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

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1

Том 12

№ 1

2020

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 127006, Россия

Тел./факс: (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.

Журнал включен 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, по научным специальностям и соответствующим им отраслям науки.

Издание включено в международный каталог периодических изданий Ulrich's Periodicals Directory.

Статьи журнала индексируются в международной базе данных RePEc — Research Papers in Economics.

Тексты всех статей размещаются **в открытом доступе** на сайте <http://www.finjournal-nifi.ru> и на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) <http://www.elibrary.ru>.

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Все статьи 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.

Редакционный совет

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

Артюхин Р. Е., кандидат юридических наук, руководитель Федерального казначейства (г. Москва)

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

Данчиков Е. А., кандидат экономических наук, Министр Правительства Москвы, начальник Главного контрольного управления города Москвы (г. Москва)

Дроздов А. В., заслуженный экономист Российской Федерации, заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

Колычев В. В., заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

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

Нестеренко Т. Г., кандидат экономических наук, первый заместитель Министра финансов Российской Федерации (г. Москва)

Прокофьев С. Е., доктор экономических наук, профессор, заместитель руководителя Федерального казначейства (г. Москва)

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

Редакционная коллегия

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

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

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

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

Гутцайт Е. М., доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра методологии бухгалтерского учета НИФИ Минфина России (г. Москва)

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

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

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

Котликофф Л., профессор Бостонского университета (г. Бостон, США)

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

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

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

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

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

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

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.

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: 10.31107/2075-1990-2020-1

Vol. 12

No. 1

2020

Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief

Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

Founder and Publisher: Financial Research Institute

Address: Nastasyinsky Lane 3, bldg. 2, Moscow 127006, Russian Federation

Tel./Fax: +7 (495) 6997414

E-mail: mail@nifi.ru

Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:

Nastasyinsky Lane 3, bldg. 2, Moscow 127006, Russian Federation

Phone: + 7 (495) 6997683

E-mail: finjournal@gmail.com

Website: www.finjournal-nifi.ru

Editorial Advisory Board

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

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

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

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

A. Drozdov, Honoured Economist of the Russian Federation, Deputy Finance Minister of the Russian Federation (Moscow, Russia)

V. Kolychev, Deputy Finance Minister of the Russian Federation (Moscow, Russia)

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

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

S. Prokofyev, Doctor of Economics, Professor, Deputy Head of the Federal Treasury (Moscow, Russia)

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

Editorial Board

Michael V. Alexeev, Professor of the Indiana University (Bloomington, USA)

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

Christopher J. Gerry, Professor of the University of Oxford (Oxford, UK)

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

Evgeny M. Gutzait, Doctor of Economics, Leading Researcher of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics (Moscow, Russia)

Christopher M. Davis, Professor of the University of Oxford (Oxford, UK)

Sergey M. Drobyshevsky, Doctor of Economics, Academic Director, Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russia)

Ludmila S. Kabir, Doctor of Economics, Professor, Professor of Russian Academy of Sciences, Chief Research Associate of the Center for International Finance, Financial Research Institute (Moscow, Russia)

Laurence Kotlikoff, Professor of the Boston University (Boston, USA)

Vladimir S. Nazarov, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial Journal, (Moscow, Russia)

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

Milyausha R. Pinskaya, Doctor of Economics, Professor of the Department of Tax Policy and Customs Tariff Regulation, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia)

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

Pavel V. Trunin, Doctor of Economics, Head of the Macroeconomics and Finance Division, Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russia)

Kristina V. Shvandar, Doctor of Economics, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute (Moscow, Russia)

Publishing Ethics. 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.

The Journal is included in **Ulrich's Periodicals Directory**.

Journal articles are indexed in the international database **RePEc (Research Papers in Economics)**.

Articles are published for FREE. All articles are assigned Digital Object Identifiers (DOI). The articles are publicly available on the Financial Journal website, www.finjournal-nifi.ru and at the Scientific Electronic Library portal, www.elibrary.ru.

All articles are reviewed.

Opinions of the authors may not coincide with the opinion of the publisher.

Содержание

Бюджетная система. Инициативное бюджетирование

В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова

Актуальные вызовы и проблемы развития
инициативного бюджетирования 9

Государственные расходы

А. И. Костин

Организация программно-целевого финансирования
научных исследований в Российской Федерации 27

Налоговая система

В. В. Громов

Налоговая конкуренция в России
на разных этапах развития налоговой системы 41

Налоговая политика

И. Ю. Арлашкин

Сравнительная оценка подходов
к расчету налогового потенциала регионов 58

А. В. Корытин

Влияние налоговой нагрузки на распределение
прямых иностранных инвестиций по отраслям экономики 68

Рынок ценных бумаг

Ю. А. Данилов

Экономическая модель компенсационного фонда в России 87

Рынок страхования

Ю. А. Сплетухов

Информационные технологии на российском страховом рынке:
возможности развития 105

