

**УДК 33****Применение финансовых инструментов в оперативных программах  
Европейского Союза****Лушников Кирилл Алексеевич**

магистрант,  
МГУ имени М.В. Ломоносова  
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1;  
e-mail: lushnikov.krd@mail.ru

**Аннотация**

В современных экономических реалиях особую актуальность приобретает вопрос совершенствования процесса бюджетирования для повышения эффективности использования финансовых средств. Интересным представляется опыт Европейского союза в части реализации оперативных программ, которые на протяжении более тридцати лет используются для решения самых актуальных и сложных задач.

В связи с необходимостью оптимизации программных процессов, имеющиеся механизмы субсидирования и грантовой поддержки дополняются новыми финансовыми продуктами, с целью перехода на возобновляемые источники финансирования оперативных программ. В статье описывается механика интеграции финансовых инструментов в процесс оперативного программирования ЕС, а также их взаимосвязь с традиционными инструментами поддержки.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Лушников К.А. Применение финансовых инструментов в оперативных программах Европейского Союза // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 4А. С. 297-304.

**Ключевые слова**

Европейский союз, оперативные программы, финансовые инструменты ЕС

## Введение

Современное состояние функционирования бюджетной системы требует обеспечения прозрачности и эффективности в процессе формирования, и использования бюджетов с целью повышения качества государственных услуг. Так, расходы перераспределения национального продукта государством оказываются очень высокими, а положительные социально-экономические результаты государственной деятельности – несоразмерными объемам затраченных ресурсов.

Для российской практики наибольший интерес представляют современные реформы, связанные с совершенствованием планирования программного бюджета и использованием потенциала программно-целевого управления с целью эффективного распределения средств, в том числе в условиях бюджетной консолидации.

Одним из основных, и в настоящее время практически не исследованных в России, является опыт Европейского союза (ЕС) в части оперативного программирования. Оперативные программы выступают основным инструментом реализации мероприятий политики сплочения ЕС, направленной на преодоление диспропорций между уровнями развития различных регионов и отставания наименее благополучных.

## Основное содержание

Оперативные программы определяют стратегию и инвестиционные приоритеты, выбранные соответствующим государством Европейского Союза, и представляет список транснациональных, национальных и региональных оперативных программ, а также ориентировочные годовые финансовые ассигнования.

Оперативное программирование включает инструменты финансового инжиниринга, которые рассматриваются в качестве ресурса для развертывания оперативных программ, направленных на достижение поставленных целей. Использование финансовых инструментов в бюджете ЕС становится все более распространенным и считается альтернативой грантам и субсидированию.

