), доля налогоплательщиков, применяющих УСН, превысивших предельное значение по доходам за 2021 г., составила менее 0,019% от общего числа налогоплательщиков, применяющих УСН. Это позволяет предположить, что вклад данной категории плательщиков в увеличение поступлений был не самым значительным по сравнению с действиями прочих факторов.

<sup>7</sup> Для оценки вклада юридических лиц в общий объем поступлений от УСН использовались данные по структуре исчисленного налога из форм налоговой отчетности ФНС. Статистическая информация по фактическим поступлениям от УСН в бюджет не содержит разбивки по организационно-правовым формам налогоплательщиков.

Таким образом, динамика численности налогоплательщиков, применяющих УСН, и рост поступлений в бюджет (в целом и на одного налогоплательщика) позволяют сделать вывод, что режим УСН выполняет стоящую перед ним фискальную задачу: (т. е. обеспечивает бесперебойное поступление доходов в бюджет) и пользуется популярностью у налогоплательщиков.

### НАЛОГПЛАТЕЛЬЩИКИ: УСН И НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ

Чтобы оценить, как изменение правил УСН отразится на налогоплательщиках, было построено распределение плательщиков по уровню дохода (с учетом других требований УСН) для УСН и налога на прибыль организаций.

Как упоминалось выше, ввиду ограниченных данных дальнейший анализ проводился только для организаций (юрлиц). В таблице ниже приведено сравнение данных по числу налогоплательщиков из базы СПАРК и форм налоговой отчетности ФНС (5-П, 5-УСН).

Как можно видеть из табл. 3, выборка из СПАРК покрывает около половины от налогоплательщиков-юрлиц, применяющих УСН, и всех налогоплательщиков налога на прибыль. Доля организаций, которые в соответствующий год платили одновременно и налог на прибыль, и УСН, колеблется в диапазоне 1,5–2,6% от суммарного числа рассматриваемых юрлиц (применяющих УСН и уплачивающих налог на прибыль).

Таблица 3

**УСН и налог на прибыль организаций:  
сравнение количества налогоплательщиков, ед.**

	2019		2020		2021		2022	
	Форма 5 ФНС	СПАРК*	Форма 5 ФНС	СПАРК*	Форма 5 ФНС	СПАРК*	Форма 5 ФНС	СПАРК*
Налогоплательщики, применяющие УСН	3 386 887	-	3 536 392	-	4 214 079	-	4 268 152	-
Из них: юрлица	1 462 615	754 062	1 426 743	727 060	1 445 424	776 163	1 432 728	766 551
Плательщики налога на прибыль	965 621	577 920	906 103	539 001	882 161	530 308	870 101	517 519

\* Учитывались только те компании, у которых доля каждой компании-совладельца в уставном капитале не превышает 25%.

Источник: расчеты авторов по данным форм 5-УСН и 5-П ФНС, СПАРК.

Что касается требований по числу работников, то на основании данных реестра МСП<sup>8</sup> было получено, что в целом среди организаций только около 0,3% из них превышает предельно допустимое в рамках УСН (до 2024 г.) количество сотрудников (130 человек). В 85% организаций количество работников не превышает 100 человек.

Под ограничения УСН по видам деятельности частично подпадают добыча полезных ископаемых (ОКВЭД, Раздел В), финансовая и страховая деятельность (ОКВЭД, Раздел К), обрабатывающая промышленность (ОКВЭД, Раздел С в части ряда подакцизных товаров), а также организация азартных игр (код 92.1 из Раздела R ОКВЭД) и нотариусы (код 69.10). Анализ компаний, попадающих под ограничения УСН по видам деятельности, показывает, что организации из этих отраслей по самой максимальной оценке в совокупности составляют порядка 3% всех юридических лиц в реестре МСП.

Таким образом, несмотря на то, что в явном виде исключить такие компании из рассмотрения не представляется возможным, ввиду незначительного числа компаний, попадающих под ограничения УСН по численности сотрудников и виду деятельности, наличие их в выборке не может значимым образом исказить результаты.

<sup>8</sup> Выборка составляла от 2,3 млн до 2,5 млн компаний в зависимости от года.

В табл. 4 представлено распределение компаний по типу налогообложения (УСН и налог на прибыль организаций) и по уровню доходов.

Таблица 4

**Распределение компаний по доходным группам, %**

	0–60	60–112.5	112.5–150	150–200	200–250	250–337.5	337.5–450	более 450	Остальные*	Нет данных
<b>2019</b>										
Компании, платившие только налог на прибыль	70,5	9,2	3,3	2,8	1,9	2,1	1,6	4,9	-	3,7
Компании, платившие только упрощенный налог в рамках УСН	87,7	4,7	1,5	-	-	-	-	-	0,9	5,3
Компании, платившие оба налога	79,2	7,6	3,1	1,9	1,1	1,3	0,9	1,4	-	3,5
<b>2022</b>										
Компании, платившие только налог на прибыль	66,4	10,3	3,9	3,4	2,3	2,7	2,1	6,9	-	2,0
Компании, платившие только упрощенный налог в рамках УСН	86,9	5,7	2,1	1,3	-	-	-	-	0,6	3,5
Компании, платившие оба налога	71,9	9,0	4,0	3,6	2,1	2,8	1,6	3,0	-	2,0

Примечание: выборка очищена от компаний, не удовлетворяющих требованиям УСН по участию в уставном капитале. Компании отбирались в соответствии с коэффициентом-дефлятором, применяемым при расчете границ доходов для УСН, для каждого года (1 – для 2019 г., 1,096 – для 2022 г.).

\* Превысившие предельно допустимую величину доходов плательщики УСН.

Источник: расчеты авторов по данным СПАРК.

Подавляющее большинство организаций находится в группе по доходам до 60 млн руб. в год. Причем это верно как для организаций, применяющих УСН, так и для компаний, использующих ОСНО и уплачивающих налог на прибыль: доходы до 60 млн руб. в год получают более 70% плательщиков налога на прибыль и почти 90% плательщиков УСН. Такая высокая доля компаний с низкими доходами среди плательщиков налога на прибыль свидетельствует о том, что их решение не использовать УСН (при наличии формальной возможности это сделать) связано с неудобством режима УСН для ведения их деятельности: в частности, невозможность участвовать в цепочках НДС может лишать их сотрудничества с компаниями, использующими ОСНО.

Кроме того, среди организаций, которые одновременно платили как УСН, так и налог на прибыль (такое возможно, например, когда компания находится в процессе перехода с одного налогового режима на другой), доля компаний с доходами существенно ниже формальных порогов действовавшей до изменений 2024 г. УСН также преобладает.

Эти наблюдения количественно подтверждают выводы авторов многих работ о том, что механизм УСН не является оптимальным и включение компаний, применяющих УСН, в цепочку НДС могло бы быть выгодным для них, несмотря на увеличение связанной с этим административной нагрузки.

Среди плательщиков налога на прибыль лишь десятая часть (7–9%) не подпадает под предлагаемое УСН увеличение лимитов по доходам. Таким образом, оставшиеся организации – порядка 90% всех плательщиков налога на прибыль – смогли бы при желании и выполнении остальных требований перейти с основного режима налогообложения на упрощенный. Доля юридических лиц – плательщиков налога на прибыль, которые могут перейти на УСН в результате исключительно расширения границ требований по доходам, составляет 10–12% от всех организаций – плательщиков налога на прибыль. Если напрямую учесть доли компаний с превышением количества работников, допустимых

для УСН, и тех, кто работает в сфере, не подпадающей под УСН, то эта доля может составить около 87%. Иными словами, новые условия УСН (расширение границ требований по доходам и участие в цепочках НДС) могут привести к существенному перетеканию налогоплательщиков с ОСНО на УСН.

Условно сохраняющими статус-кво можно назвать налогоплательщиков, использующих УСН, доход которых не достигает 60 млн руб. В их число попадает, по оценке, более 85% всех организаций, применяющих УСН. Однако даже компании, сохраняющие статус-кво с точки зрения прямых выплат в бюджет, будут вынуждены платить больше за товары и услуги контрагентов, также применяющих УСН, но имеющих доходы выше 60 млн руб., в связи с признанием последних плательщиками НДС. Обязанность уплачивать НДС появится у 9% юрлиц, применяющих УСН.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Налоговые новации 2024 г. вносят существенные изменения в действующее законодательство по УСН. Учитывая, что многие потенциальные пользователи УСН при прежнем дизайне этого спецрежима предпочитали платить налоги по общей схеме из-за отсутствия возможности участвовать в цепочке НДС, можно ожидать, что ликвидация этого препятствия будет способствовать большей привлекательности режима УСН для налогоплательщиков. Таким образом, наиболее значимым нововведением с точки зрения нашего анализа является признание компаний, применяющих УСН, плательщиками НДС.

Повышение лимитов по доходам и возможность уплаты НДС могут привести к перетеканию части налогоплательщиков с основного режима на УСН. Переход на тот или иной режим налогообложения для каждой конкретной компании определяется ее спецификой и позицией руководства, однако с макроэкономической точки зрения надо сказать, что порядка 87% плательщиков налога на прибыль по формальным требованиям смогут перейти на новый формат УСН. При этом почти для 90% из них решающим фактором перехода на УСН станет возможность участвовать в цепочке НДС и только для одной десятой части — повышение предельно допустимого размера доходов. Повышение ставки налога на прибыль для части компаний способно стать дополнительным катализатором перехода с ОСНО на УСН. Организации, которые в новых условиях смогут перейти с ОСНО на УСН, можно будет считать выигравшими.

Большую часть организаций — 85% от всех юрлиц, применяющих УСН, чей доход не превышает 60 млн руб., нововведения затронут лишь в той степени, в какой эти компании взаимодействуют с компаниями, которые по новым правилам УСН начнут платить НДС по льготным ставкам 5–7% и закладывать это в цену своей конечной продукции. Таким образом, несмотря на некоторое повышение издержек (и последующее закладывание роста расходов в цену), влияние изменений на такие компании можно назвать относительно нейтральным, т. е. для них статус-кво сохранится.

По новым правилам, среди организаций, примеряющих УСН, платить НДС будут вынуждены около 9% организаций. Для таких компаний положение (относительно «дореформенного» уровня) несколько ухудшится: возрастет административная нагрузка. При этом стоит отметить, что уплата НДС по уменьшенной и не подлежащей возмещению ставке будет закладываться в цену продукции<sup>9</sup>, и чем длиннее будет подобная производственная цепочка, тем сильнее это повышение цен отразится на инфляции.

Результаты данного исследования будут полезны как для последующего анализа и комплексной оценки эффекта налоговых изменений 2024 г., так и для практических целей разработки поправок в налоговое законодательство РФ.

<sup>9</sup> НДС как любой налог на потребление ложится на плечи конечных потребителей.

**Список источников**

1. Баранова Л. Г., Федорова В. С. Специальные налоговые режимы — спасательный круг для малого бизнеса? // Бюллетень результатов научных исследований. 2021. № 3. С. 115–125. <https://doi.org/10.20295/2223-9987-2021-3-115-125>.
2. Белев С. Г., Вежерле К. В., Евдокимова А. Н. Различия в размере уклонения от уплаты налогов в России по категориям налогоплательщиков // Прикладная эконометрика. 2021. № 2. С. 62. <https://doi.org/10.22394/1993-7601-2021-62-66-84>.
3. Гончаренко Л. И., Адвокатова А. С., Косенкова Ю. Ю. Специальные налоговые режимы как инструменты пространственного экономического развития в новых условиях // Экономика. Налоги. Право. 2021. Т. 14. № 6. С. 127–136. <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2021-14-6-127-136>.
4. Громов В. В., Милоголов Н. С. Упрощенная система налогообложения и единый налог на вмененный доход: цели, проблемы, перспективы // Финансовый журнал. 2019. № 2 (48). С. 9–21. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-9-21>.
5. Громов В. В. Специфика и проблемы налогового стимулирования малых ИТ-компаний в России // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 1. С. 8–25. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-1-8-25>.
6. Гугнина Е. В., Задера О. А., Бородина Т. В. Анализ обоснованности выбора объекта налогообложения при использовании УСН // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 5-2. С. 181–187. <https://doi.org/10.17513/vaael.1703>.
7. Давлетшин Т. Г. Реформирование НДС и специальных налоговых режимов, гармонизация налоговой системы // Финансы и кредит. 2020. Т. 26. № 2. С. 380–395. <https://doi.org/10.24891/фс.26.2.380>.
8. Заздравных Е. А. Последствия роста фискальной нагрузки для предпринимательства: оценка методом «разность разностей» // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2020. Т. 36. № 4. С. 579–600. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2020.402579>.
9. Зотиков Н. З. Изменения в специальные налоговые режимы, их влияние на развитие малого бизнеса // Вестник Челябинского государственного университета. 2022. № 4 (462). С. 173–186. <https://doi.org/10.47475/1994-2796-2022-10417>.
10. Зотиков Н. З. Отмена единого налога на вмененный доход: последствия для бизнеса и бюджета // Вестник университета. 2023. № 7. С. 196–206. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2023-7-196-206>.
11. Клычова Г. С. и др. Специальные налоговые режимы для малого бизнеса: проблемы выбора оптимальной налоговой нагрузки // Учет. Анализ. Аудит. 2023. Т. 10. № 4. С. 74–83. <https://doi.org/10.26794/2408-9303-2023-10-4-74-83>.
12. Ключева Т. Г. Сравнительная оценка налоговой нагрузки субъектов малого бизнеса при применении специальных режимов налогообложения // Экономика и предпринимательство. 2013. № 12-2. С. 883–887.
13. Косов М. Е., Ягудина Э. В. Специальный налоговый режим и инновационная деятельность малого бизнеса // Международный бухгалтерский учет. 2013. № 1. С. 38–42.
14. Пивоварова Н. В., Стеба Н. Д. Упрощенная система налогообложения: преимущества и ограничения для малого и среднего бизнеса в России // Управленческий учет. 2022. № 5. С. 93–101. <https://doi.org/10.25806/uu5-1202293-101>.
15. Пинская М. Р. Налоговые риски государства, связанные с дроблением бизнеса, в ЕАЭС // Налоги. 2019. № 4. С. 42–45.
16. Садыков М. А., Суптело Н. П. Эффективность применения специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего предпринимательства // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2023. № 1 (44). С. 53–60. <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2023-1-53-60>.
17. Семенова Г. Н. Малый бизнес в экономике России: критерии применения специальных налоговых режимов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2023. № 2. С. 132–153. <https://doi.org/10.18384/2310-6646-2023-2-132-153>.
18. Синенко О. А., Митрофанов Т. П. Выявление признаков «дробления бизнеса» на территориях с особым экономическим статусом Дальнего Востока // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 88–103. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-88-103>.
19. Стеба Н. Д., Пивоварова Н. В. Влияние упрощенной системы налогообложения на развитие малого и среднего бизнеса в регионе // Наука и бизнес: пути развития. 2022. № 5 (131). С. 301–303.
20. Стеба Н. Д., Шумкина А. В. Влияние пониженной ставки, применяемой по упрощенной системе налогообложения, на развитие малого бизнеса // Шаг в науку. 2022. № 1. С. 52–58.
21. Туманянц К. А. Фискальный эффект снижения налоговой нагрузки на малое предпринимательство в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 2 (24). С. 16–24.
22. Туманянц К. А., Фишер О. В., Сеницына Е. Д. Влияние налоговой ставки на деятельность российского малого бизнеса в обрабатывающей промышленности и строительстве // Вестник НГУЭУ. 2017. № 4. С. 161–173.
23. Фишер О. В., Сеницына Е. Д. Оценка результативности снижения налоговой ставки методом «разность разностей» // Экономическая наука — хозяйственной практике. 2017. С. 195–202.
24. Хижак Н. П. Прогнозная оценка налоговых доходов бюджетов при применении специальных налоговых режимов // Налоги и налогообложение. 2020. № 1. С. 16–28.



