

УДК 336.71

**П.В. Кучерявый**

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ  
РЕГИОНАЛЬНЫХ И СУБРЕГИОНАЛЬНЫХ  
БАНКОВ РАЗВИТИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЕ  
ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА**

*Исследованы теоретические предпосылки создания крупнейшей по состоянию на сегодняшний день группировки многосторонних финансовых институтов развития - региональных и субрегиональных банков развития на основе научных трудов макроэкономистов П. Самуэльсона, В. Парето, Н. Калдора, Дж. Хикса и др. На основе работ этих ученых в статье делаются выводы о специфических функциях, которые могут быть возложены исключительно на региональные и субрегиональные банки развития, обосновывается целесообразность их создания.*

*Ключевые слова: международные финансовые институты, региональные и субрегиональные банки развития, региональные общественные блага.*

---

**Н**а сегодняшний день в мире сформировалась крупнейшая по объему саккумулированных финансовых ресурсов группировка многосторонних институтов развития, представленная двумя десятками региональных и субрегиональных банков развития и действующая во всех частях развивающегося мира. Региональные и субрегиональные банки развития являются специализированными кредитно-финансовыми институтами, учреждаемыми объединениями стран в целях создания региональных общественных благ и финансового сопровождения процессов экономического развития и борьбы с бедностью. В числе крупнейших из них можно выделить Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития, Африканский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Северный инвестиционный банк, Исламский банк развития.

Региональные и субрегиональные банки развития призваны стимулиро-

вать углубление межстрановой интеграции и экономической кооперации в регионах своего операционного присутствия, содействовать внедрению инновационных производственных технологий, модернизации объектов коммуникационной и энергетической инфраструктуры, развитию институциональной среды рыночной экономики, решению вопросов экологии и сохранности дикой природы, предоставлять консультационно-аналитическое и экспертное содействие правительствам, выступать площадками для ведения диалога по экономической повестке дня, аккумулировать и распространять лучшую практику и т.д.

В настоящей статье автор исследует теоретические предпосылки создания упомянутых международных институтов развития, которые, по его мнению, берут свои основы, прежде всего, из предложенной в 50-х гг. прошлого столетия лауреатом нобелевской премии по экономике Полом Самуэльсоном (1915-2009) теории

общественных благ, которая впоследствии стала основополагающей в области общественных финансов.

Согласно Самуэльсону, общественное благо – это благо, которое наделено одновременно следующими свойствами:

- **неделимость (несоперничество)** - означает, что предоставление публичного блага одному потребителю позволяет неограниченно увеличить количество реципиентов без изменения стоимости и качества данного блага;

- **неисключаемость** - означает, что потребитель не может быть исключен из числа реципиентов общественного блага;

- **невозможность исключить потребление** - означает, что если общественное благо предоставляется, то им пользуются все члены общества, вне зависимости от желания самих реципиентов.

Наличие положительных или отрицательных внешних эффектов - одна из основных причин государственного вмешательства в экономику, именно внешние эффекты являются причиной неисключаемости общественных благ.

Для чистых общественных благ характерна совместность потребления - их действие направлено на удовлетворение потребностей всего населения и не разлагается на индивидуальные услуги. Производство чистых общественных благ не подвержено рыночному контролю. Таким образом, вследствие отсутствия связи оплаты со спросом и потреблением спрос на чистые общественные блага трудно поддается оценке, не всегда возможно измерение качества и количества предоставляемых благ. Примерами чистых общественных благ являются услуги по обеспечению национальных обороны и госбезопасности, выгода-

ми от которых пользуется население страны в целом.

Если свойства неисключаемости и несоперничества общественного блага выражены умеренно, то такое общественное благо принято называть смешанным. К этой категории благ относится большинство производимых общественных товаров и услуг (здравоохранение, соцобеспечение, образование и пр.). Можно сказать, что смешанные общественные блага - это частные блага, предоставляемые органами государственной власти. Государство берет на себя обязанность участвовать в предоставлении этих благ, поскольку рыночные производители по той или иной причине относят их к недостаточно прибыльному бизнесу, и без участия государства объем их производства будет недостаточным. Одной из ключевых особенностей смешанных общественных благ является наличие значительных внешних эффектов, т.е. они приносят пользу не только тому индивидууму, который непосредственно потребляет данное благо, но и также более широкому кругу людей. При этом потребление смешанных общественных благ может осуществляться как совместно (например, использование автомобильных дорог), так и индивидуально (например, потребление продуктов питания). Если чистые общественные блага предоставляются безвозмездно (оплатой служат взимаемые налоги и сборы, и отсутствует непосредственная связь между предоставлением блага и оплатой), то применительно к смешанным публичным благам со значительными внешними эффектами граница между бюджетными и платными услугами более подвижна (например, высшее образование может быть как платной, так и бесплатной услугой). В то же время экономически целесообразно,

чтобы смешанные блага, которые не имеют значительных внешних эффектов и которые потребляются локально, полностью оплачивались их потребителями. Различия между двумя типами публичных благ проявляются и в том, что бюджетные услуги, относящиеся к смешанным общественным благам, могут измеряться в расчете на одного пользователя, тогда как бюджетные услуги, являющиеся чистыми общественными благами, измерить подобным образом не представляется возможным.