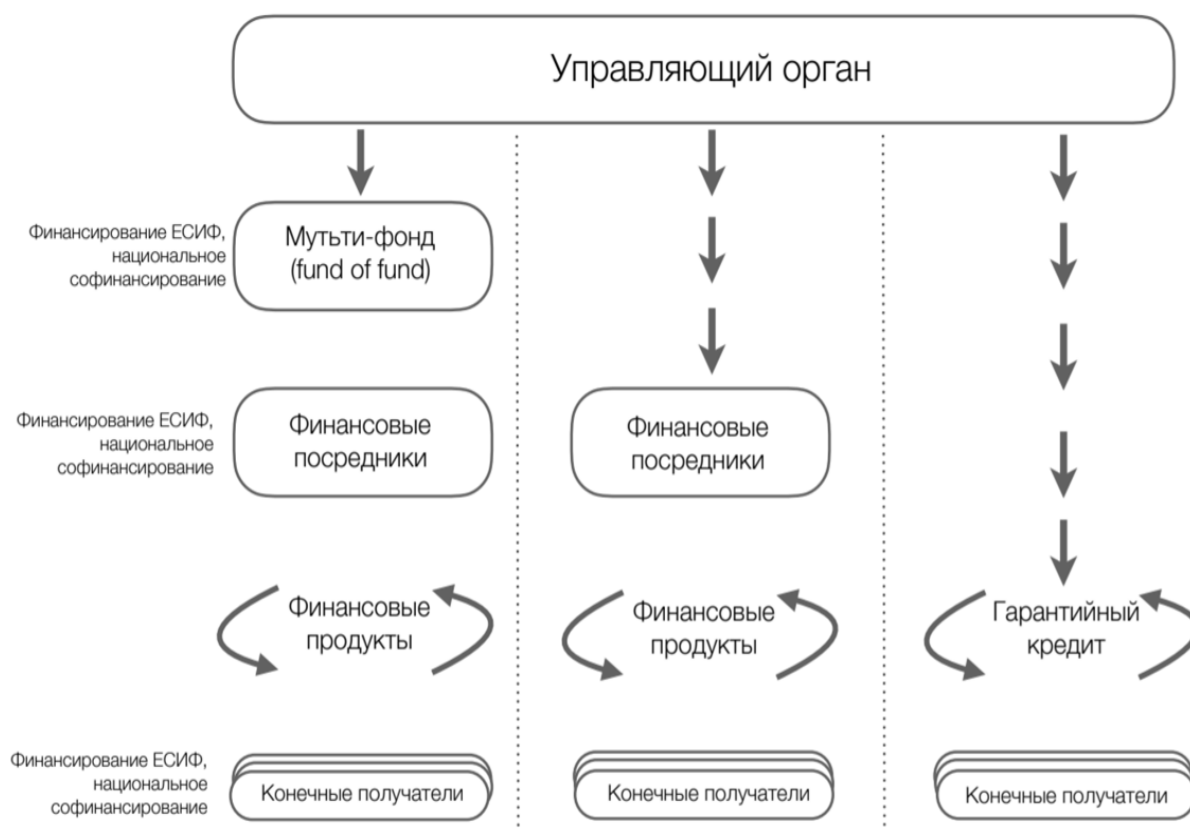
В соответствии с Положением о финансах ЕС, финансовые инструменты (ФИ) определяются как «меры финансовой поддержки, предоставляемой на дополнительной основе из бюджета, для решения одной или нескольких конкретных политических задач Союза. Такие инструменты могут принимать форму долевых или квази-акционерных инвестиций, займов, гарантий или других инструментов, и могут, при необходимости, сочетаться с грантами» [Regulation (EU, Euratom) 2018..., www].

Финансовые инструменты, совместно финансируемые Европейскими структурными и инвестиционными фондами (ЕСИФ), могут стать эффективным способом инвестирования в рост и развитие в Европейском Союзе. Они могут быть созданы государствами-членами и регионами ЕС для инвестирования ресурсов через финансовые продукты, такие как кредиты, гарантии, акционерный капитал и другие механизмы, сопряженные с риском, которые поддерживают оперативные программы на местах [Kalver, Vanags, Maniokas, 2012]. Финансовые инструменты не являются новшеством и являются хорошо зарекомендовавшей себя практикой для продвижения вложений высокой общественной ценности.

Инструменты финансового инжиниринга фактически обеспечивают целевую поддержку инвестиций в программы и демонстрируют потенциальную экономическую жизнеспособность

и, помимо явных преимуществ, связанных с долгосрочным использованием средств фондов, обеспечивают дополнительные инвестиции в рамках государственно-частных партнерств, тем самым исправляя некоторые дисбалансы рынка [Schneidewind, Radzyner, Hahn, Gaspari, 2013].

Варианты внедрения финансовых инструментов управляющими органами программ отображены на рисунке 1.



Источник: составлено автором

### Рисунок 1 - Варианты внедрения финансовых инструментов управляющими органами оперативных программ

Рассмотрим более подробно каждый из них.

Управляющий орган (назначенный орган управления и контроля реализации оперативной программы) уполномочен создать финансовый инструмент (мульти-фонд) на национальном, региональном, транснациональном, трансграничном уровнях или поручить реализацию другим органам, а также имеет право внедрять финансовые инструменты в форме прямых инвестиций в капитал существующих или вновь созданных юридических лиц, в том числе тех, которые финансируются из других Европейских институтов.

Однако имеются важные ограничения на подобного рода инвестиции в акционерный капитал:

- юридическое лицо должно осуществлять деятельность, направленную на реализацию финансовых инструментов в соответствии с целями соответствующих фондов;
- данная форма поддержки, ее размер и цель строго соответствуют выводам и заключениям предварительной оценки, правилам государственной помощи и предназначаются для

инвестиций в соответствии с положениями правил ЕСИФ, а также положениями программы [Ferrer, Rinaldi, Thomadakis, 2017].