Электронная коммерция

М. Г. Гирич, А. Д. Левашенко, А. А. Коваль

От денежных транзакций к неденежным:
персональные данные потребителя в электронной коммерции 117

Contents

Budgetary System. Initiative Budgeting

V.V. Vagin, N.A. Shapovalova

Challenges and Issues of the Initiative Budgeting Development 9

Government Expenditure

A.I. Kostin

Organization of Program- and Target-Oriented Funding
for Research in Russia 27

Tax System

V.V. Gromov

Regional Tax Competition at Different Phases
of Tax System Evolution in Russia 41

Tax Policy

I.Yu. Arlashkin

Comparative Assessment of Regional Fiscal Capacity
Calculation Approaches 58

A.V. Korytin

Tax Burden Influence on the Foreign Direct Investment Distribution
by Economic Industries 68

Securities Market

Yu.A. Danilov

Economic Model of Compensation Fund in Russia 87

Insurance Market

Yu.A. Spletukhov

Information Technology in the Russian Insurance Market:
Development Opportunities 105

E-commerce

M.G. Girich, A.D. Levashenko, A.A. Koval

From Monetary Towards Non-Monetary Transactions:
Consumer Personal Data Protection in E-commerce 117

Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования

Владимир Владимирович Вагин, к. филос. н., руководитель
Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина
России, г. Москва

E-mail: vagin@nifi.ru, ORCID 0000-0001-5570-2593

Наталья Арнольдовна Шаповалова, старший научный
сотрудник Центра инициативного бюджетирования НИФИ
Минфина России, г. Москва

E-mail: shapovalova@nifi.ru, ORCID 0000-0003-3990-187X

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению актуальных проблем развития инициативного бюджетирования (ИБ) в Российской Федерации на основании эмпирических данных, накапливаемых в ходе мониторинга развития ИБ с 2015 г. Разработанная в НИФИ Минфина России методология организации мониторинга и анализа получаемых данных позволяет не только оценивать динамику развития по ключевым показателям, но также выявлять тренды и формулировать проблемы в текущем развитии ИБ. Накопленный массив информации об инициативном бюджетировании предоставляет широкие возможности конструирования аналитических переменных, рассчитываемых на основе агрегирования первичных данных. В статье намечены подходы к исследованию разных форм инициативного бюджетирования и приводятся отдельные результаты сравнительного анализа различных типов применяемых в субъектах РФ практик, предусматривающих участие граждан в бюджетных решениях. Одним из вызовов в организации мониторинга становится необходимость регулярной корректировки его процедуры, исходя из текущих изменений в законодательном регулировании и практической реализации инициативного бюджетирования. В рамках мониторинга формируется отдельное направление по изучению муниципальных практик ИБ. Авторы проводят обзор документов, легитимирующих вопросы ИБ в Российской Федерации и в субъектах РФ, в частности результатов анализа государственных программ субъектов РФ. В статье обобщается актуальная повестка и намечаются направления развития институционального сопровождения ИБ. Выводы, сформулированные авторами, включают в себя широкий спектр предложений по совершенствованию программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах РФ и стране в целом.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, вовлечение граждан, софинансирование, местное самоуправление, муниципальный бюджет, мониторинг, программный подход

JEL: H72, H76, H79

Для цитирования: Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Актуальные вызовы и проблемы развития инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 9–26. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26

Challenges and Issues of Initiative Budgeting Development

Vladimir V. Vagin¹

E-mail: vagin@nifi.ru, ORCID 0000-0001-5570-2593

¹ Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Natalia A. Shapovalova¹

E-mail: shapovalova@nifi.ru, ORCID 0000-0003-3990-187X

¹ Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article examines current issues in initiative budgeting (IB) development in the Russian Federation on the basis of empirical data accumulated during the monitoring of IB development since 2015. The methodology for organizing monitoring and analysis of the received data, developed at the Initiative Budgeting Center of the Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, makes it possible to assess the development dynamics by key indicators, to identify trends, and to formulate current problems in IB development in the Russian Federation. The accumulated information on initiative budgeting provides ample opportunities for constructing analytical variables calculated through aggregation of the data from the primary mass of information. The article outlines approaches to examining various forms of initiative budgeting, and provides some results of a comparative analysis of various types of practices used in the Russian Federation's regions to involve citizens in budgetary decisions. One of the challenges in the monitoring organization is the need for regular adjustments of the measurement procedure considering current changes in legislative regulations and the practices of initiative budgeting implementation. As part of the monitoring, a separate study area of municipal IB practices is beginning to take shape. The authors review documents that legitimize IB issues in the Russian Federation and in the Russian regions, in particular, presenting the results of an analysis of state programs in the Russian regions. The article summarizes the current agenda and outlines the development of institutional support for initiative budgeting. The conclusions formulated by the authors include a wide range of proposals for improving the initiative budgeting programs and practices in the Russian regions and the Russian Federation as a whole.

Keywords: initiative budgeting, participatory budgeting, citizens' involvement, co-financing, local self-government, municipal budget, monitoring, program approach

JEL: H72, H76, H79

For citation: Vagin V.V., Shapovalova N.A. Challenges and Issues of Initiative Budgeting Development. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 9–26 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-9-26.