## References

1. Baranova L.G., Fedorova V.S. (2021). Special tax treatments – a lifeline for small businesses? *Bulletin of scientific research results*, 3, 115–125 (in Russ.). <https://doi.org/10.20295/2223-9987-2021-3-115-125>.
2. Belev S.G., Vekerle K.V., Evdokimova A.N. (2021). The difference in tax evasion amount among various taxpayers' groups in Russia. *Applied Econometrics*, 2, 62 (in Russ.). <https://doi.org/10.22394/1993-7601-2021-62-66-84>.
3. Goncharenko L.I., Advokatova A.S., Kosenkova Yu.Yu. (2021). Special tax regimes as instruments of spatial economic development in new conditions. *Ekonomika. Nalogi. Pravo – Economics, taxes & law*, 14 (6), 127–136 (in Russ.). <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2021-14-6-127-136>.
4. Gromov V.V., Milogolov N.S. (2019) Simplified Taxation System and Unified Tax on Imputed Income: Objectives, Problems, Long-term Vision. *Financial Journal*, 2, 9–21 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-9-21>.
5. Gromov V.V. (2022). Features and Problems of Tax Incentives for Small Software Companies in Russia. *Financial Journal*, 14 (1), 8–25 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-1-8-25>.
6. Gugnina E.V., Zadyora O.A., Borodina T.V. (2021). The analysis of the justification of the choice of the object of taxation with the simplified system of taxation. *Vestnik Altaiskoi Akademii Ekonomiki i Prava*, 5-2, 181–187 (in Russ.). <https://doi.org/10.17513/vaael.1703>.
7. Davletshin T.G. (2020). Reform of vat and special tax regimes: the tax system harmonization. *Finance and Credit*, 26 (2), 380–395 (in Russ.). <https://doi.org/10.24891/fc.26.2.380>.
8. Zazdravnykh E.A. (2020). The consequences of fiscal load increase for entrepreneurship: difference-in-differences approach. *St. Petersburg University Journal of Economic Studies*, 36 (4), 579–600. (in Russ.). <https://doi.org/10.21638/spbu05.2020.402579>.
9. Zotikov N.Z. (2022). Changes in special tax regimes, their impact on small business development. *Bulletin of Chelyabinsk State University*, 4 (462), 173–186 (in Russ.). <https://doi.org/10.47475/1994-2796-2022-10417>.
10. Zotikov N.Z. (2023). Abolishment of tax on imputed income: implications for business and budget. *Vestnik universiteta*, 7, 196–206 (in Russ.). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2023-7-196-206>.
11. Klychova G.S., Leontieva J.G., Fahretdinova E.N., Zaugarova V.E., Faizullin I.M. (2023). Special tax regimes for small business: Problems of choosing the optimal tax burden. *Uchet. Analiz. Audit – Accounting. Analysis. Auditing*, 10 (4), 74–83 (in Russ.). <https://doi.org/10.26794/2408-9303-2023-10-4-74-83>.
12. Kliueva T.G. (2013). Comparative evaluation of tax burden in small business using special tax treatments. *Journal of Economy and entrepreneurship*, 12-2, 883–887 (in Russ.).
13. Kosov M.E., Yagudina E.V. (2013). Special tax regime and innovation of small business. *International Accounting*, 1, 38–42 (in Russ.).
14. Pivovarova N.V., Steba N.D. (2022). Simplified tax system: advantages and limitations for small and medium-sized businesses in Russia. *Management Accounting*, 5, 93–101 (in Russ.). <https://doi.org/10.25806/uu5-1202293-101>.
15. Pinskaya M.R. (2019). Tax risks of the government related to business splitting in the EAEU. *Nalogi*, 4, 42–45 (in Russ.).
16. Sadykov M.A., Suptelo N.P. (2023). The effectiveness of the application of special tax regimes for small and medium-sized enterprises. *Bulletin of Moscow Witte University. Series 1: Economics and Management*, 1 (44), 53–60 (in Russ.) <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2023-1-53-60>.
17. Semenova G.N. (2023). Small business in the russian economy: criteria for the application of special tax regimes. *Bulletin of Moscow Witte University. Series 1: Economics and Management*, 2, 132–153 (in Russ.) <https://doi.org/10.18384/2310-6646-2023-2-132-153>.
18. Sinenko O.A., Mitrofanov T.P. (2021). Identification of Signs of “Business Fragmentation” in Russian Far Eastern Territories with Special Economic Status. *Financial Journal*, 13 (3), 88–103 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-88-103>.
19. Steba N.D., Pivovarova N.V. (2022). The impact of the simplified taxation system on the development of small and medium-sized businesses in the region. *Science and Business: Paths of Development*, 5 (131), 301–303 (in Russ.).
20. Steba N.D., Shumkina A.V. (2022). The impact of the reduced rate applied under the simplified taxation system on the development of small business. *Step into science*, 1, 52–58 (in Russ.).
21. Tumanlyants K.A. (2015). The Fiscal Effect of Reducing the Tax Burden on Small Businesses in Russia. *Financial Journal*, 2 (24), 16–24 (in Russ.).
22. Tumanlyants K.A., Fisher O.V., Sinitsyna E.D. (2017). The impact of tax rates on the activity of russian small business in the manufacturing industry and construction. *Vestnik NSUEM*, 4, 161–173 (in Russ.).
23. Fisher O.V., Sinitsyna E.D. (2017). The assessment of effectiveness of tax rate reduction by «difference in differences» method. *Economic science – business practice*, 195–202 (in Russ.).
24. Khizhak N.P. (2020). Forecast assessment of tax revenues of budgets when applying special tax regimes. *Taxes and taxation*, 1, 16–28 (in Russ.).

### **Информация об авторах**

**Александра Леонидовна Осмоловская-Суслина**, руководитель направления «Фискальная политика» Экономической экспертной группы, г. Москва; младший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

**София Романовна Борисова**, эксперт Экономической экспертной группы, г. Москва; младший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва

### **Information about the authors**

**Aleksandra L. Osmolovskaya-Suslina**, Head of the Fiscal Policy Direction of the Economic Expert Group, Moscow; Junior Researcher, Center for Budget Analysis and Forecasting, Financial Research Institute, Moscow

**Sofia R. Borisova**, Economic Expert Group, Moscow; Junior Researcher, Center for Budget Analysis and Forecasting, Financial Research Institute, Moscow

Статья поступила в редакцию 01.07.2024  
Одобрена после рецензирования 29.08.2024  
Принята к публикации 20.09.2024

The article submitted July 1, 2024  
Approved after reviewing August 29, 2024  
Accepted for publication September 20, 2024



# Совершенствование налоговой системы России в 2024 году: межстрановые сравнения и региональная проекция

**Владимир Викторович Климанов**

E-mail: [vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru), ORCID: 0000-0001-9282-0812

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация; Институт реформирования общественных финансов, г. Москва, Российская Федерация

**Анна Александровна Михайлова**

E-mail: [aam@irof.ru](mailto:aam@irof.ru), ORCID: 0000-0003-0831-2554

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация; Институт реформирования общественных финансов, г. Москва, Российская Федерация

Автор для корреспонденции: Михайлова Анна Александровна, [aam@irof.ru](mailto:aam@irof.ru)

## Аннотация

В статье рассматривается донастройка налоговой системы, проведенная в Российской Федерации в 2024 г., прежде всего в части изменения ставок налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц. На основе проведенного анализа делается вывод о сопоставимости уровней налогообложения по данным налогам в России по сравнению с некоторыми странами Организации экономического сотрудничества и развития.

Показано, что централизация дополнительных поступлений, возникающих как результат проводимого совершенствования налоговой системы, более эффективна, чем потенциальное перераспределение таких доходов в региональные бюджеты, в силу высокой концентрации поступлений по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц в наиболее обеспеченных регионах России.

**Ключевые слова:** налоговая политика, прогрессивное налогообложение, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль

**JEL:** H21, H71, H87

**Финансирование:** статья подготовлена по результатам исследований, выполненных в рамках государственного задания РАНХиГС.

**Для цитирования:** Климанов В. В., Михайлова А. А. Совершенствование налоговой системы России в 2024 году: межстрановые сравнения и региональная проекция // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 109–120. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-109-120>.

© Климанов В. В., Михайлова А. А., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-109-120>

## Improving Russia's Tax System in 2024: Cross-country Comparisons and Regional Projection

Vladimir V. Klimanov<sup>1,3</sup>, Anna A. Mikhaylova<sup>2,4</sup>

<sup>1,2</sup> RANEPА, Moscow, Russian Federation

<sup>3,4</sup> Institute for Public Finance Reform, Moscow, Russian Federation

<sup>1,3</sup> [vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9282-0812>

<sup>2,4</sup> [aam@irof.ru](mailto:aam@irof.ru), <https://orcid.org/0000-0003-0831-2554>

### Abstract

The article discusses the additional adjustment of the tax system carried out in the Russian Federation in 2024, primarily in terms of changes in the rates of corporate income tax and personal income tax. Based on the analysis, a conclusion is made about the comparability of the levels of these taxes in Russia and in some countries of the Organization for Economic Cooperation and Development.

It is shown that the centralization of additional revenues arising from the ongoing improvement of the tax system is more effective than the potential redistribution of these revenues to regional budgets due to the high concentration of corporate income tax and personal income tax in the wealthiest regions of Russia.

**Keywords:** tax policy, progressive taxation, personal income tax

**JEL:** H21, H71, H87

**Funding:** The manuscript is based on the results of the research carried out within the framework of the RANEPА state assignment.

**For citation:** Klimanov V.V., Mikhaylova A.A. (2024). Improving Russia's Tax System in 2024: Cross-country Comparisons and Regional Projection. *Financial Journal*, 16 (5), 109–120 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-109-120>.

© Klimanov V.V., Mikhaylova A.A., 2024

## ВВЕДЕНИЕ

Вызовы нового времени определили необходимость донастройки налоговой системы в Российской Федерации. Летом 2024 г. был принят Федеральный закон от 12 июля 2024 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Наиболее существенные изменения коснутся с 2025 г. ставок по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) и налогу на прибыль организаций.

В рамках данных преобразований предполагается переход к пятиступенчатой шкале налогообложения по НДФЛ, в рамках которой при доходе до 2,4 млн руб. в год сохранится ставка 13%, для части годового дохода от 2,4 млн до 5 млн руб. ставка составит 15%, от 5 млн до 20 млн руб. — 18%, от 20 млн до 50 млн руб. — 20%, а при доходе свыше 50 млн руб. ставка станет максимальной — 22%. В материалах Минфина России говорится, что изменение шкалы затронет только 3,2% работающего населения<sup>1</sup>. Ранее некоторые исследователи высказывались о необходимости введения регрессивной ставки при налогообложении максимального уровня дохода [Караваева, 2014], но такой вариант,

<sup>1</sup> Минфин внес проект изменения налоговой системы с «пятью ступенями» НДФЛ. РБК, 28 мая 2024 г. URL: <https://www.rbc.ru/economics/28/05/2024/6655ca2f9a7947288f47d6a6>.

как и сохранение плоской шкалы, в итоге не рассматривался. Пятиступенчатая шкала действует, например, в таких странах, как Австралия, Бельгия, Италия, Канада. В Австрии и Испании шкалы шестиступенчатые, в Китае и США — семиступенчатые.

В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов говорится, что «в структуре доходов предусмотрены изменения, ориентированные на повышение эффективности и справедливости налоговой системы» и «предусмотрено изменение налогообложения налогом на доходы физических лиц, которое основывается на повышении справедливости распределения налоговой нагрузки»<sup>2</sup>.

Кроме того, будет введен возврат части уплаченных налогов для семей с двумя и более детьми, доходы которых составляют менее 1,5 регионального прожиточного минимума на человека, что снизит реальную ставку налога для них до 6%. Уже объявлено, что этот возврат будет производиться из средств федерального бюджета. Такой подход согласуется с научной концепцией, предлагающей определить субъектом налогообложения семью [Юмаев, 2023].

Изменения коснутся и льгот по социальным взносам для субъектов малого и среднего предпринимательства, которые ведут деятельность в сфере обрабатывающего производства. Ставка для них составит 7,6 вместо 30%.

Следует напомнить, что с 2001 г. в России применялась единая общая ставка НДФЛ в размере 13%. Тогда же был введен единый социальный налог (ЕСН), заменивший существовавшие до этого времени взносы в государственные внебюджетные социальные фонды. Ставка ЕСН в разные периоды времени составляла от 39,5 до 30,2%. С 2010 г. единый социальный налог был отменен, вместо него для тех же плательщиков введены страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации, объединенные с 2023 г. в единый Социальный фонд России, а также в Фонд обязательного медицинского страхования.

Изменения коснутся и налога на прибыль организаций. Планируется, что ставка налога составит не 20%, какой она является с 2013 г., а 25%. Согласно пункту 1 статьи 184 Налогового кодекса Российской Федерации ранее из этой доли 18% поступали в региональный бюджет и 2% — в федеральный, но с 2017 г. был дополнительно централизован 1% налога на прибыль, и теперь поступления распределяются между региональными и федеральными бюджетами как 17 и 3% соответственно. С 2025 г. федеральная ставка будет составлять 8%.

Результаты моделирования, проведенного Л. Н. Лыковой, показывают, что возможны существенное снижение налоговой нагрузки на беднейшие категории населения и рост налоговой нагрузки на высокодоходные группы наряду с увеличением налоговых поступлений в государственную казну [Лукова, 2018]. Ранее И. А. Майбуров предлагал рассмотреть возможность отмены налоговых вычетов для наиболее высокодоходных групп населения [Майбуров, 2015], но по такому пути в России пока не пошли.

Прогрессивная шкала налогообложения соотносится с теориями экономического роста и имеет множество достоинств, например, по сравнению с имущественными налогами [Казначеева, Лапов, 2015]. С другой стороны, она может снижать стимулы работать и инвестировать в профессиональные навыки [Heathcote et al., 2017]. В экономической литературе в 1960–1970-е гг. были популярны идеи о негативном налогообложении, суть которого заключается в том, чтобы по мере роста дохода физических лиц ограничить предоставление населению ряда общественных благ. Эти идеи были апробированы в США. На практике оказалось, что такое налогообложение имеет неоднозначное влияние на

---

<sup>2</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov>.

предложение рабочей силы и сложно стыкуется с категоризированными программами социального обеспечения (Moffitt, 2003).

Исследователи делают вывод, что крайне важно принимать во внимание другие налоги, помимо индивидуального подоходного налога, для правильной оценки степени общей прогрессивности налогов как для трендов временных рядов, так и для межстрановых сравнений [Piketty, Saez, 2007].

Результаты исследований М. М. Юмаева показывают, что в России пропорциональная шкала налогообложения по НДФЛ не препятствовала уклонению от налогообложения и характеризовалась скрытой регрессией, а размеры предельных объемов стандартных и социальных налоговых вычетов не отражали требования времени [Юмаев, 2023].

В России НДФЛ является одним из наиболее устойчивых источников доходов региональных бюджетов [Осмоловская-Сулина, Борисова, 2022]. Теория государственных финансов гласит, что при разграничении доходных источников между уровнями бюджетной системы налоги, взимаемые по прогрессивной шкале, следует направлять в государственный бюджет. Налоги с низкой мобильностью базы необходимо закреплять за местными и региональными бюджетами. Налоги на базу, неравномерно распределенную по территории страны, должны закрепляться за верхним уровнем государственного управления [Масгрейв Р., Масгрейв П., 2009].

В работе В. В. Громова показано, что последние изменения в сфере налогообложения были направлены на сдерживание распределительных эффектов налоговой конкуренции и, несмотря на то, что она все еще продолжает существовать между регионами, ее масштабы стали меньше, чем ранее [Громов, 2020].