Одной из главных функций публичных финансов является перераспределение ресурсов. Выполнение этой функции связано с решением вопроса оптимальности распределения ресурсов при заданных ограничениях, связанных с общественными представлениями о справедливости. Базовым критерием эффективности в теории общественных финансов принято считать предложенный итальянским экономистом Вильфредо Парето (1848-1923) критерий - улучшение имеет место в тех случаях, когда переход от одной аллокации к другой, во-первых, влечет за собой позитивное изменение значения функции полезности хотя бы одного экономического агента и, во-вторых, не вызывает негативных изменений значений функций полезности ни одного из прочих экономических агентов. Ухудшение имеет место тогда, когда значения функций полезности одного или нескольких экономических агентов понижаются, а для остальных эти значения остаются неизменными.

Однако по критерию Парето можно сравнивать эффективность лишь таких мероприятий, которые инварианты с точки зрения распределения и различаются лишь в отношении размещения ресурсов. В связи с этим в 1939 г. британскими экономистами Николасом Калдором (1908-1986) и

Джоном Хиксом (1904-1989) был предложен так называемый принцип компенсации (критерий Калдора-Хикса) - критерий, согласно которому переход от одного состояния экономической системы к другому приводит к повышению общего благосостояния, если те члены общества, которые выигрывают при данном переходе, способны компенсировать потери тех, чье положение ухудшается. Этот критерий позволяет разграничивать изменения в уровне экономической эффективности и процессы перераспределения. Практические последствия действий государства можно представить как совокупность этих двух компонентов. Фиксируя сдвиги в эффективности по критерию Калдора-Хикса, можно получить ответ на вопрос, выигрывает или проигрывает от изменений общество в целом, в то время как, фиксируя моменты перераспределения, выявлять, каким именно группам достается выигрыш.

Вклады в финансирование общественного блага, соответствующие индивидуальным уровням предельной полезности (предельным нормам замещения), в идеальных условиях могли бы служить ориентиром при распределении налогового бремени. Однако выявление индивидуальной предельной полезности блага на практике сложноосуществимо, что приводит к трудности оценки реального спроса на общественные блага. На практике указанная проблема неизбежно носит политизированный характер - принятие решений о производстве публичных благ подвержено влиянию политических сил и прочих лоббистских группировок. В этой связи можно говорить лишь о наборе инструментов и мер, содействующих выявлению реального спроса и позволяющих некоторым образом объективизировать этот процесс.

В качестве указанных инструментов зачастую применяются индикаторы спроса на общественные товары и услуги, которые могут включать в себя две группы показателей:

1) **Показатели обеспеченности общественными благами различных юрисдикций.** Применительно к региональному уровню обеспеченность может оцениваться по отношению к средней в стране, соседним регионам, регионам со сходным финансово-экономическим положением; могут использоваться приемы и методы экономико-математического моделирования, направленные на определение расчетных показателей расходов на конкретные бюджетные услуги в зависимости от специфических особенностей конкретного региона.

2) **Демографические характеристики**, в т.ч. прогнозные, влияющие на потребность населения в общественных товарах и услугах в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Сами по себе показатели не дают однозначного ответа на вопрос об оптимальной структуре предоставления общественных товаров и услуг, однако они позволяют вырисовать объективизированную картину потребности в общественных благах. Решение о том, является ли текущий уровень предоставления общественных благ достаточным или нет, определяется политическими приоритетами.

Одной из наиболее важных характеристик общественных благ является территориальная граница их потребления; по сути, требуется определить то сообщество, которое потребляет общественное благо. Необходимо отметить, что границы этого сообщества могут и не совпадать с границами общества, финансирующего и/или производящего благо.

С точки зрения территориальной дифференциации общественные блага могут быть разделены на следующие группы:

- глобальные общественные блага;
- региональные общественные блага;
- национальные общественные блага;
- местные общественные блага.

В контексте вопроса о предпосылках создания региональных и субрегиональных банков развития речь в дальнейшем поведется о второй категории общественных благ, которые являются промежуточной категорией между национальными и глобальными общественными благами. Региональные общественные блага обладают теми же свойствами, что и обычные общественные блага, но в качестве игроков в них выступают страны в количестве от двух соседствующих государств до международных объединений, охватывающих территории целых континентов.

По мнению профессора международных отношений Корнелльского университета Равви Канбура, региональные общественные блага могут быть разделены на две частично пересекающиеся группы<sup>1</sup>:

1) **Блага, производимые одной страной и обладающие трансграничными внешними эффектами.** Например, борьба с загрязнением окружающей среды оказывает благоприятное воздействие не только на страну, в которой она осуществляется, но также и на соседние государства.