Ответственные органы не используют этот вариант применения финансовых инструментов для рекапитализации существующих юридических лиц.

Управляющий орган может также предоставлять кредиты или гарантии без официального создания фонда, данная возможность будет использоваться для случаев, когда существует ограниченное количество программных вмешательств, недостаточных для обоснования создания отдельного фонда [Ferrer, Infelise, 2015].

Следующий вариант – реализация в рамках совместного управления займами или гарантиями напрямую, либо через посредническую организацию. Этот вариант используется, чтобы получить кредиты от банков, так как гарантии, предоставляемые государственными или частными организациями, могут помочь компенсировать недостаток залогового обеспечения или кредитоспособности за счет снижения банковского риска.

Рассмотрим существующие варианты объединения средств. Общие правила ЕСИФ дают понять, что возможны все виды комбинаций: сочетание различных программных взносов из разных фондов в одном финансовом инструменте, сочетание финансовых инструментов и грантов, и другие формы. Объединение средств из разных источников в одном финансовом инструменте может обеспечить больший социально-экономический эффект, а также способствовать расширению спектра политических целей.

Для комбинации финансовых инструментов с грантами или другой помощью есть две возможности.

Во-первых, некоторые финансовые продукты (субсидирование процентной ставки, субсидирование гарантийного взноса или техническая поддержка) могут быть объединены в рамках одной операции и рассматриваться как финансовый инструмент. Другие виды грантов не могут быть представлены в рамках одной операции.

Во-вторых, можно объединить поддержку операций с грантами и финансовыми инструментами для финансирования тех же инвестиций на уровне конечного получателя, однако в виде отдельных операций. Пример финансовой комбинации представлен на рисунке 2.

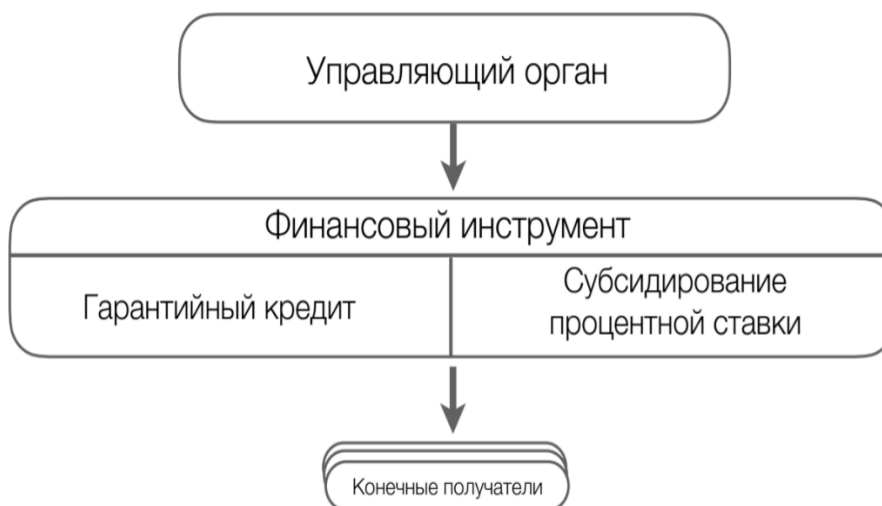
Важно отметить, что гранты не используются для возмещения поддержки, получаемой от финансовых инструментов, а финансовые инструменты не используются для предварительного финансирования грантов. Кроме того, важной составляющей является возможность софинансирования. Значительная дополнительная гибкость обеспечивается за счет того, что национальные взносы государственного и частного софинансирования в рамках оперативных программ могут предоставляться на уровне финансового инструмента или на уровне инвестиций в конечного получателя.

Национальное софинансирование необязательно должно быть заранее включено в работу с программами, но может подключаться на более поздних этапах внедрения финансового инструмента.

Взносы в натуральной форме возможны только в форме земли и недвижимости для развития сельских районов или возрождения городов, где земля или недвижимость являются частью инвестиций.