## **МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ**

В ходе исследования была составлена база, включающая данные об уровнях налогообложения по налогам, связанным с оплатой труда, и налогам на прибыль организаций в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Для целей анализа совокупное налогообложение труда рассматривается как сумма подоходного налога в бюджеты центрального и субнационального (регионального и местного) правительств и налогов (взносов) на социальное обеспечение, выраженная в процентах от расходов на рабочую силу. Расходы на рабочую силу определяются при этом как валовой доход от заработной платы плюс взносы работодателя на социальное обеспечение. Они также включают в себя денежные трансферты.

Взносы на социальное обеспечение — это уплачиваемые государству обязательные платежи, которые дают право на получение в будущем социальных пособий. К ним относятся: пособия по страхованию от безработицы, пособия по несчастным случаям, травмам и болезни, пенсии по старости, инвалидности и в случае потери кормильца, семейные пособия, возмещение медицинских (в том числе больничных) расходов или предоставление медицинских услуг. Взносы могут взиматься как с работников, так и с работодателей. Данные выплаты часто адресуются тем государственным учреждениям, которые предоставляют такие льготы<sup>3</sup>.

Для анализа поступлений по налогу на доходы физических лиц и налогу на прибыль организаций в региональном разрезе использовались формы Федеральной налоговой службы 1-НМ «Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов, страховых взносов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации». Новые регионы, вошедшие в состав Российской Федерации в 2022 г., не рассматривались, так как по ним отсутствовала возможность проследить динамику сбора налогов.

<sup>3</sup> Взносы на социальное обеспечение. Библиотека ОЭСР. [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/social-security-contributions/indicator/english\\_3ebfe901-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/social-security-contributions/indicator/english_3ebfe901-en).



## НАЛОГ НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ И СОЦИАЛЬНЫЕ ВЗНОСЫ

В странах ОЭСР ставки подоходного налога с населения и взносы на социальное страхование со стороны работника и работодателя весьма разнятся (см. Приложение). Тем не менее крайне интересно провести гипотетическое сопоставление данных ставок в России и странах мира.

С 2022 г. НДФЛ в России составляет 13% для работников, чей годовой доход не превышает 5 млн руб., и 15% для тех, чей доход превышает этот порог, с суммы такого превышения. Что касается взносов на социальное страхование, то начиная с 2023 г. в России действует единая предельная величина базы для исчисления страховых взносов, которая составляет 1 917 тыс. руб., а единый тариф страховых взносов составляет 30% в пределах этой базы и 15,1% — свыше ее пределов. В 2022 г. действовали предельная величина базы для исчисления страховых взносов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (ОСС) (1 032 тыс. руб.) и предельная величина базы для исчисления страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию (1 565 тыс. руб.).

Если сравнивать совокупный уровень взносов работника и работодателя на социальное обеспечение (без учета налога), то в Бельгии и Германии он выше, чем в России. В Колумбии, Дании и Новой Зеландии данные взносы отсутствуют<sup>4</sup>.

Необходимо отметить, что в России всю сумму взносов на социальное обеспечение уплачивает работодатель (так же как, например, в Австралии) и их уровень выше, чем в странах ОЭСР в среднем. Более высокий процент взносов работодателя на социальное обеспечение, по сравнению с 30% в России, установлен в Эстонии, Франции, Италии и Швеции. В то же время, например, в Чили, Колумбии, Дании и Новой Зеландии работодатель не уплачивает взносы на социальное обеспечение.

При этом в странах ОЭСР, в которых социальные взносы присутствуют (за исключением Австралии), их сумма тем или иным образом распределяется между работником и работодателем, а шкалы бывают как регрессивные (как в России), так и прогрессивные, и плоские. Факт распределения взносов между работником и работодателем традиционно объясняется осознанием работника того факта, что часть общественных благ он должен оплачивать сам.

Особый интерес представляет сравнительный анализ налогообложения семей с детьми. В Российской Федерации поддержка семей и материнства является национальной идеей. При этом до недавнего времени семьи с детьми, отвечающие определенным критериям, получали денежные трансферты, но не имели существенных преимуществ с точки зрения налогообложения доходов. Вычет в размере 1400 рублей за ребенка нельзя было рассматривать как серьезную поддержку в оптимизации налогообложения таких семей, хотя вычеты на образование и лечение, безусловно, можно рассматривать в качестве налоговой поддержки. С 2025 г. ситуация изменится — планируется, что такие семьи будут получать налоговый вычет, аналогичный 13-й зарплате. Как видно из табл. 1, в Германии, например, семьи с двумя детьми имеют существенные преференции в налогообложении доходов по сравнению с семьями без детей. Так, в семье с двумя детьми и одним работающим родителем совокупная средняя ставка подоходного налога составляет 20%, а в семье без детей — 30,2%. В США эти показатели равны 13,3 и 20,2% соответственно, а в Испании — 14,8 и 18,1%.

<sup>4</sup> Статистика ОЭСР. URL: [https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF\\_TABLE\\_I5&df\[ag\]=OECD&dq=..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME\\_PERIOD\]=false&ly\[cl\]=TIME\\_PERIOD&ly\[rs\]=INCOMEAW%2CAVGRATES&ly\[rw\]=COU&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_TABLE_I5&df[ag]=OECD&dq=..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rs]=INCOMEAW%2CAVGRATES&ly[rw]=COU&vw=tb).

Таблица 1

**Совокупные средние ставки подоходного налога с физических лиц  
при средней заработной плате по типам семей  
в отдельных странах ОЭСР в 2022 г., %**

Страна	Ставка				Ставка с учетом денежных трансфертов		
	Один член семьи		Семья с одним работающим родителем		Один член семьи	Семья с одним работающим родителем	
	Без детей	Два ребенка	Без детей	Два ребенка	Два ребенка	Без детей	Два ребенка
Австралия	23,0	23,0	23,0	23,0	15,9	23,0	15,9
Бельгия	40,3	36,7	31,3	28,9	28,8	31,3	21,0
Канада	25,6	22,4	22,4	22,4	14,6	22,4	14,6
Франция	27,7	21,0	21,1	21,0	10,1	21,1	17,0
Германия	38,0	25,1	30,2	20,0	24,6	29,6	19,5
Нидерланды	27,7	23,3	27,4	27,4	13,3	27,4	21,1
Испания	21,4	11,8	18,1	14,8	11,8	18,1	14,8
Турция	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2
Великобритания	23,6	23,6	23,1	23,1	19,4	23,1	18,8
США	24,8	15,0	20,2	13,3	15,0	20,2	13,3

Источник: составлено авторами по данным ОЭСР. URL: [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I6](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I6).

В России, к сожалению, подобные расчеты по типам семей не осуществляются, хотя их значимость возрастает в условиях активизации политики, направленной на изменение демографической ситуации.

### НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ

Проанализируем ставки налога на прибыль организаций в странах ОЭСР (табл. 2) в сравнении с Россией. При этом необходимо принимать во внимание, что подобные сравнения имеют ряд ограничений в связи с различиями в формировании налоговых баз.

В большинстве отобранных для анализа стран основная ставка превышает или равна 25%. Согласно нашим расчетам, в 2023 г. в среднем по всем странам ОЭСР налоговая ставка по налогу на прибыль организаций составляла 23,6%.

Таблица 2

**Ставки налога на прибыль организаций в отдельных странах ОЭСР в 2023 г., %**

Страна	Ставка налога на прибыль организаций		
	совокупная	в бюджет центрального правительства	в региональные бюджеты
Австралия	30	30	0
Бельгия	25	25	0
Канада	26,2	15	11,2
Франция	25,8	25,8	0
Германия	29,9	15,8	14,1
Нидерланды	25,8	25,8	0
Испания	25	25	0
Турция	25	25	0
Великобритания	25	25	0

Примечание: ставки округлены до одного знака после запятой.

Источник: составлено авторами по данным ОЭСР. URL: [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF\\_TABLE\\_I11&df\[ag\]=OECD&df\[vs\]=1.0&dq=.&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME\\_PERIOD\]=false&ly\[cj\]=TIME\\_PERIOD&ly\[rs\]=CORP\\_TAX&ly\[rw\]=COU&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_TABLE_I11&df[ag]=OECD&df[vs]=1.0&dq=.&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false&ly[cj]=TIME_PERIOD&ly[rs]=CORP_TAX&ly[rw]=COU&vw=tb).

При этом в Эстонии, Исландии, Финляндии и Латвии она достигала 20%, в Швейцарии — 19,7%, в Чехии, Польше и Словении — 19%, в Литве — 15%, в Ирландии — 12,5%, в Венгрии — 9%. Таким образом, решение о повышении налоговой ставки в России по налогу на прибыль до 25% представляется вполне обоснованным.

### **РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МЕЖДУ УРОВНЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

Отдельным вопросом о дополнительных поступлениях в рамках прогрессивной шкалы по НДФЛ является вопрос о том, в какие бюджеты должны поступать дополнительные налоговые сборы от вводимых повышенных ставок — в федеральный, региональный, или же дробиться по какой-то схеме. Чтобы убедиться в правильности выбора в пользу централизации дополнительных налоговых доходов, целесообразно проанализировать текущее распределение поступлений налогов по субъектам Российской Федерации.

Налоговые поступления в консолидированный бюджет с территорий отдельных регионов являются крайне концентрированными (Климанов и др., 2018). В табл. 3 представлены регионы с максимальными и минимальными долями поступлений по НДФЛ и налогу на прибыль организации в консолидированный бюджет Российской Федерации. В 2023 г. на три крупнейших региона по поступлениям НДФЛ пришлось 42% всех сборов, на первую десятку — 57%. Ранее, в 2018 г., эти доли составляли 39 и 55% соответственно, а в 2006 г. еще меньше — 33 и 51% соответственно. Следовательно, можно говорить о том, что концентрация налоговых поступлений по НДФЛ в крупнейших регионах только возросла.

Если бы ставки по прогрессивной шкале поступали только в региональные бюджеты, то Москва, Санкт-Петербург, Подмосковье и другие наиболее высокообеспеченные субъекты Российской Федерации выиграли бы больше всех. Однако подобный подход вряд ли отвечает принципам федеративного устройства России. Поэтому с 2025 г. после введения прогрессивной шкалы НДФЛ все средства, собранные сверх текущей общей ставки в 13%, будут направляться в федеральный бюджет. На внутрирегиональном уровне текущее распределение (85% в региональный бюджет и 15% — в муниципальные) может сохраниться или измениться.

В 2023 г. на три крупнейших региона приходилось 37% всех поступлений по налогу на прибыль, на первую десятку регионов — 59%. В 2018 г. эти значения составляли 41 и 62%, а в 2006 г. — 44 и 66% соответственно. Таким образом, по налогу на прибыль произошло некоторое сокращение межрегионального неравенства. Однако следует помнить, что до 2009 г. налоговая ставка была равна 24%, что позднее могло повлиять на распределение сумм налоговых доходов между регионами. Кроме того, поступления по налогу на прибыль организации намного более волатильны, чем НДФЛ, в силу изменчивости налоговой базы, поэтому индикаторы равномерности распределения его сборов по субъектам Российской Федерации могут меняться год от года.

В 2023 г. в 50 регионах (с конца списка) было собрано всего 17% совокупного объема НДФЛ в стране и 11% совокупного объема налога на прибыль. С 2018 по 2023 г. практически не произошло никаких изменений по составу регионов с точки зрения размеров уплаченных ими налога на прибыль и НДФЛ. В первой и последней десятке по обоим налогам остались те же субъекты Российской Федерации, за исключением Ростовской области, которая попала в первую десятку по сборам НДФЛ, вытеснив Челябинскую область (табл. 3).

Для налога на прибыль расчет изменения межрегионального распределения в случае гипотетического закрепления дополнительных доходов за бюджетами субъектов Российской Федерации представляется возможным, хотя также имеет существенные ограничения и допущения.

**Регионы — лидеры и аутсайдеры  
по объемам НДФЛ и налога на прибыль организаций,  
уплаченным в консолидированный бюджет Российской Федерации**

Место в рейтинге	Налог на доходы физических лиц		Налог на прибыль организации	
	2023	2018	2023	2018
1	Город Москва	Город Москва	Город Москва	Город Москва
2	Город Санкт-Петербург	Город Санкт-Петербург	Город Санкт-Петербург	Город Санкт-Петербург
3	Московская область	Московская область	Московская область	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра
4	Свердловская область	Свердловская область	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	Московская область
5	Краснодарский край	Краснодарский край	Сахалинская область	Ямало-Ненецкий автономный округ
6	Республика Татарстан	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	Ямало-Ненецкий автономный округ	Республика Татарстан
7	Красноярский край	Республика Татарстан	Республика Татарстан	Красноярский край
8	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	Красноярский край	Свердловская область	Сахалинская область
9	Нижегородская область	Челябинская область	Красноярский край	Свердловская область
10	Ростовская область	Нижегородская область	Краснодарский край	Республика Башкортостан
...	...	...	...	...
76	Чукотский автономный округ	Кабардино-Балкарская Республика	Республика Калмыкия	Республика Калмыкия
77	Кабардино-Балкарская Республика	Чукотский автономный округ	Республика Северная Осетия — Алания	Кабардино-Балкарская Республика
78	Республика Адыгея	Республика Адыгея	Город Севастополь	город Севастополь
79	Республика Тыва	Ненецкий автономный округ	Кабардино-Балкарская Республика	Республика Северная Осетия — Алания
80	Ненецкий автономный округ	Республика Тыва	Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика
81	Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика	Республика Алтай	Республика Алтай
82	Республика Алтай	Еврейская автономная область	Еврейская автономная область	Еврейская автономная область
83	Еврейская автономная область	Республика Алтай	Чеченская Республика	Чеченская Республика
84	Республика Ингушетия	Республика Ингушетия	Республика Тыва	Республика Тыва
85	Республика Калмыкия	Республика Калмыкия	Республика Ингушетия	Республика Ингушетия

Источник: составлено авторами по данным ФНС России. URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/).

Всего, по данным ФНС России в 2023 г. было собрано 7 922 млрд руб. доходов по налогу на прибыль организаций. С определенными допущениями можно предположить, что при налоговой ставке, равной 25%, всего могло бы быть собрано 9 903 млрд руб. (7,922 / 20% x 25%). Моделируя общие суммы налоговых доходов в результате предполагаемых нововведений по фактическим данным 2023 г., зная «стоимость» 1 процентного пункта налоговой ставки и пропорции распределения налога по субъектам Российской Федерации, мы получаем, что доля трех крупнейших регионов должна была бы составить 41%, а 10 регионов — 62%. Следует принять во внимание, что отмечаются индивидуальные

различия в фактических пропорциях распределения налоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами, складывающиеся в субъектах Российской Федерации в силу различных видов налоговых баз, поступления по которым распределяются иначе, чем по стандартному случаю (17 + 3) в соответствии с налоговым законодательством. Так, согласно фактическим данным за 2023 г., реальное распределение доходов от налога на прибыль организаций в Астраханской области осуществлялось по пропорции 75/25 (а не 85/15) в пользу федерального бюджета. Кроме того, степень мобильности налоговой базы по налогу на прибыль организаций выше, чем у НДС [Климанов, 2012].

Таким образом, задача повышения финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, неоднократно обозначенная в различных документах (см., например, поручения по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2021 г.<sup>5</sup>), вряд ли может быть решена только путем увеличения объема поступлений в результате повышения налоговых ставок по НДС и налогу на прибыль организаций. Ранее нами было показано, что задача стимулирования отдельных отраслей экономики региона может успешно решаться путем предоставления межбюджетных трансфертов [Михайлова и др., 2018]. В силу этого возрастает необходимость расширения объемов и механизмов перераспределения дополнительных доходов федерального бюджета в пользу менее обеспеченных субъектов Российской Федерации через систему межбюджетных трансфертов. Это в полной мере соответствует принципам теории государственных финансов [Якобсон, Колосницына (ред.), 2014; Лавров, 2019].