2) **Блага, производство которых требует усилий всех го-**

---

<sup>1</sup> "Crossborder externalities, international public goods and their implication for aid agencies" by R. Kanbur, 2001

**сударств региона.** Так, от прокладки транспортного коридора, связывающего два государства, выигрывают обе страны, аналогичными эффектами обладает очистка общих водоемов. Однако если автодорогу теоретически может профинансировать и один из партнеров, то, например, согласование и разработка общих стандартов или мер по либерализации институциональной среды взаимной торговли может быть осуществлено только всеми странами коллегиально.

При этом, как пишет в своей статье "Региональные общественные блага: конкурентные преимущества региональных банков развития"<sup>2</sup> известный эксперт в области многосторонних институтов развития Марко Феррони, долгое время проработавший во Всемирном банке и Межамериканском банке развития, региональные общественные блага могут существовать в двух формах:

- **конечные блага**, которые выражаются, например, в установлении мирных отношений в регионе, отсутствии чрезвычайной бедности, наличии общих благоприятных экономических условий;

- **промежуточные блага**, к которым можно отнести, например, общие стандарты, институты, совместные инициативы.

Особой разновидностью региональных благ второй группы можно считать региональную экономическую интеграцию, понимаемую как ликвидацию барьеров на пути свободного перемещения товаров (работ, услуг) и капитала, а также гармонизацию норм законодательства и координацию проводимых экономических политик, поскольку прирост благосос-

тояния от интеграции получают сразу несколько стран региона.

Процесс производства региональных общественных благ связан с двумя основными проблемами:

1) **"Проблема безбилетника"** - страны, по аналогии с индивидуумами, пытаются взаимно "переложить" друг на друга ответственность (издержки) за производство региональных общественных благ, имея в виду впоследствии безвозмездно ими воспользоваться. В конечном итоге ни одна из стран не предпринимает необходимых усилий по их производству и, как следствие, страдает население всего региона.

2) **Необходимость региональных усилий** - производство региональных общественных благ может оказаться слишком дорогим для отдельных стран и "под силу" только совместным региональным действиям.

Профессор экономики Далласского университета Тодд Сэдлер выделяет четыре главных источника финансовых ресурсов для создания региональных общественных благ<sup>3</sup>:

- **общественные финансы**, включающие ресурсы как государств с развивающимися экономиками, так и стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития, а также **ресурсы международных финансовых организаций**;

- **частные финансы**, включающие ресурсы неправительственных организаций, коммерческих корпораций и индивидуальных филантропов;

- **ресурсы конечных получателей региональных общественных благ**, привлекаемые через систему международных сборов;

<sup>2</sup> "Regional public goods: the comparative edge of regional development banks" by M. Ferroni, 2002

<sup>3</sup> "Financing international public goods" by T. Sandler with M. Ferroni and A. Mody, 2002

- **смешанные ресурсы**, представляющие комбинацию вышеуказанных источников финансирования.

Одним из инструментов решения существующих проблем с созданием региональных общественных благ являются региональные и субрегиональные банки развития, входящие в систему международных финансовых организаций и принадлежащие к первой группе приведенных выше механизмов финансирования создания региональных общественных благ.

С позиции решения вышеупомянутых проблем, связанных с производством региональных общественных благ, в функции региональных и субрегиональных банков развития должно включаться:

- **финансирование трансграничных проектов и программ развития**, в том числе проектов и программ общерегиональной значимости;

- **финансирование стран, обусловленное набором требова-**

**ний**, препятствующих реализации "поведения безбилетника";

- **оказание консультационно-аналитической и экспертной поддержки странам**, в частности в разработке общих мер политики, норм и стандартов, распространении лучшей практики;

- **организация межгосударственного диалога государств региона**, в том числе по выработке и согласованию единой экономической политики в целях производства региональных общественных благ.

Первые две функции являются специфическими для региональных и субрегиональных банков развития. Третья и четвертая из перечисленных выше функций могут осуществляться и другими организациями, однако из соображений координации и экономии на издержках их, по мнению автора, также представляется целесообразным передать на исполнение региональным и субрегиональным банкам развития.

---

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Crossborder externalities, international public goods and their implication for aid agencies.* by R. Kanbur, 2001;

2. *Regional public goods: the comparative edge of regional development banks.* by M. Ferroni, 2002;

3. *Financing international public goods.* by T. Sandler with M. Ferroni and A. Mody, 2002. **VIAS**

---

#### Коротко об авторе

*Кучерявый П.В.* - аспирант кафедры международных экономических организаций и европейской интеграции Факультета мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ, советник Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации, [kucheryavyy@minfin.ru](mailto:kucheryavyy@minfin.ru), [p.v.kucheryavyy@gmail.com](mailto:p.v.kucheryavyy@gmail.com)