Взносы ЕСИФ в финансовые инструменты размещаются на процентных счетах в государствах-членах ЕС или временно инвестируются в соответствии с принципами рационального управления финансами. Проценты или другие доходы, полученные на уровне финансовых инструментов до инвестирования в конечных получателей, используются для тех

же целей, что и первоначальный взнос ЕСИФ.



Источник: составлено автором

### Рисунок 2 - Пример комбинации финансового инструмента с традиционной формой программной поддержки

Доля ЕСИФ в капитальных ресурсах, сформированных за счет инвестиций, и в доходах, полученных в результате инвестиций в течение периода приемлемости, используется для:

- дальнейших инвестиций в те же или другие финансовые инструменты в соответствии с оперативной программой;
- льготного вознаграждения инвесторов, обеспечивающих совместное инвестирование на уровне финансового инструмента или конечного получателя. В этом случае предварительная оценка демонстрирует эту необходимость, а инвестиционная стратегия представляет указания для ее количественной оценки;
- затрат на управление [Sauter, Illés, 2014].

Теперь рассмотрим положения, связанные с мониторингом и отчетностью. Принимая во внимание конкретные процедуры предоставления финансовых инструментов, наличие и представление данных мониторинга использования бюджетных ресурсов из ЕСИФ имеет ключевое значение для всех заинтересованных сторон, поскольку позволяет сделать выводы о фактической эффективности поддерживаемых инструментов и внести корректировки, которые могут потребоваться для её обеспечения.

Соглашения о финансировании содержат положения, касающиеся обязанностей и ответственности управляющего органа, применяющего финансовые инструменты. Обязательная предварительная оценка финансовых инструментов нацелена на обеспечение принятия обоснованных решений со стороны управляющих органов относительно их использования.

Структура предварительной оценки содержит следующие элементы:

- анализ провалов рынка, неоптимальных инвестиционных ситуаций и потребностей в инвестициях для тематических целей или инвестиционных приоритетов, которые необходимо учитывать для содействия достижению конкретных целей, поставленных в рамках приоритета, и поддержки с помощью финансовых инструментов;

- оценка добавленной стоимости финансовых инструментов, рассматриваемых для поддержки из фондов, соответствия другим формам государственного вмешательства на том же рынке, вероятных последствий государственной помощи, пропорциональности предполагаемого вмешательства и мер по минимизации рыночных искажений;
- оценка дополнительных государственных и частных ресурсов, которые могут быть потенциально привлечены финансовым инструментом до уровня конечного получателя;
- оценка опыта применения аналогичных инструментов и соответствующие выводы;
- инвестиционная стратегия, включая изучение механизмов реализации, предлагаемых финансовых продуктов и комбинации с грантовой поддержкой;
- подробное описание ожидаемых результатов и того, каким образом соответствующий финансовый инструмент будет способствовать достижению конкретных целей, определенных в рамках инвестиционного приоритета.

Предварительная оценка в обязательном порядке содержит все элементы, изложенные выше.

Таким образом, поддержка оперативных программ с помощью финансовых инструментов может осуществляться в форме займов, гарантий и собственного/венчурного капитала. Отдельные процентные субсидии и субсидии на гарантийные комиссии не считаются финансовыми инструментами.

Оборотный капитал может быть включен как часть поддержки, оказываемой предприятиям при их создании, а также в качестве капитала на ранней стадии, капитала расширения, капитала для усиления общей деятельности предприятия, реализации новых проектов, проникновения на новые рынки или создания новых инновационных разработок.

## **Заключение**

Подводя итог, выделим основные преимущества использования финансовых инструментов.

Во-первых, они повышают устойчивость государственных инвестиций способствуя повторному использованию вложенных средств.

Во-вторых, финансовые инструменты содействуют увеличению программного бюджета за счет привлечения ресурсов государственного и частного секторов для реализации стратегических задач.

В-третьих, они создают предпосылки для более добросовестного отношения инициаторов программ к качеству и достоверности инвестиционных планов, разделяя связанные с этим риски.