## **ВЫВОДЫ**

Ставки налогообложения по налогу на прибыль и НДС в России сопоставимы с аналогами в странах ОЭСР. После начала действия ставки по налогу на прибыль в 25% она будет чуть выше средней ставки по ОЭСР. При этом ставки взносов на социальное страхование в России достаточно высоки по сравнению с большинством стран ОЭСР, и полностью ложатся на работодателя (среди стран ОЭСР такое встречается только в Австралии). Высокая ставка этих взносов объясняется большим количеством факторов, но в первую очередь связана с особенностями систем социального, пенсионного и медицинского страхования в разных странах.

Зарубежная практика показывает, что в ряде стран, например в Германии, семьи с двумя и более детьми получают существенные налоговые преференции по сравнению с семьями без детей, что является позитивной практикой, которая наконец начнет применяться в полной мере и в России с 2025 г.

В России дифференциация по объемам налоговых поступлений между регионами, в которых собирается большая часть налогов на прибыль организаций и НДС, и остальными регионами остается очень высокой. В 2023 г. на три крупнейших региона по сбору НДС пришлось 42%, а по сбору налога на прибыль — 37% всех сборов. Региональная дифференциация по объему поступлений НДС за последние два десятилетия увеличилась, а по налогу на прибыль организаций — немного уменьшилась.

Необходимость централизации дополнительных поступлений налога на прибыль в размере 5% в федеральном бюджете очевидна, а потому возрастает значимость последующего перераспределения межбюджетных трансфертов между регионами в пользу наименее обеспеченных из них. Целесообразно также направлять в федеральный бюджет и дополнительные поступления, которые появятся в связи с введением пятиступенчатой прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц.

---

<sup>5</sup> <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65524>.

**Список источников**

1. Громов В. В. Налоговая конкуренция в России на разных этапах развития налоговой системы // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 41–57. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-41-57.
2. Казначеева Н. Л., Лапов Д. Е. Прогрессивная шкала налога на доходы физических лиц: преимущества и недостатки // Финансы: теория и практика. 2015. № 1. С. 54–63. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2015-0-1-54-63>.
3. Караваева И. Стратегия реформирования налоговой политики для современной России: инновационный и социальный аспекты // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2014. № 3. С. 64–77.
4. Климанов В. В., Михайлова А. А. Возможности и ограничения децентрализации налоговых полномочий // Финансы. 2012. № 2. С. 10–14.
5. Климанов В., Еремина Д., Михайлова А. Анализ баланса финансовых потоков между центром и регионами в РФ // ЭКО. 2018. Т. 48. № 9. С. 51–62. <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-9-51-62>.
6. Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019.
7. Майбуров И. А. К 100-летию подоходного налога в России: теоретический анализ основных этапов реформы. // Journal of Tax Reform. 2015. Т. 1. № 2-3. С. 161–176. DOI: 10.15826/jtr.2015.1.2.010.
8. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
9. Михайлова А. А., Климанов В. В., Сафина А. И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 91–103. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-91-103>.
10. Осмоловская-Суслина А. Л., Борисова С. Р. Доходы региональных бюджетов в начале 2022 г.: основные тенденции и факторы риска // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 6. С. 25–43. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-25-43>.
11. Экономика общественного сектора: учебник / Под. ред. Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной. 3-е изд. Москва: Юрайт, 2014.
12. Юмаев М. М. Старая песня на новый лад: о прогрессии в налоге на доходы физических лиц // Финансы: теория и практика. 2023. Т. № 5. С. 140–149. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-5-140-149>.
13. Heathcote J., Storesletten K., Violante G. L. Optimal Tax Progressivity: An Analytical Framework // The Quarterly Journal of Economics. 2017. Vol. 132. Iss. 4. P. 1693–1754. <https://doi.org/10.1093/qje/qjx018>.
14. Lykova L. N. A return to progressive personal income tax in the Russian Federation: some estimations // Journal of Tax Reform. 2018. Vol. 4. Iss. 2. P. 174–187. <https://doi.org/10.15826/jtr.2018.4.2.051>.
15. Moffitt R. A. The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy // Journal of Economic Perspectives. 2003. Vol. 17. Iss. 3. P. 119–140.
16. Piketty T., Saez E. How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective // Journal of Economic Perspectives. 2007. Vol. 21. Iss. 1. P. 3–24. <https://doi.org/10.1257/jep.21.1.3>.

**References**

1. Gromov V.V. (2020). Regional Tax Competition at Different Phases of Tax System Evolution in Russia. *Financial Journal*. 12 (1), 41–57 (in Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-41-57.
2. Kaznacheeva N.L., Lapov D.E. (2015). Progressive personal income tax: advantages and disadvantages. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*, 1, 54–63 (in Russ.). <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2015-0-1-54-63>.
3. Karavaeva I. (2014). A strategy of the tax policy reforming for modern Russia: the innovative and social aspects. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk = The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 3, 64–77 (in Russ.).
4. Klimanov V., Eremina D., Mihaylova A. (2018). Analysis of the Balance of Financial Flows Between the Center and Regions in the Russian Federation. *ECO*, 48 (9), 51–62 (in Russ.) <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2018-9-51-62>.
5. Klimanov V.V. Mikhailova A.A. (2012). Possibilities and limitations of decentralization of tax powers. *Finansy = Finance*, 2, 10–14 (in Russ.).
6. Lavrov A.M. (2019). Logic and prospects of budget reforms in Russia: in search of “optimal decentralization.” Moscow: Publishing house of the National Research University Higher School of Economics (in Russ.).
7. Mayburov I.A. (2015). Marking the centenary of income tax in Russia: theoretical analysis of key stages of the reform. *Journal of Tax Reform*, 1 (2-3), 161–176. <https://doi.org/110.15826/jtr.2015.1.2.010> (in Russ.).
8. Mikhaylova A.A., Klimanov V.V., Safina A.I. (2018). The impact of intergovernmental fiscal transfers on economic growth and the structure of the regional economy. *Voprosy Ekonomiki = Issues of Economics*. 1, 91-103. (In Russ.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-91-103>.
9. Musgrave R.A., Musgrave P.B. (2009). Public finance: theory and practice. Moscow: Business Atlas Publ. 716 p. (in Russ.).



10. Osmolovskaya-Suslina A.L., Borisova S.R. (2022). Regional Budget Revenues in Early 2022: Main Trends and Risk Factors. *Financial Journal*, 14 (6), 25–43 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-25-43>.
11. Economics of the public sector: Textbook. (2014). / Ed. L.I. Yakobson, M.G. Kolosnitsina. 3rd ed. Moscow: Yurayt Publ. (in Russ.).
12. Yumaev M.M. (2023). An Old song in a New Way: About the Progression in the Personal Income Tax. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*, 27 (5), 140–149 (in Russ.). <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-5-140-149>.
13. Heathcote J., Storesletten K., Violante G.L. (2017). Optimal Tax Progressivity: An Analytical Framework. *The Quarterly Journal of Economics*, 132 (4), 1693–1754. <https://doi.org/10.1093/qje/qjx018>.
14. Lykova L.N. (2018). A return to progressive personal income tax in the Russian Federation: some estimations. *Journal of Tax Reform*, 4 (2), 174–187. <https://doi.org/10.15826/jtr.2018.4.2.051>.
15. Moffitt R.A. (2003). The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 17 (3), 119–140.
16. Piketty T., Saez E. (2007). How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), 3–24. <https://doi.org/10.1257/jep.21.1.3>.

### **Информация об авторах**

**Владимир Викторович Климанов**, доктор экономических наук, доцент, директор Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», г. Москва

**Анна Александровна Михайлова**, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, начальник отдела АНО «Институт реформирования общественных финансов», г. Москва

### **Information about the authors**

**Vladimir V. Klimanov**, Doctor of Economic Sciences, Docent, Director of the Regional Policy Center, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Director of Autonomous Non-Commercial Organization «Institute for Public Finance Reform», Moscow

**Anna A. Mikhaylova**, Candidate of Economic Sciences, Docent, Leading Researcher, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Head of Department, Autonomous Non-Commercial Organization «Institute for Public Finance Reform», Moscow

Статья поступила в редакцию 04.07.2024  
Одобрена после рецензирования 26.09.2024  
Принята к публикации 18.10.2024

The article submitted July 4, 2024  
Approved after reviewing September 26, 2024  
Accepted for publication October 18, 2024

**ПРИЛОЖЕНИЕ**

**Средние ставки подоходного налога с населения и взносов социального страхования на валовой трудовой доход по группам населения в зависимости от средней заработной платы в отдельных странах ОЭСР в 2022 г., %**

Показатель	Австралия			Бельгия			Канада			Франция			Германия							
	Группы населения (% от средней зарплаты)																			
	67	100	133	167	67	100	133	167	67	100	133	167	67	100	133	167				
Совокупное налогообложение труда со взносами работника и работодателя на социальное обеспечение	21,2	26,9	30,5	33,1	46,5	53,0	56,9	59,1	30,0	31,9	33,2	35,4	40,7	47,0	51,8	53,9	44,4	48,3	49,5	50,2
Взносы работодателя на социальное обеспечение	5,3	5,3	5,3	5,3	26,2	27,0	27,0	27,0	10,8	9,2	7,6	6,5	29,0	36,5	42,5	44,3	20,0	20,0	18,0	15,6
Совокупное налогообложение труда со взносами работника на социальное обеспечение	17,0	23,0	26,8	29,6	32,5	40,3	45,3	48,1	22,4	25,6	28,2	31,3	23,5	27,7	31,3	33,5	33,3	38,0	40,4	42,5
Взносы работника на социальное обеспечение	0,0	0,0	0,0	0,0	13,6	14,0	14,0	13,9	8,0	6,4	4,8	3,8	11,3	11,4	11,1	11,0	20,3	20,3	18,3	15,9
Центральные и региональные налоги	17,0	23,0	26,8	29,6	18,9	26,4	31,2	34,2	14,4	19,2	23,4	27,4	12,1	16,2	20,1	22,5	13,0	17,7	22,1	26,6
Центральное правительство	17,0	23,0	26,8	29,6	13,4	18,7	22,2	24,3	10,1	13,4	15,6	17,7	12,1	16,2	20,1	22,5	13,0	17,7	22,1	26,6
Региональное правительство	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5	7,7	9,1	9,9	4,3	5,8	7,8	9,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**ПРОДОЛЖЕНИЕ ПРИЛОЖЕНИЯ**

Показатель	Нидерланды			Испания			Турция			Великобритания			США							
	Группы населения (% от средней зарплаты)																			
	67	100	133	167	67	100	133	167	67	100	133	167	67	100	133	167				
Совокупное налогообложение труда со взносами работника и работодателя на социальное обеспечение	27,9	35,5	38,4	40,8	36,0	39,5	41,6	44,0	32,0	37,2	39,9	41,5	26,6	31,5	35,3	38,4	27,8	30,5	33,0	34,7
Взносы работодателя на социальное обеспечение	12,1	12,0	9,9	7,9	29,9	29,9	29,9	29,9	17,5	17,5	17,5	17,5	10,1	11,6	12,3	12,8	8,4	8,1	8,0	7,9
Совокупное налогообложение труда со взносами работника на социальное обеспечение	19,1	27,7	32,3	36,1	16,9	21,4	24,2	27,2	20,1	26,2	29,3	31,2	19,2	23,6	27,4	30,5	21,7	24,8	27,7	29,5
Взносы работника на социальное обеспечение	13,4	11,7	10,7	9,3	6,4	6,4	6,4	6,4	15,0	15,0	15,0	15,0	7,6	9,3	8,7	7,5	7,7	7,7	7,7	7,7
Центральные и региональные налоги	5,7	16,1	21,6	26,8	10,5	15,0	17,8	20,9	5,1	11,2	14,3	16,2	11,5	14,3	18,7	23,0	14,1	17,2	20,0	21,9
Центральное правительство	5,7	16,1	21,6	26,8	5,6	7,9	9,4	10,9	5,1	11,2	14,3	16,2	11,5	14,3	18,7	23,0	8,0	10,9	13,6	15,4
Региональное правительство	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	7,1	8,4	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1	6,3	6,4	6,4

Источник: составлено авторами по данным статистики ОЭСР. URL: [https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF\\_TABLE\\_I5&df\[ag\]=OECD&dq=...&form=LASTPERIODS&io=5&to\[TIME\\_PERIOD\]=false&ly\[cl\]=TIME\\_PERIOD&ly\[rs\]=INCOMEAW%2CAVGGRATES&ly\[rw\]=COU&ww=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_TABLE_I5&df[ag]=OECD&dq=...&form=LASTPERIODS&io=5&to[TIME_PERIOD]=false&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rs]=INCOMEAW%2CAVGGRATES&ly[rw]=COU&ww=tb)

# Налоговые и таможенно-тарифные инструменты изъятия нефтяной ренты в доход российского бюджета

**Дмитрий Юрьевич Федотов**

E-mail: [fdy@inbox.ru](mailto:fdy@inbox.ru), ORCID: 0000-0001-9908-802X

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация;  
Байкальский государственный университет,  
г. Иркутск, Российская Федерация

## Аннотация

Для стран, ориентированных на добычу и переработку полезных ископаемых, включая Россию, важной задачей является организация рационального изъятия и распределения природной ренты. Модель налогообложения природной ренты должна удовлетворять двум условиям: обеспечивать наиболее полное ее изъятие в бюджет и не снижать склонность недропользователей к инвестированию.

Цель исследования — измерение величины изъятия нефтяной ренты и разработка путей повышения качества ее перераспределения. Гипотеза исследования состоит в том, что вывозные таможенные пошлины лучше, чем налог на добычу полезных ископаемых, справляются с задачей распределения нефтяной ренты между недропользователями и российским бюджетом.

В работе проведен корреляционный анализ между величиной нефтяной ренты и поступлением рентных платежей. Установлено, что посредством применения рентных платежей в доход государства в период 2005–2022 гг. изымалось до 87% создаваемой в России нефтяной ренты. Однако в последние годы уровень изъятия нефтяной ренты снизился до 56%. Выявлено, что причиной этого стало проведение с 2015 г. налогового маневра, заключающегося в понижении ставки вывозных таможенных пошлин вплоть до обнуления и увеличении ставки налога на добычу полезных ископаемых. Полученные результаты позволили сделать вывод о снижении эффективности рентного налогообложения в России из-за того, что сокращается фискальное значение рентных платежей, а также ослабляется их регулирующая функция, направленная на стимулирование налогоплательщиков к осуществлению инвестиций. Результаты исследования могут быть учтены при осуществлении налоговой политики в России и проведении дальнейших научных исследований.

**Ключевые слова:** налог, нефтяная рента, таможенная пошлина, налог на добычу полезных ископаемых, налоговый маневр, инвестиции, корреляционный анализ

**JEL:** E62, H21

**Финансирование:** статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации.

**Для цитирования:** Федотов Д. Ю. Налоговые и таможенно-тарифные инструменты изъятия нефтяной ренты в доход российского бюджета // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 121–139. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-121-139>.

© Федотов Д. Ю., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-121-139>

## Taxes and Customs Duties as Instruments of Oil Rent Withdrawal to the Russian Budget Revenue

Dmitry Yu. Fedotov<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup> Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

<sup>2</sup> Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

<sup>1, 2</sup> [fdy@inbox.ru](mailto:fdy@inbox.ru), <https://orcid.org/0000-0001-9908-802X>

### Abstract

For countries focused on the extraction and processing of natural resources, including Russia, the crucial task is to ensure the rational extraction and distribution of natural rent. The tax model applied to natural rent should facilitate its optimal allocation to the budget without undermining the motivation of resource users to invest. The purpose of this study is to gauge the extent of oil rent extraction to the Russian budget and to propose strategies to improve the efficiency of oil rent redistribution to the state budget. According to the author's hypothesis, export customs duties, compared to the mineral extraction tax, are more effective in achieving the desired redistribution of funds from resource users to the budget. The analysis shows that from 2005 to 2022 up to 87% of the oil rent received in Russia was extracted through rent payments to the state budget. However, in recent years the degree of oil rent extraction has decreased to 56%. This decline can be attributed to the tax maneuver initiated in Russia since 2015, entailing the reduction and eventual abolition of export customs duties and an increase in the mineral extraction tax rate. The results obtained indicate a decline in effectiveness of rent-based taxation in Russia due to the decreasing fiscal significance of rent payments. Furthermore, their regulatory function, designed to stimulate taxpayers to make investments, has weakened. These findings provide valuable insights for shaping fiscal policies and lay the foundation for further research in this area.

**Keywords:** tax, oil rent, customs duty, mineral extraction tax, tax maneuver, investment, correlation analysis

**JEL:** E62, H21

**Funding:** The article is based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University under the Government of the Russian Federation.

**For citation:** Fedotov D.Yu. (2024). Taxes and Customs Duties as Instruments of Oil Rent Withdrawal to the Russian Budget Revenue. *Financial Journal*, 16 (5), 121–139 (in Russ.).

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-121-139>.

© Fedotov D.Yu., 2024

---

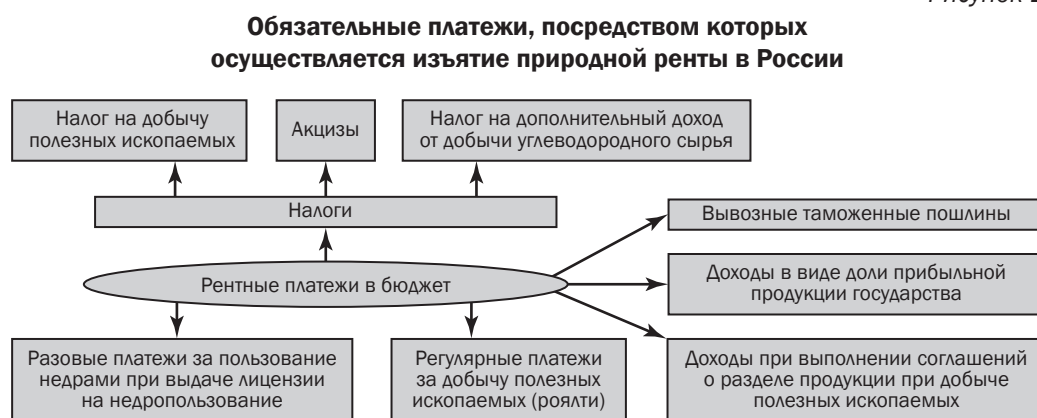
### ВВЕДЕНИЕ

Важной задачей исследования экономических отношений, связанных с образованием и перераспределением природной ренты, является поиск и построение оптимальной модели ее налогообложения, которая, с одной стороны, позволяла бы изымать в государственный бюджет наибольшую часть создаваемой природной ренты, с другой стороны, не подавляла бы деловую активность в отрасли добычи полезных ископаемых и не снижала бы склонность налогоплательщиков к инвестированию. Немаловажно обеспечить нейтральность системы налогообложения природной ренты.

К настоящему времени сложилось несколько способов изъятия природной ренты в доход бюджета. Государство одновременно использует несколько финансовых инструментов налогообложения природной ренты, позволяющих перераспределять в государственный бюджет сверхдоходы, образуемые у недропользователей в форме ренты. К числу таких

рентных платежей относятся налоги, таможенные пошлины и иные специальные платежи. На рис. 1 приведен перечень взимаемых в России обязательных платежей, посредством которых осуществляется изъятие природной ренты. Каждый вид рентных платежей позволяет изъять природную ренту на разных этапах производственного процесса: налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и другие платежи за недропользование изымают ренту на этапе добычи полезных ископаемых; акцизы — в процессе реализации готовой продукции (нефтепродуктов); налог на дополнительный доход изымает ренту, образуемую в форме дополнительной прибыли компаний при подведении финансовых результатов их деятельности; вывозные таможенные пошлины производят изъятие ренты в момент экспорта полезных ископаемых за границу. Таким образом, одна компания, занимающаяся добычей полезных ископаемых, одновременно является плательщиком нескольких рентных платежей, которые в совокупности обеспечивают частичное изъятие природной ренты в государственный бюджет.

Рисунок 1



Источник: рисунок автора.

Целями исследования являются измерение величины изъятия нефтяной ренты в бюджетную систему страны и определение подходов к повышению качества ее перераспределения в доход бюджета посредством увеличения уровня изъятия нефтяной ренты при соблюдении налоговой нейтральности.

В последние годы в России активно осуществляется реформирование налогообложения нефтяной ренты. С 2015 г. осуществлялся налоговый маневр, который заключался в замещении изъятия нефтяной ренты посредством вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и нефтепродукты на НДПИ. Налоговый маневр завершился 1 января 2024 г. в результате обнуления ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты. А в 2019 г. НДПИ был дополнен налогом на дополнительный доход (НДД), которым облагается сверхприбыль отдельных нефтегазовых компаний. Кроме того, применение НДД позволяет нефтедобывающим предприятиям сократить уплачиваемую сумму НДПИ, например, при добыче трудноизвлекаемых полезных ископаемых. Тем самым введение данного налога преследует цель вовлечения в производственный оборот ранее нерентабельных участков недр.

На наш взгляд, главную причину проведения налогового маневра следует искать в происходящих в последние годы на территории постсоветского пространства интеграционных процессах. С 2010 г. был создан Таможенный союз, объединяющий Россию, Белоруссию и Казахстан, который с 2015 г. был преобразован в Евразийский экономический союз после присоединения Армении и Киргизии. На единой таможенной территории

отменяются меры таможенного регулирования во взаимной торговле, включая вывозные таможенные пошлины.

Различные виды рентных платежей неспособны в одинаковой степени качественно произвести изъятие созданной нефтяной ренты в бюджет. В последние годы основная часть нефтяной ренты изымалась посредством НДС и применявшихся до 2024 г. вывозных таможенных пошлин. В качестве гипотезы исследования было выдвинуто предположение о том, что вывозные таможенные пошлины лучше, чем НДС, справляются с задачей перераспределения нефтяной ренты от недропользователей в бюджет. На наш взгляд, это обусловлено тем, что вывозные таможенные пошлины относятся к косвенным обязательным платежам и налогоплательщики, перекадывая их на иностранных потребителей, меньше склонны рассматривать их в качестве налоговой нагрузки.

### **ИССЛЕДОВАНИЕ ПОДХОДОВ К НАЛОГООБЛОЖЕНИЮ НЕФТЯНОЙ РЕНТЫ**

Современные научные публикации посвящены различным аспектам получения, распределения и налогообложения природной ренты. Е. В. Марьин приводит ряд характеристик природной ренты, которые, как нам представляется, обуславливают применение специфических подходов к обложению этого вида дохода, в основном связанных с преимущественным изъятием его в государственный бюджет: «...минеральные ресурсы обычно принадлежат стране, в которой они обнаружены; месторождения полезных ископаемых считаются частью геологического наследия страны, и поэтому правительства требуют доли богатства, полученного в результате их эксплуатации» [Марьин, 2022, с. 913].

Наличие у страны возможности извлекать природную ренту при добыче полезных ископаемых, с одной стороны, является благом, позволяя получить в процессе экономической деятельности дополнительный национальный доход, с другой стороны, экономическая политика, ориентированная на извлечение ренты, может провоцировать стагнацию национальной экономики. Такое явление получило название «ресурсное проклятие», оно исследовано, например, в публикациях [Masi et al., 2024; Canh et al., 2020]. Х. Мелум и соавторы настаивают на том, что от качества институтов в стране зависит качество эксплуатации природных ресурсов. Полученные на основе разработанной ими математической модели расчеты позволили прийти к выводу о том, что «ресурсное проклятие» характерно для стран со слабо развитыми институтами. Они выявили негативное влияние ренты в странах с низким качеством институциональной среды (в Нигерии, Замбии, Сьерра-Леоне). Коррупция, бюрократия, неисполнение законов побуждают недропользователей вместо совершенствования производственной деятельности преследовать цели присвоения ренты. В то же время в странах с хорошими институтами<sup>1</sup> (в Норвегии, Ботсване) эксплуатация природной ренты способствует экономическому развитию и росту благосостояния населения [Mehlum et al., 2006]. К аналогичным результатам в своем исследовании пришел Дж. А. Робинсон с соавторами: в странах с развитыми институтами добыча полезных ископаемых способствует экономическому росту, а в странах с плохими институтами может возникнуть «ресурсное проклятие» [Robinson et al., 2006].

Большое количество авторов занималось исследованием проблем налогообложения природной ренты, при этом наибольшее внимание было уделено налогообложению нефтяной ренты. Мы согласны с мнением Ю. Б. Иванова о том, что эффективность налогообложения ренты в определенной степени зависит от возможности переложения налогов на иных лиц: «...эффективность природно-ресурсного налогообложения зависит от степени переложимости таких налогов, которая в общем случае определяется классическим

---

<sup>1</sup> Представители институционализма делят социально-экономические институты на плохие и хорошие. Хорошие институты способствуют экономическому росту, плохие институты его тормозят (см., напр. [Полтерович, 2006]).



соотношением эластичности спроса и предложения на продукцию, в производстве которой задействованы ресурсы» [Майбуров, Иванов и др., 2018, с. 16]. Данное свойство рентного налогообложения с выгодой проявляется при обложении экспорта природных ресурсов, когда вывозные таможенные пошлины перекадываются с номинальных плательщиков (отечественных экспортеров) на фактических плательщиков (иностраных потребителей).

Как указано в исследовании [Osmundsen, Lovas, 2009], в мире не существует оптимальной системы налогообложения природных ресурсов, построение такой налоговой системы зависит от индивидуальных особенностей страны. Особенностью России является активное применение до недавнего времени, наряду с налоговыми инструментами изъятия природной ренты, еще и таможенно-тарифных инструментов. Десять лет назад они занимали наибольшую долю среди всех инструментов изъятия природной ренты в бюджет. Поскольку экспортные пошлины искажают цены на экспортные поставки, то они, по утверждению С. Тордо, обычно не взимаются с нефти и газа. Однако Россия относится к числу немногих стран, где делается исключение из этого правила [Tordo, 2007].

Многие ученые анализировали процесс налогообложения добывающих компаний в различных странах мира. Так, А. М. Кьер и др. [Kjær et al., 2021] привели аргументы в пользу того, что в развивающихся странах зачастую не удается создать эффективный налоговый механизм изъятия природной ренты. В работе [Brown et al., 2020] оценены последствия изменения налогообложения добычи нефти в нескольких штатах США и установлено, что рост налоговой нагрузки снижает рентабельность добычи нефти в большей степени, чем снижение цены реализации нефти. Д. Дж. Вулфсон и др. выявили налоговые способы стимулирования экологичного недропользования [Wolfson, Koopmans, 1996].

В. Ф. Исламутдинов и соавторы рассмотрели процесс распределения и изъятия нефтяной ренты с применением институционального подхода — на основе институтов распределения ренты (в т. ч. конкурсного порядка предоставления лицензий на недропользование, налогообложения, соглашений о разделе продукции, трансфертного ценообразования и др.) [Исламутдинов и др., 2015]. Многие авторы критикуют действующую в России систему налогообложения нефтяной ренты. По мнению А. Г. Власова, российская система рентного налогообложения не обеспечивает качественного изъятия ренты в государственный бюджет [Власов, 2007]. Чаще всего исследователи критикуют налогообложение природной ренты НДС, к их числу относится [Титова, 2011], а также ряд авторов, чьи результаты исследований приведены в разделе «Обсуждение». Различные вопросы налогообложения природных ресурсов рассматриваются в публикациях [Lund, 2009; Балиновская и др., 2023; Тюрина, Троянская, 2018].

Ряд авторов в своих публикациях анализирует содержание и последствия налогового маневра, призванного реформировать порядок налогообложения нефтяной ренты (см., напр. [Гринкевич, 2017]). Мы разделяем точку зрения Н. В. Голубченко и А. И. Кузовкина о том, что основной причиной проведения налогового маневра является создание Евразийского экономического союза, предусматривающего отмену таможенных пошлин во взаимной торговле [Голубченко, Кузовкин, 2016].

Новшеством последних лет в России стало введение нового налога — налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (НДД), который стал очередным элементом реформирования механизма налогообложения нефтяной ренты. Л. В. Камдина и О. Л. Симченко, проанализировав первые годы применения НДД, пришли к выводу о том, что его введение привело к снижению налоговой нагрузки на нефтедобывающие компании. С одной стороны, это позволило им ввести в эксплуатацию низкорентабельные месторождения, с другой — привело к сокращению доходов государственного бюджета [Камдина, Симченко, 2022]. В исследовании [Зяблицкая, Котюк, 2021] утверждается,

что режим НДС для налогоплательщиков выгоднее НДС, т. к. позволяет снизить налоговые платежи. В. С. Панчева, проанализировав зарубежный опыт применения НДС, сделала вывод о том, что этот налог не позволит эффективно изымать нефтяную ренту в России [Панчева, 2014]. Выводы, изложенные в рассмотренных публикациях, во многом согласуются с результатами нашего исследования. Замещение вывозных таможенных пошлин иными обязательными платежами, изымающими нефтяную ренту (включая относительно новый для российской практики НДС), сокращают фискальную нагрузку на добывающие предприятия, что, в свою очередь, снижает уровень изъятия в бюджет нефтяной ренты.

## МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Расчет величины нефтяной ренты, создаваемой в России, был произведен на основе авторской методики, предусматривающей измерение разницы между суммой дохода, полученной нефтяной отраслью, и суммой затрат, произведенных предприятиями нефтяной отрасли. При разработке методики использовались подходы, изложенные А. К. Пителиным [Пителин, 2021].

Совокупная величина нефтяной ренты была рассчитана путем сложения величины ренты сырой нефти, создаваемой при ее первичной добыче, с величиной ренты нефтепродуктов, создаваемой при переработке сырой нефти. Для расчета величины ренты сырой нефти применена формула (1), в соответствии с которой были суммированы все доходы, полученные от реализации сырой нефти, включая доходы от реализации сырой нефти внутри страны, а также доходы от ее продажи на экспорт.

$$I_{co} = Q_d \times P_d + Q_e \times P_e, \quad (1)$$

где  $I_{co}$  — совокупные доходы от продажи сырой нефти;

$Q_d$  — количество нефти, перерабатываемой внутри страны;

$Q_e$  — количество экспортируемой нефти;

$P_d$  — цена нефти внутри страны;

$P_e$  — цена нефти, поставляемой на экспорт.

Для исчисления величины ренты сырой нефти был произведен расчет затрат на добычу и реализацию нефти согласно формуле (2):

$$C_{co} = C_{mo} + W_{ao} + A_{ao} + D_o, \quad (2)$$

где  $C_{co}$  — затраты на добычу и реализацию нефти;

$C_{mo}$  — материальные затраты, связанные с добычей нефти;

$W_{ao}$  — затраты на оплату труда;

$A_{ao}$  — начисления на оплату труда;

$D_o$  — амортизационные отчисления, осуществленные при добыче нефти.

Расчет величины ренты сырой нефти был произведен по формуле (3), в которой совокупные доходы от продажи сырой нефти уменьшены на затраты на добычу и реализацию нефти, а также на «нормальную» величину прибыли, сложившуюся в российской экономике. Очевидно, что преобладающая часть нефтяной ренты оседает в прибыли нефтедобывающих предприятий, благодаря чему рентабельность предприятий этой отрасли в 2–3 раза превышает среднероссийский уровень. В связи с этим величина «нормальной» прибыли была рассчитана на основе среднероссийского уровня рентабельности, позволяющего получать достаточный уровень доходности на капитал, сложившийся в экономике страны, без учета нефтяной ренты.

$$R_{co} = I_{co} - C_{co} - P_{ao}, \quad (3)$$

где  $R_{co}$  — величина ренты сырой нефти;

$C_{co}$  — затраты на добычу и реализацию нефти;

$P_{ao}$  — расчетная величина прибыли нефтедобывающих предприятий, полученная на основе среднероссийского уровня рентабельности.