Таким образом, применение финансовых инструментов в процессе оперативного программирования открывает дополнительные возможности для достижения поставленных целей. Имеющиеся механизмы субсидирования и грантовой поддержки дополняются новыми финансовыми продуктами с целью перехода на возобновляемые источники финансирования оперативных программ. Отмечая тот факт, что количество предлагаемых Комиссией финансовых инструментов неуклонно растет, а результаты внедрения доказывают свою результативность, можно предположить, что они займут прочное место в реализации программ будущего периода.

---

## Библиография

1. European Commission, European Investment Bank. Introducing financial instruments for the European Social Fund. – Brussels: Fi-compass, 2016. – P. 31-35.
2. European Commission. Combination of support from a financial instrument with other forms of support. – Brussels: European Structural and Investment Funds, 2015. – P. 2-5.
3. European Commission. Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020. – Brussels: European Union, 2014. – P. 49-73.
4. European Commission. Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. – Brussels: European Union, 2014. – P. 2-6.
5. Ferrer J., Infelise F. Financial instruments in support of territorial development. – Brussels: European Union, 2015. – P. 35-39.
6. Ferrer J., Rinaldi D., Thomadakis A. Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use. – Brussels: European Union, 2017. – P. 45-48.
7. Kalver T., Vanags A., Maniokas K. Financial engineering instruments: the way forward for cohesion policy support? // Baltic Journal of Economics. – 2012. – №12. – P. 5-22.
8. Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 // Access to European Union law URL: <https://clck.ru/G5EjL> (дата обращения: 15.04.2019).
9. Sauter R., Illés A. Financing Europe 2020: a consolidated view. Final report for the Committee of the Regions. – Brussels: European Commission, 2014. – P. 14.
10. Schneidewind P., Radzyner A., Hahn M., Gaspari E. Financial engineering instruments in Cohesion policy. – Brussels: European Union, 2013. – P. 13-17.

## Application of financial instruments in operational programs of the European Union

**Kirill A. Lushnikov**

master student,

Moscow State University named after MV Lomonosov  
119991, Russian Federation, Moscow, Lenin Hills, 1;  
e-mail: lushnikov.krd@mail.ru

### Abstract

In modern economic realities, the issue of improving the budgeting process to improve the efficiency of the use of financial resources acquires relevance. Interesting is the experience of the European Union in the implementation of operational programs that have been used for more than thirty years to solve the most pressing and complex tasks.

Due to the need to optimize program processes, new financial products complement the existing subsidy and grant support mechanisms in order to switch to renewable sources of funding for operational programs. The article describes the mechanics of integrating financial instruments into the process of operational programming of the EU, as well as their relationship with traditional support tools.

### For citation

Lushnikov K.A. (2019) *Primeneniye finansovykh instrumentov v operativnykh programmakh Yevropeyskogo Soyuza* [Application of financial instruments in operational programs of the European Union]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (4A), pp. 297-304.

**Keywords**

European Union, operational programs, EU financial instruments

**References**

1. European Commission, European Investment Bank. Introducing financial instruments for the European Social Fund. - Brussels: Fi-compass, 2016. - p. 31-35.
2. European Commission. Combination of support from a financial instrument. - Brussels: European Structural and Investment Funds, 2015. - P. 2-5.
3. European Commission. Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020. - Brussels: European Union, 2014. - p. 49-73.
4. European Commission. Financial instruments in ESIF programs 2014-2020. –Brussels: European Union, 2014. - P. 2-6.
5. Ferrer J., Infelise F. Financial instruments in support of territorial development. –Brussels: European Union, 2015. - P. 35-39.
6. Ferrer J., Rinaldi D., Thomadakis A. Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use. - Brussels: European Union, 2017. - p. 45-48.
7. Kalver T., Vanags A., Maniokas K. Financial engineering instruments? // Baltic Journal of Economics. - 2012. - №12. - P. 5-22.
8. Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament of 18 July 2018 // Access to European Union law URL: <https://clck.ru/G5EjL> (access date: 04/15/2019).
9. Sauter R., Illés A. Financing Europe 2020: a consolidated view. Final Report for the Committee of the Regions. - Brussels: European Commission, 2014. - P. 14.
10. Schneidewind P., Radzyner A., Hahn M., Gaspari E. Financial engineering instruments in Cohesion policy. - Brussels: European Union, 2013. - p. 13-17.