Аналогичным образом был произведен расчет величины ренты, получаемой при переработке нефти, производстве и реализации нефтепродуктов. Сложение величины ренты сырой нефти и величины ренты, получаемой при ее переработке, позволило рассчитать совокупную величину нефтяной ренты страны.

Для оценки степени изъятия нефтяной ренты в бюджет были собраны и проанализированы обязательные платежи в бюджетную систему России, за счет которых осуществляется изъятие нефтяной ренты. К их числу относится семь видов налогов и иных обязательных платежей, поступающих в консолидированный бюджет Российской Федерации:

1) налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на сырую нефть;

2) акцизы на нефтепродукты (экспортные товары не облагаются акцизами, поэтому акцизы уплачиваются при продаже нефтепродуктов внутри страны; вместе с тем с 2019 г. в России функционирует механизм обратного акциза на нефтяное сырье, согласно которому нефтеперерабатывающие предприятия получают из федерального бюджета возврат сумм акциза на ту часть нефтепродуктов, которая направляется на потребление внутри страны);

3) доходы при выполнении соглашений о разделе продукции при добыче нефти (налог на прибыль, регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти), доля прибыльной продукции государства);

4) налог на дополнительный доход (НДД) от добычи углеводородного сырья;

5) разовые платежи за пользование недрами при выдаче лицензии на недропользование;

6) вывозные таможенные пошлины на сырую нефть;

7) вывозные таможенные пошлины на нефтепродукты.

Источником данных стали отчеты об исполнении консолидированного бюджета страны, опубликованные органами Казначейства России ([www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)). При оценке степени изъятия нефтяной ренты не учитывались налоговые платежи, которыми облагается текущая экономическая деятельность всех хозяйственных субъектов, в т. ч. не связанная с получением рентных доходов. К их числу относятся следующие налоги: налог на прибыль организаций, НДС, водный налог, налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, земельный налог.

Кроме того, исследование опиралось на статистическую информацию, представленную на официальных сайтах Федеральной службы государственной статистики (Росстат), Министерства экономического развития РФ. Официальные документы, к числу которых относятся Налоговый кодекс и Закон РФ об исполнении федерального бюджета за 2022 г., взяты из справочной правовой системы «КонсультантПлюс». Вследствие того, что с 2022 г. после введения западными странами против России ограничений на вывоз из страны нефти Росстат перестал публиковать официальные данные о российском экспорте нефти и нефтепродуктов, эти сведения за 2022 г. приведены на основе информации, озвученной в интервью заместителем председателя Правительства РФ А. В. Новаком<sup>2</sup>.

Для оценки степени изъятия нефтяной ренты, адекватной потребностям отечественной экономической системы, был проведен корреляционный анализ между величиной нефтяной ренты и поступлением рентных платежей в виде налогов и иных обязательных платежей, уплачиваемых компаниями, осуществляющими добычу и переработку нефти.

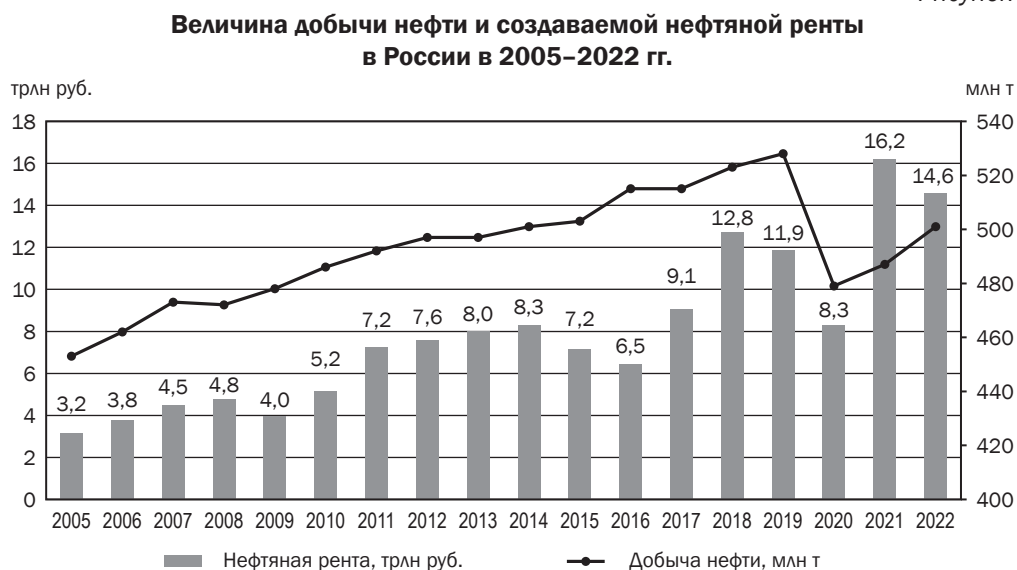
---

<sup>2</sup> Россия нарастила экспорт нефти и топлива на 42,8% / ТАСС, 13.03.2023. URL: <http://tass.ru/ekonomika/17248419?ysclid=lpnrokw5g387669797/>.

## РЕЗУЛЬТАТЫ

На рис. 2 представлены данные о добыче нефти в России за период 2005–2022 гг. и о величине создаваемой благодаря ее добыче природной ренте. В анализируемом периоде добыча нефти увеличилась на 10,6%, однако создаваемая в стране нефтяная рента выросла за этот период в 4,6 раза, достигнув к 2022 г. 14,6 трлн руб. Нефтяная рента росла более высокими темпами, чем добыча нефти, вследствие инфляционных процессов, номинально повышающих стоимость нефти и нефтепродуктов, а также благодаря совершенствованию производственных процессов, снижающих издержки добычи нефти и производства нефтепродуктов, из-за чего увеличивалась разница между стоимостью продажи продукции и себестоимостью ее производства, которая и составляет нефтяную ренту.

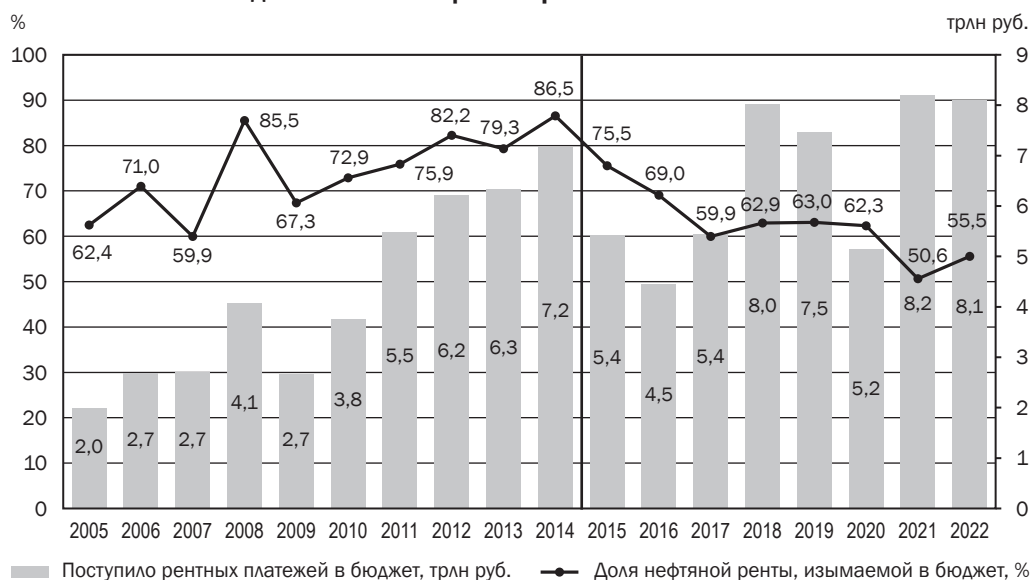
Рисунок 2



Источник: рисунок автора на основе данных Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>.

Преобладающая часть создаваемой в России природной ренты изымается в бюджет благодаря обязательным платежам предприятий, занимающихся добычей и переработкой нефти. Для целей настоящего исследования таможенные пошлины включены в совокупные налоговые платежи, хотя по российскому бюджетному законодательству они не относятся к налогам. Общий перечень поступлений в консолидированный бюджет России обязательных платежей, взимаемых с нефтяной ренты в 2005–2022 гг., приведен в Приложении. Сопоставление бюджетных доходов от нефтяной ренты со степенью изъятия нефтяной ренты осуществлено на рис. 3. В течение анализируемого периода уровень налогового изъятия нефтяной ренты варьировался в интервале 51–87% от создаваемой величины ренты, максимальная степень изъятия наблюдалась в 2008 и 2014 гг. Если в период 2005–2014 гг. происходило наращивание степени изъятия нефтяной ренты в бюджетную систему России, достигшее к 2014 г. 86,5% от величины создаваемой нефтяной ренты, а среднегодовая величина составила 74,3%, то в последующие годы наблюдалось неуклонное снижение размера ее изъятия — среднегодовая величина в данный период снизилась до 62,4%. При этом благодаря увеличению совокупного объема создаваемой нефтяной ренты из года в год увеличивалась абсолютная величина рентных платежей в бюджет, несмотря на некоторое снижение поступления рентных платежей в отдельные годы, например в кризисный 2020 г.

**Поступление рентных платежей  
в консолидированный бюджет Российской Федерации  
и доля изыятия нефтяной ренты в 2005–2022 гг.**



Источник: рисунок автора на основе данных Казначейства России, URL: [www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/](http://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheto/), и данных Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>.

Возможность получить часть природной ренты является одной из побудительных причин привлечения бизнесменов в определенные отрасли экономики, а также стимулирует приток инвестиций в эти отрасли. Особенно важно оставлять в распоряжении недропользователей дифференциальную ренту II, образующуюся благодаря внедрению инноваций и совершенствованию технологий. Сохранение за недропользователями дифференциальной ренты II выгодно для экономики страны, т. к. это стимулирует модернизацию производства и увеличивает приток инвестиций в основной капитал<sup>3</sup>. Что же касается абсолютной ренты, образуемой вследствие редкости и ценности полезного ископаемого, добываемого на любом месторождении, а также дифференциальной ренты I, получаемой недропользователями от эксплуатации более продуктивных и экономически выгодных месторождений, то эти виды ренты, по мнению большинства исследователей, должны в наибольшей степени зачисляться в доход государства. В то же время такое значительное сокращение в последние годы доли изыятия нефтяной ренты в бюджет (менее 2/3 ее величины) свидетельствует о недостаточной эффективной модели налогообложения недропользования в стране. Основная часть нефтяной ренты должна изыматься в государственный

<sup>3</sup> Дифференциальная рента создается в результате дифференциации условий недропользования у разных компаний, позволяющих получить дополнительный доход в разном объеме. В то же время различаются причины получения дополнительных преимуществ для недропользователей, вследствие чего дифференциальная рента делится на два вида. Источником образования дифференциальной ренты I являются естественные природные преимущества недропользования (более высокое качество полезных ископаемых, удобное географическое расположение, наличие транспортных коммуникаций и т. п.), сложившиеся независимо от хозяйственной деятельности предприятия. Дифференциальная рента II образуется за счет инвестиций и инноваций, осуществляемых недропользователем, которые позволяют ему повысить доход по сравнению с другими предприятиями, занимающимися добычей аналогичных полезных ископаемых, но не использующими новые технологии.

бюджет, ведь этот вид дохода создается благодаря эксплуатации полезных ископаемых, принадлежащих государству.

Переломным моментом в изменении степени изъятия нефтяной ренты стал 2015 г., когда началось ее снижение. Существуют различные факторы, повлиявшие на сокращение уровня изъятия нефтяной ренты, но, на наш взгляд, решающим стал проводимый в России налоговый маневр. С 2015 г. происходило неуклонное снижение ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным повышением ставок НДС на добычу нефти, при этом уменьшение поступления вывозных таможенных пошлин, по планам инициаторов реформы, должно быть компенсировано ростом поступления НДС. С 2024 г. ставки вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и нефтепродукты обнулили.

В процессе проведения реформирования налогообложения нефтяной отрасли доля НДС в налоговых изъятиях нефтяной ренты за период 2005–2022 гг. выросла с 38 до 74% в совокупных нефтяных доходах, это произошло за счет сокращения доли вывозных таможенных пошлин на сырую нефть с 44 до 5%. Сократилась доля вывозных таможенных пошлин на нефтепродукты с 10 до 2%, при том что их доля в 2014 г. увеличивалась до 21%. Из года в год изменяются поступления акцизов на нефтепродукты, на долю которых иногда приходилось 10–15% налоговых доходов бюджета страны. С 2021 г. значительную роль в налоговых изъятиях нефтяной ренты стал играть налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья — его доля достигла 15%. Остальные доходные источники играют менее важную роль в изъятии нефтяной ренты. Проведение налогового маневра привело к изменению доли изъятия нефтяной ренты в России отдельными видами обязательных платежей (включая вывозные таможенные пошлины). Наивысшая доля изъятия нефтяной ренты НДС наблюдалась в 2022 г., когда она достигла 57,6%, у вывозных таможенных пошлин на сырую нефть наибольшая доля изъятия была в 2008 г., когда она составляла 37,5%. Это два основных альтернативных способа изъятия в государственный бюджет нефтяной ренты, рост одного доходного источника происходит за счет сокращения другого. Динамика доли изъятия нефтяной ренты в России отдельными видами обязательных платежей в 2005–2022 гг. приведена на рис. 4.

До начала проведения налогового маневра преобладающим финансовым инструментом изъятия нефтяной ренты являлись вывозные таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты, что вполне объяснимо, т. к. большая часть нефти, добываемой в России (как в сыром, так и в переработанном видах) направляется на экспорт. В период 2005–2022 гг. от 80 до 90% добытой в России нефти, включая ту часть, из которой были произведены отправленные на экспорт нефтепродукты, вывозилось из страны, и только 10–20% добытой нефти использовалось для внутреннего потребления. Поэтому вывозные таможенные пошлины являются удобным инструментом изъятия нефтяной ренты, учитывающим конъюнктуру цен нефти на мировых рынках.

Государство обладает значительным арсеналом инструментов налогового изъятия нефтяной ренты — их перечень приведен на рис. 4. Для оценки качества изъятия ими нефтяной ренты был проведен корреляционный анализ между величиной нефтяной ренты и размером отдельных видов обязательных платежей, поступающих в консолидированный бюджет России. Результаты расчета коэффициентов линейной корреляции представлены в табл. 1.

В течение всего анализируемого периода наблюдается тесная взаимосвязь между величиной создаваемой ренты и ее изъятием рентными платежами в бюджет — коэффициент корреляции составил 0,9225, его величина сохраняет высокое значение независимо от осуществления налогового маневра. НДС на сырую нефть на протяжении всего анализируемого периода демонстрирует высокую корреляционную связь с величиной ренты, коэффициент корреляции между ними близок к единице. Вывозные



таможенные пошлины на сырую нефть и на нефтепродукты до начала налогового маневра обладали тесной корреляционной связью с величиной ренты, после начала налогового маневра, вследствие ежегодного снижения ставок таможенного тарифа, их коэффициенты корреляции стали отрицательными и имеют низкое значение:  $-0,2155$  и  $-0,2528$  соответственно.

Рисунок 4



Источник: рисунок автора на основе данных Казначейства России, URL: [www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzheta/](http://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzheta/), и данных Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>.

Таблица 1

**Коэффициент корреляции нефтяной ренты  
с поступлением отдельных рентных платежей в 2005–2022 гг.**

Сравниваемый показатель	За весь период	В 2005–2014 гг. (до начала налогового маневра)	С 2015 г. (в период маневра)
Поступление рентных платежей	0,9225	0,9846	0,9539
НДПИ на сырую нефть	0,9518	0,9773	0,9161
Вывозные таможенные пошлины на сырую нефть	$-0,2175$	0,9702	$-0,2155$
Вывозные таможенные пошлины на нефтепродукты	0,0257	0,9797	$-0,2528$
Разовые платежи за пользование недрами при выдаче лицензии на недропользование	0,0295	0,3686	$-0,0068$
Доходы при выполнении соглашений о разделе продукции при добыче нефти	0,8551	0,8518	0,6211
Акцизы на нефтепродукты	$-0,4795$	0,9594	$-0,6122$

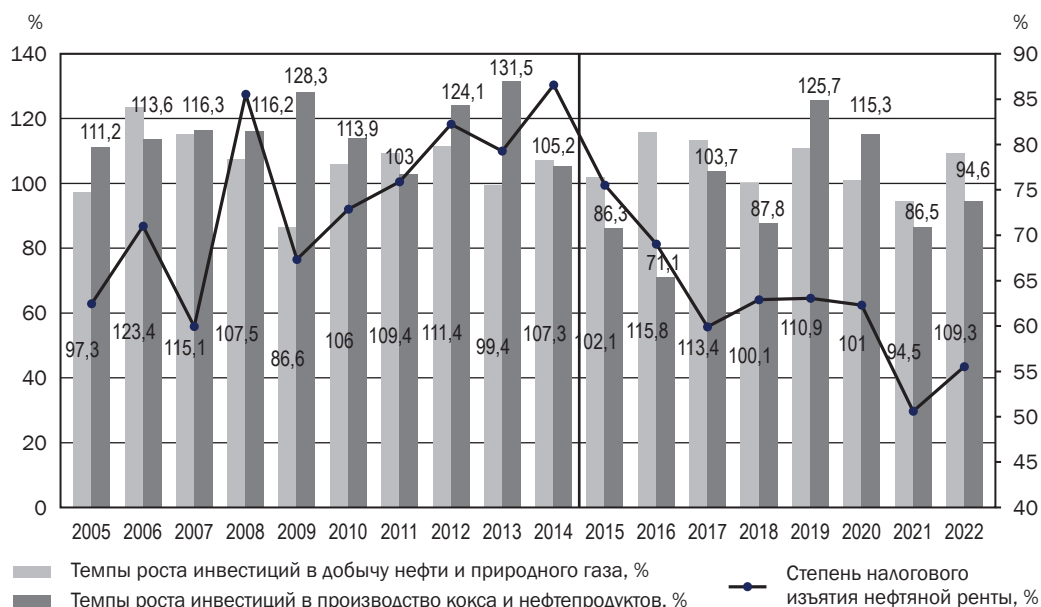
Источник: рассчитано и составлено автором на основе данных Казначейства России, URL: [www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzheta/](http://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzheta/), и данных Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>.

Таким образом, снизилась устойчивость связи величины нефтяной ренты с налоговой базой этих двух видов источников дохода, игравших ранее ключевую роль в регулировании внешней торговли России нефтью и нефтепродуктами. Акцизы на нефтепродукты до начала налогового маневра имели тесную связь с величиной нефтяной ренты; с началом налогового маневра корреляционная связь стала обратной, что можно объяснить введенным налоговым демпфером, предусматривающим компенсацию из бюджета сумм акцизов компаниям, осуществляющим поставки нефтепродуктов на внутренний рынок.

Проведенный анализ демонстрирует, что НДС и вывозные таможенные пошлины, являющиеся ключевыми рентными платежами, способны изымать нефтяную ренту соразмерно изменению динамики ее величины. Однако вследствие того, что с начала налогового маневра рост налоговой нагрузки, создаваемой НДС, не компенсировал в полной мере снижение налоговой нагрузки, создаваемой вывозными таможенными пошлинами, происходило сокращение рентных платежей, уплачиваемых компаниями, занятыми добычей и переработкой нефти. Среднегодовое изъятие нефтяной ренты в бюджет после начала налогового маневра снизилось на 31,0 п. п. В анализируемом периоде к концу 2022 г. ставка вывозной таможенной пошлины на сырую нефть уменьшилась в 10 раз по сравнению с 2011 г. (когда действовала наибольшая ставка), а вывозная таможенная пошлина на бензин была уменьшена в 17 раз. За тот же период ставка НДС на сырую нефть увеличилась всего в 2,2 раза (с 419 до 919 руб. за тонну). Однако нужно принять во внимание существенное различие методик исчисления НДС и вывозных таможенных пошлин, не позволяющее произвести сопоставимое сравнение изменения налоговой нагрузки этих рентных платежей в бюджет. Методика расчета НДС, изложенная в гл. 26 Налогового кодекса РФ, содержит целый ряд поправочных коэффициентов, характеризующих степень сложности добычи нефти, степень выработанности залежей углеводородного сырья и иные особенности добычи нефти, с учетом которых, несмотря на относительное незначительное увеличение базовой ставки НДС, итоговая сумма НДС, уплаченная в анализируемом периоде, выросла темпами, опережающими рост базовой ставки налога.

Важной задачей системы налогообложения природной ренты является обеспечение ее нейтральности таким образом, чтобы налогообложение не ограничивало инвестиции в добычу и переработку природных ресурсов. На рис. 5 приведены данные о динамике инвестиций в добычу и переработку нефти в России в 2005–2022 гг. в сопоставлении со степенью изъятия нефтяной ренты. С началом проведения налогового маневра произошло снижение темпов роста инвестиций добывающих и перерабатывающих предприятий. Если у нефтедобывающих компаний после 2014 г. среднегодовые темпы роста инвестиций в основной капитал сократились только на 0,4 п. п., то у нефтеперерабатывающих компаний наблюдалось снижение на 19,9 п. п., несмотря на то что в этот период данные компании сэкономили значительные средства благодаря снижению ставок вывозных таможенных пошлин на нефтепродукты. Возможно, имеются сопутствующие факторы, повлиявшие на падение инвестиций, но замещение вывозных таможенных пошлин НДС не способствовало росту склонности налогоплательщиков увеличивать инвестиции в расширение и модернизацию своего производства в условиях снижения налоговой нагрузки на нефтяную ренту. На наш взгляд, НДС, взимаемый на этапе добычи нефти, сокращает располагаемые доходы нефтедобывающих компаний, которые они могли бы направить на инвестиции, тогда как вывозные таможенные пошлины характеризуются нейтральностью к принятию решения об инвестировании, т. к. взимаются на этапе экспорта товаров из страны и к тому же перекадываются на иностранных потребителей, как и другие косвенные обязательные платежи.

**Сопоставление темпов роста инвестиций  
в добычу и переработку нефти со степенью изъятия нефтяной ренты  
в России в 2005–2022 гг.**



Источник: рисунок автора на основе данных Казначейства России, URL: [www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheta/](http://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzheta/), и данных Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12994>.

Можно предположить, что после начала налогового маневра снизилась инвестиционная привлекательность отрасли нефтепереработки. Если в период 2005–2014 гг. среднегодовая рентабельность нефтеперерабатывающих предприятий составляла 18,0%, то начиная с 2015 г. она снизилась до 9,0%<sup>4</sup>. Предприятия этой отрасли вынуждены приобретать сырье (сырую нефть) по более высокой цене из-за возросшей ставки НДС, которая закладывается в стоимость приобретаемой ими нефти. В то же время можно предположить наличие иных факторов, повлиявших на сокращение прироста инвестиций в нефтеперерабатывающей отрасли, в т. ч. ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что формирующаяся в ходе налогового маневра модель налогообложения нефтяной ренты отличается меньшей эффективностью по сравнению с действовавшей до 2015 г. Изъятие нефтяной ренты посредством вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты (когда на их долю приходилось более половины рентных платежей) позволяет качественнее реализовать и фискальную, и регулирующую функции налогов при обложении ренты, чем в условиях доминирования в налогообложении природной ренты НДС, когда сокращаются совокупные рентные доходы бюджета и снижаются инвестиции.

## ОБСУЖДЕНИЕ

Многие исследователи отмечали недостатки НДС при обложении добычи нефти. Довольно полно их раскрывает В. В. Понкратов: «Практика применения НДС показала, что действующая система ресурсных налогов ни в фискальном, ни в регулирующем плане

<sup>4</sup> Источник данных: официальный сайт Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistic>.

не адекватна роли нефтегазовой отрасли в экономике России. Эта система направлена на изъятие текущих сверхдоходов, вызванных благоприятной ценовой конъюнктурой на рынках углеводородного сырья. Такой подход может быть оправдан только в отношении проектов, не связанных с большими капиталовложениями. Но он совершенно непригоден для реализации капиталоемких проектов. Отсутствуют стимулы разработки малодебитных скважин, сохраняется множественность налоговых платежей, при этом не решается в целом проблема изъятия в бюджет природной ренты» [Понкратов, 2014, с. 41].

По мнению С. В. Чернявского и соавторов, в самом механизме применения НДС заложены условия, повышающие готовность налогоплательщиков находить любые способы сокращения налоговых платежей, включая искажение характера и результатов своей хозяйственной деятельности: «...с введением НДС, который даже с учетом существующей дифференциации его ставок никак не зависит от конкретных условий добычи, изъятие дифференциальной горной ренты практически не производится. НДС провоцирует нефтегазовые компании на применение различных схем налоговой оптимизации, которые использовались буквально всеми нефтегазовыми компаниями» [Чернявский и др., 2021, с. 120]. Иные проблемы применения НДС при налогообложении горной ренты отмечают С. Д. Шаталов, М. Р. Пинская и др.: «...следует признать, что такие налоги, как НДС, налог на сверхприбыль организаций, рентабельность которых превышает минимальную по отрасли, не решают задачу справедливого распределения горной ренты» [Шаталов, Пинская, 2023, с. 15]. На недостатки применения НДС при обложении нефтяной ренты указывали в своих публикациях В. Г. Пансков [Пансков, 2018] и ряд других авторов.

Вывозные таможенные пошлины, в отличие от НДС, не оказывают искажающего влияния на производственный процесс, т. к. они уплачиваются плательщиками не на этапе добычи полезных ископаемых, не связаны с издержками производства по добыче и переработке нефти и зависят в основном от конъюнктуры цен на мировых рынках нефтяного сырья. Плательщики вывозных таможенных пошлин практически не получают выгоду от сокращения величины их уплаты, т. к. бремя от их уплаты перекадывается на иностранных потребителей. Поэтому у плательщиков вывозных таможенных пошлин гораздо меньше мотивации искать легальные и нелегальные способы сокращения этих рентных платежей в бюджет. Сэкономленные и неуплаченные в бюджет налогоплательщиками суммы таможенных пошлин, исчисляемые в момент вывоза товара из страны, налогоплательщики не могут использовать для собственных нужд, в отличие от неуплаченных сумм НДС, которые остаются в распоряжении компаний.

К преимуществу таможенных пошлин можно отнести и то, что их сложнее скрыть от контролирующих органов (Федеральной таможенной службы). Таможенную пошлину экспортер уплачивает во время пересечения товаром таможенной границы страны, и в этом случае ему труднее скрывать от контролирующих органов какую-то часть вывозимой продукции, в то время как при исчислении и уплате НДС у налогоплательщика появляется больше возможностей и мотивов не сообщать контролирующим органам (Федеральной налоговой службе) о полном объеме добытой нефти.

Значительная часть создаваемой в стране нефтяной ренты изымается в государственный бюджет посредством рентных платежей, среди которых ключевую роль играют НДС и вывозные таможенные пошлины на сырую нефть и на нефтепродукты. Проведенный анализ подтвердил первоначальную гипотезу исследования о низкой эффективности проводимого в России налогового маневра, направленного на снижение вывозных таможенных пошлин на сырую нефть и нефтепродукты: вследствие налогового маневра снижается фискальная роль рентных платежей, а также ослабляется их регулирующая функция, направленная на стимулирование налогоплательщиков к осуществлению инвестиционных вложений.

Величина образуемой в стране нефтяной ренты зависит от мировой конъюнктуры цен на нефть и нефтепродукты. А лучше всего способны изъять эту ренту в процессе экспорта, куда направляется большая часть добываемой в стране нефти, вывозные таможенные пошлины, размер которых определяется на основе цены нефти на мировых рынках. Налоговая база НДС обычно имеет натуральную величину — количество добытой нефти, измеренной в тоннах. А применяемый для расчета ставки НДС поправочный коэффициент на измерение мировых цен на нефть марки Urals только в некоторой степени способен уловить динамику конъюнктуры цен на мировых сырьевых рынках. В результате образованную рыночным механизмом нефтяную дифференциальную ренту I не удастся изъять в бюджет в достаточном размере посредством НДС, в расчете которого преобладают не ценовые, а натуральные элементы. НДС, в отличие от таможенных пошлин, только частично, посредством поправочного коэффициента на цену способен изъять сверхприбыль, образуемую благодаря превышению цен на нефть на внешних рынках над издержками ее добычи.

В основе проведения в России налогового маневра не вполне гармонично сочетаются экономические и политические причины, связанные с осуществлением интеграционных процессов экономики России с экономиками стран ЕАЭС. Создание единого таможенного пространства предусматривает ликвидацию мер таможенно-тарифного регулирования во взаимной торговле между странами ЕАЭС. Поэтому не должны применяться вывозные таможенные пошлины при поставках сырой нефти из России в другие страны ЕАЭС, которые, импортируя из России эту нефть, перерабатывают ее на своих нефтеперерабатывающих заводах и экспортируют в другие страны. Однако реформирование способа изъятия в бюджет налоговой ренты с вывозных таможенных пошлин на НДС привело к снижению качества рентного налогообложения — сократились доходы бюджета. В этих условиях, на наш взгляд, целесообразно вернуть вывозные таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты при их экспорте в страны, не входящие в ЕАЭС. В то же время следует снизить ставки НДС до уровня, установленного до 2015 г. При экспорте сырой нефти в страны ЕАЭС не следует вводить вывозные таможенные пошлины. Но для сокращения перетока российской нефтяной ренты в государства ЕАЭС, возможно, следует ввести дополнительные рентные платежи (например, специальный лицензионный сбор или роялти) при поставках сырой нефти из России в страны Союза.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Страны с большими запасами нефти, к числу которых относится Россия, обладают возможностью получать нефтяную ренту в процессе добычи и переработки нефти. Большую часть создаваемой в стране нефтяной ренты целесообразно изымать в бюджет и перераспределять на нужды всего государства. В то же время налоговые инструменты изъятия нефтяной ренты должны быть нейтральны к производственному процессу, они не должны дестимулировать производственную деятельность и привлечение инвестиций. Имеющиеся налоговые инструменты различаются по своей способности изымать в государственный бюджет нефтяную ренту. В ходе проведения данного исследования была достигнута поставленная цель выявления наиболее эффективного способа изъятия нефтяной ренты в России. Были проанализированы все применяющиеся в России налоговые инструменты изъятия в бюджет нефтяной ренты за период 2005–2022 гг. Ключевыми среди них являются НДС на добычу нефти и вывозные таможенные пошлины на сырую нефть и нефтепродукты. По результатам проведенного исследования была подтверждена первоначальная гипотеза о том, что вывозные таможенные пошлины являются более эффективным инструментом изъятия нефтяной ренты по сравнению с НДС. Вывозные таможенные пошлины повышают степень изъятия в бюджет нефтяной ренты, при этом

оказывают меньшее искажающее влияние на производственную деятельность компаний и их склонность осуществлять инвестиции.

Полученные научные результаты обладают практической значимостью для совершенствования налоговой политики, проводимой органами государственной власти в отношении нефтяной отрасли России. Теоретической значимостью обладают результаты исследования, связанные с анализом налоговых инструментов изъятия в бюджет нефтяной ренты.

Дальнейшие научные исследования будут направлены на поиск мер по совершенствованию налогообложения нефтяной ренты и на разработку новых подходов к налогообложению поставок сырой нефти из России в страны ЕАЭС.

### **Список источников**

1. Балиновская Д. В., Короткова С. Н., Ткач Ю. Б. Макроэкономические последствия членства России в ВТО: внешнеэкономический аспект // *Baikal Research Journal* (Байкальский научный журнал). 2023. Т. 14. № 1. С. 235–244. [https://doi.org/10.17150/2411-6262.2023.14\(1\).235-244](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2023.14(1).235-244).
2. Власов А. Г. Налогообложение предприятий горнодобывающей отрасли: особенности горной ренты и институт консолидированного налогоплательщика // *Финансы и кредит*. 2007. № 15 (255). С. 36–40.
3. Голубченко Н. В., Кузовкин А. И. Налоговая реформа в нефтяной промышленности России и оценка природной ренты // *Микроэкономика*. 2016. № 5. С. 28–36.
4. Гринкевич Л. С. Налоговый маневр в нефтегазовом секторе: какая система налогообложения добычи полезных ископаемых нужна России? // *Сибирская финансовая школа*. 2017. № 4 (123). С. 60–66.
5. Зяблицкая Н. В., Котюк А. А. Целесообразность смены налогового режима нефтегазодобывающего предприятия // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2021. № 12-1. С. 90–95. <https://doi.org/https://doi.org/10.17513/vaael.1969>.
6. Исламутдинов В. Ф., Куриков В. М., Яцкий С. А. Институциональная среда присвоения нефтяной ренты в России: состав институтов и институциональные ловушки // *Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом*. 2015. № 12. С. 16–21.
7. Камдина Л. В., Симченко О. Л. Оценка экономической эффективности работы нефтедобывающей компании в условиях перехода на режим с налогом на добавленный доход // *Вестник Кемеровского государственного университета*. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2022. Т. 7. № 4 (26). С. 529–535. <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2022-7-4-529-535>.
8. Майбуров И. А., Иванов Ю. Б. и др. Налогообложение природных ресурсов. Теория и мировые тренды: монография для магистрантов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. 479 с.
9. Марьин Е. В. О некоторых вопросах ресурсной ренты // *Актуальные вопросы современной экономики*. 2022. № 5. С. 912–915.
10. Пансков В. Г. Налогообложение природных ресурсов: проблемы и пути решения // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2018. № 2. С. 91–104. <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2018-10018>.
11. Панчева В. С. Анализ необходимости введения налога на финансовый результат и дополнительный доход в нефтегазовой отрасли России на примере зарубежного опыта // *Вестник университета*. 2014. № 17. С. 190–196.
12. Пителин А. К. Оценка нефтяной ренты Российской Федерации // *Экономическая наука современной России*. 2021. № 4 (95). С. 97–109. [https://doi.org/10.33293/1609-1442-2021-4\(95\)-97-109](https://doi.org/10.33293/1609-1442-2021-4(95)-97-109).
13. Понкратов В. В. Совершенствование налогообложения добычи нефти и газа в Российской Федерации // *Журнал экономической теории*. 2014. № 1. С. 40–52.
14. Полтерович В. М. Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // *Экономика и математические методы*. 2006. № 1. С. 3–18.
15. Титова Г. Д. Природная рента: от физиократов до нобелевских лауреатов // *Региональная экология*. 2011. № 1–2 (31). С. 73–81.
16. Тюрина Ю. Г., Троянская М. А. К вопросу о налогообложении добывающей промышленности // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2018. Т. 7. № 3 (24). С. 292–295.
17. Чернявский С. В., Шутов О. Л., Астахова И. А. Проблемы совершенствования механизма изъятия природной ренты в интересах собственника ресурса // *Вестник Томского государственного университета*. Экономика. 2021. № 56. С. 119–127. <https://doi.org/10.17223/19988648/56/9>.
18. Шаталов С. Д., Пинская М. Р. и др. Концепция рентного налогообложения добычи и извлечения твердых полезных ископаемых // *Финансовый журнал*. 2023. Т. 15. № 3. С. 9–24. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-9-24>.
19. Brown J. P., Maniloff P., Manning D. T. Spatially variable taxation and resource extraction: The impact of state oil taxes on drilling in the US // *Journal of Environmental Economics and Management*. 2020. Vol. 103. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2020.102354>.



20. Canh N. P., Schinckus C., Thanh S. D. The natural resources rents: Is economic complexity a solution for resource curse? // *Resources Policy*. 2020. Vol. 69. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101800>.
21. Kjær A. M. et al. When “Pockets of effectiveness” matter politically: Extractive industry regulation and taxation in Uganda and Tanzania // *The Extractive Industries and Society*. 2021. Vol. 8 (1). P. 294–302. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.12.010>.
22. Lund D. Rent Taxation for Nonrenewable Resources // *Annual Review of Resource Economics*. 2009. Vol. 1. P. 287–307.
23. Masi T., Savoia A., Sen K. Is there a fiscal resource curse? Resource rents, fiscal capacity and political institutions in developing economies // *World Development*. 2024. Vol. 177. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106532>.
24. Mehlum H., Moene K., Torvik R. Institutions and the Resource Curse // *The Economic Journal*. 2006. Vol. 116. Iss. 508. P. 1–20.
25. Osmundsen P., Lovas K. Trends and Trade-Offs in Petroleum Tax Design International // *Journal of Global Energy Issues*. 2009. Vol. 36 (1). P. 42–60.
26. Robinson J. A., Torvik R., Verdier T. Political Foundations of the Resource Curse // *Journal of Development Economics*. 2006. Vol. 79. P. 447–468.
27. Tordo S. Fiscal Systems for Hydrocarbons / *World Bank Working Papers*, 2007. No. 123. 74 p.
28. Wolfson D. J., Koopmans C. C. Regulatory taxation of fossil fuels: Theory and policy // *Ecological Economics*. 1996. Vol. 19 (1). P. 55–65. [https://doi.org/10.1016/0921-8009\(96\)00040-7](https://doi.org/10.1016/0921-8009(96)00040-7).

## References

1. Balinovskaya D.V., Korotkova S.N., Tkach Yu.B. (2023). Macroeconomic Consequences of Russia’s WTO Membership: Foreign Trade Aspect. *Baikal Research Journal*, 14 (1), 235–244 (in Russ.). [https://doi.org/10.17150/2411-6262.2023.14\(1\).235-244](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2023.14(1).235-244).
2. Vlasov A.G. (2007). Taxation of Mining Enterprises: Features of Mining Rent and the Institute of Consolidated Taxpayer. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, 15 (255), 36–40 (in Russ.).
3. Golubchenko N.V., Kuzovkin A.I. (2016). Tax Reform in the Oil Industry of Russia and Assessment of Natural Rent. *Mikroekonomika – Microeconomics*, 5, 28–36 (in Russ.).
4. Grinkevich L.S. (2017). Tax Maneuver in the Oil and Gas Sector: What Kind of Taxation System for Mining Does Russia Need? *Sibirskaya finansovaya shkola – Siberian Financial School*, 4 (123), 60–66 (in Russ.).
5. Zyablitskaya N.V., Kotyuk A.A. (2021). Expediency of Changing the Tax Regime of an Oil and Gas Producing Enterprise. *Vestnik Altajskoj akademii ekonomiki i prava – Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, 12-1, 90–95 (in Russ.). <https://doi.org/https://doi.org/10.17513/vaael.1969>.
6. Islamutdinov V.F., Kurikov V.M., Yatsky S.A. (2015). Institutional Environment of Oil Rent Appropriation in Russia: the Composition of Institutions and Institutional Traps. *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom – Problems of Economics and Management of the Oil and Gas Complex*, 12, 16–21 (in Russ.).
7. Kamdina L.V., Simchenko O.L. (2022). Economic Efficiency Assessment of Oil Producers during the Transition to Added Income Tax. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sociologicheskie i ekonomicheskie nauki – Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, 7 (26), 529–535 (in Russ.). <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2022-7-4-529-535>.
8. Maiburov I.A. et al. (2018). Taxation of Natural Resources. Theory and Global Trends: Monograph. Moscow: Yuniti-Dana Publ., 479 p. (in Russ.).
9. Maryin E.V. (2022). On Some Issues of Resource Rent. *Aktual’nye voprosy sovremennoj ekonomiki – Current Issues of the Modern Economy*, 5, 912–915 (in Russ.).
10. Panskov V.G. (2018). Taxation of Nature resources: Problems and Solutions. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika – STAGE: Economic Theory, Analysis, Practice*, 2, 91–104 (in Russ.). <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2018-10018>.
11. Pancheva V.S. (2014). Analysis of the Need to Introduce a Tax on Financial Results and Additional Income in the Russian Oil and Gas Industry Using the Example of Foreign Experience. *Vestnik universiteta – Bulletin of the University*, 17, 190–196 (in Russ.).
12. Pitelin A.K. (2021). Assessment of the Oil Rent of the Russian Federation. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii – Economics of Contemporary Russia*, 4 (95), 97–109 (in Russ.). [https://doi.org/10.33293/1609-1442-2021-4\(95\)-97-109](https://doi.org/10.33293/1609-1442-2021-4(95)-97-109).
13. Ponkratov V.V. (2014). Improvement of Taxation of Oil and Gas Production in the Russian Federation. *Zhurnal ekonomicheskoy teorii – Journal of Economic Theory*, 1, 40–52 (in Russ.).
14. Polterovich V.M. (2006). Strategies of Institutional Reforms. Promising Trajectories. *Ekonomika i matematicheskie metody – Economics and Mathematical Methods*, 1, 3–18 (in Russ.).
15. Titova G.D. (2011). Natural Rent: from Physiocrats to Nobel Laureates. *Regional’naya ekologiya – Regional Ecology*, 1–2 (31), 73–81 (in Russ.).

16. Tyurina Yu.G., Troyanskaya M.A. (2018). On the Issue of Taxation of the Extractive Industry. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie – The Azimuth of Scientific Research: Economics and Management*, 3 (24), 292–295 (in Russ.).
17. Chernyavsky S.V., Shutov O.L., Astakhova I.A. (2021). Problems of Improving the Mechanism of Natural Rent Extraction in the Interests of the Resource Owner. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 56, 119–127 (in Russ.). <https://doi.org/10.17223/19988648/56/9>.
18. Shatalov S.D., Pinskaya M.R. et al. (2023). The Concept of Rent Taxation of Extraction and Extraction of Solid Minerals. *Financial Journal*, 15 (3), 9–24 (in Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-9-24>.
19. Brown J.P., Maniloff P., Manning D.T. (2020). Spatially variable taxation and resource extraction: The impact of state oil taxes on drilling in the US. *Journal of Environmental Economics and Management*, 103. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2020.102354>.
20. Canh N.P., Schinckus C., Thanh S.D. (2020). The natural resources rents: Is economic complexity a solution for resource curse? *Resources Policy*, 69. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101800>.
21. Kjær A.M. et al. (2021). When “Pockets of effectiveness” matter politically: Extractive industry regulation and taxation in Uganda and Tanzania. *The Extractive Industries and Society*, 8 (1), 294–302. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.12.010>.
22. Lund D. (2009). Rent Taxation for Nonrenewable Resources. *Annual Review of Resource Economics*, 1, 287–307.
23. Masi T., Savoia A., Sen K. (2024). Is there a fiscal resource curse? Resource rents, fiscal capacity and political institutions in developing economies. *World Development*, 177. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106532>.
24. Mehlum H., Moene K., Torvik R. (2006). Institutions and the Resource Curse. *The Economic Journal*, 116 (508), 1–20.
25. Osmundsen P., Lovas K. (2009). Trends and Trade-Offs in Petroleum Tax Design International. *Journal of Global Energy Issues*, 36 (1), 42–60.
26. Robinson J.A., Torvik R., Verdier T. (2006). Political Foundations of the Resource Curse. *Journal of Development Economics*, 79, 447–468.
27. Tordo S. (2007). Fiscal Systems for Hydrocarbons. World Bank Working Paper, 123. 74 p.
28. Wolfson D.J., Koopmans C.C. (1996). Regulatory taxation of fossil fuels: Theory and policy. *Ecological Economics*, 19 (1), 55–65. [https://doi.org/10.1016/0921-8009\(96\)00040-7](https://doi.org/10.1016/0921-8009(96)00040-7).

### **Информация об авторе**

**Дмитрий Юрьевич Федотов**, доктор экономических наук, доцент, главный научный сотрудник Института исследований социально-экономических трансформаций и финансовой политики Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва; профессор кафедры международных отношений и таможенного дела Байкальского государственного университета, г. Иркутск

### **Information about the author**

**Dmitry Yu. Fedotov**, Doctor of of Economic Sciences, Docent, Chief Researcher at the Institute for Research on Socio-Economic Transformations and Financial Policy, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow; Professor of the Department of International Relations and Customs Affairs, Baikal State University, Irkutsk

Статья поступила в редакцию 18.03.2024  
Одобрена после рецензирования 28.08.2024  
Принята к публикации 14.10.2024

The article submitted March 18, 2024  
Approved after reviewing August 28, 2024  
Accepted for publication October 14, 2024

ПРИЛОЖЕНИЕ

Поступление в консолидированный бюджет России платежей от нефтяной ренты в 2005–2022 гг., млрд руб.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
НДПИ на нефть сырую	761,3	986,5	1017,3	1493,0	887,6	1266,8	1845,8	2132,6	2190,2	2463,6	2703,5	2343,1	3352,2	5232,3	5175,5	3198,3	6295,7	8391,5
Акцизы на нефтепродукты, производимые на территории страны	123,3	124,6	130,3	138,4	144,6	166,5	277,4	359,9	413,3	368,6	280,0	448,2	524,0	332,2	258,4	791,4	-537,6	-3248,9
Доходы при выполнении соглашений о разделе продукции при добыче нефти (налог на прибыль, регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти), доля прибыльной продукции государства)	2,6	4,7	23,2	42,3	21,0	26,5	47,0	70,3	91,4	170,2	220,9	139,7	127,7	233,4	310,6	277,4	263,5	350,4
Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	101,1	149,0	1008,7	1685,0
Разовые платежи за пользование недрами при выдаче лицензии на недропользование	26,4	61,1	46,6	91,8	39,7	18,0	47,2	44,8	108,7	55,9	40,1	53,5	66,3	25,7	44,9	48,6	67,8	38,9
Вывозные таможенные пошлины на нефть сырую	871,4	1201,9	1151,5	1784,8	1203,0	1672,4	2332,4	2489,7	2333,6	2620,0	1431,2	1030,8	976,2	1550,0	1115,5	436,0	707,8	606,8
Вывозные таможенные пошлины на нефтепродукты	197,5	314,4	330,5	522,6	378,8	603,8	936,5	1130,3	1206,8	1489,4	748,5	446,8	397,9	648,7	464,9	256,4	391,4	269,5
Всего поступило рентных платежей	1982,5	2693,2	2699,4	4072,9	2674,7	3754,0	5486,3	6227,6	6344,0	7167,7	5424,2	4462,1	5444,3	8022,3	7470,9	5157,1	8197,3	8093,2

Источник: составлено автором по данным Казначейства России, URL: <https://www.goskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet/>, и отчета об исполнении федерального бюджета за 2022 г. из справочной правовой системы "КонсультантПлюс", URL: <https://www.consultant.ru>.

## **Уважаемые читатели и авторы!**

Оформить подписку на издание «**Финансовый журнал**» (подписной индекс **42068**) и заказать доставку любого номера журнала второго полугодия 2024 г. можно в **Агентстве подписки «Урал-Пресс»**.

**Контакты:** <https://www.ural-press.ru>, тел. 8 (499) 700-05-07.

### **Редакция:**

**Главный редактор** В. С. Назаров

**Ведущий редактор** Т. М. Захарова

**Корректор** О. С. Алтарева

**Дизайн и верстка** А. С. Лухин

**Редактор английского текста** В. А. Третьяков

### **Адрес редакции:**

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 125375, Россия

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: [finjournal@gmail.com](mailto:finjournal@gmail.com)

Сайт: [www.finjournal-nifi.ru](http://www.finjournal-nifi.ru)

Подписано в печать 28.10.2024. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 5754-24.

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](mailto:248633a@mail.ru)