ВВЕДЕНИЕ

В 2018–2019 гг. произошли важные события в сфере легитимации инициативного бюджетирования в ключевых документах Правительства Российской Федерации. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до конца 2024 года — документ, определяющий цели, основные задачи и приоритеты политики правительства в области научно-технологического и социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, закрепил необходимость участия граждан в решении вопросов местного значения и обучения механизмам и практикам инициативного бюджетирования (ИБ)¹. Одним из показателей оценки реализации государственной программы Министерства финансов Российской Федерации «Управление государственными финансами

¹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до конца 2024 года / Правительство России. URL: <http://government.ru/news/34168/>.

и регулирование финансовых рынков»² является количество субъектов РФ, утвердивших в составе нормативных правовых актов программы (мероприятия) реализации на их территории инициативного бюджетирования³.

В феврале 2020 г. в Государственную думу Российской Федерации были внесены два законопроекта, призванные определить основы ИБ в составе федерального законодательства⁴, что может повлечь за собой системные изменения в реализации ИБ на муниципальном уровне. Минфин России сохранил за собой ключевую роль в определении методологии и стратегии развития инициативного бюджетирования. Все активнее включаются в составление программ и реализацию мероприятий финансовые органы исполнительной власти субъектов РФ. Задачи этой деятельности отражены в разд. IX «Обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов» Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах⁵.

Достижение поставленных в концепции задач осуществляется в рамках совместного проекта Минфина России и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования в России⁶, а также научно-методического и исследовательского сопровождения развития ИБ, осуществляемого Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России (ЦИБ НИФИ). Мониторинг развития ИБ в субъектах Российской Федерации (далее — мониторинг), разработанный и осуществляемый ЦИБ НИФИ [Вагин В. В., Гаврилова Н. В., 2017] по заказу Минфина России, позволяет оценивать эту работу, выявляя тренды, лидеров процесса и лучший опыт, в том числе в разрезе декларируемых планов, запущенных процессов и реализованных проектов в субъектах РФ.

Цель данного исследования — определить основные проблемы, вызовы и обозначить направления дальнейшего развития ИБ в Российской Федерации.

СИСТЕМА ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ ИБ

Мониторинг — важный инструмент управления процессом развития инициативного бюджетирования. Это систематическая деятельность, направленная на отслеживание хода и результатов реализации программ и практик ИБ в субъектах РФ на основании регулярного измерения значений ряда параметров (индикаторов). Эта деятельность строится на принципах, сформулированных в Концепции развития и регулирования ИБ⁷: принцип равной доступности, последовательности действий, комплексности деятельности, разнообразия практик, инициативности, гибкого мотивирования к участию, встроенности в административно-правовую систему, информационной открытости, максимального использования внутренних ресурсов консолидированного бюджета субъекта РФ [Вагин В. В., 2016].

Данный подход позволяет применить универсальную измерительную процедуру к разным формам ИБ и оценивать общую динамику развития по ключевым показателям,

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 № 370 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»».

³ Показатель 1.4 подпрограммы 1 «Обеспечение долгосрочной устойчивости федерального бюджета и повышение эффективности управления общественными финансами».

⁴ Законопроекты о внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/893063-7>) и в Бюджетный кодекс Российской Федерации (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/893061-7>).

⁵ Концепция утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации 31.01.2019 № 117-р.

⁶ Федеральный проект Минфина России и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования реализуется с 2016 г.

⁷ Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации разработана ЦИБ НИФИ в 2016 г. Одобрена на заседании рабочей группы Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» (протокол № 1 от 27.04.2016). Концепция была взята за основу при разработке Программы развития ИБ в РФ на среднесрочный период.

выявленным через логическую модель общественных изменений, связанных с реализацией инициативных проектов [Вагин В. В. и др., 2019]. В мониторинге оценка программ и практик ИБ осуществляется на нескольких уровнях: а) показатели ресурсов, затраченных на реализацию практики ИБ, б) показатели численности реализованных проектов, в) показатели оценки деятельности по разворачиванию механизмов участия граждан.

Исследуемые показатели и процедурный регламент мониторинга закрепляются Порядком Минфина России⁸. Согласно документу сбор сведений осуществляется посредством направления финансовым органам субъектов РФ запроса информации о реализации на территории субъектов РФ инициативного бюджетирования по единым формам. В рамках запроса органы власти самостоятельно определяют, какие практики и механизмы попадут в фокус мониторинга. Основное требование к заполненным формам (анкетам) — релевантность, то есть соответствие предоставленных данных исследуемому бюджетному циклу. Далее общие показатели развития ИБ за исследуемый год рассчитываются на основе данных всех релевантных анкет.

Работа с данными запроса состоит из двух этапов. На первом этапе происходит обработка официальных ответов субъектов РФ (единица анализа — анкета): первичный технический анализ, отсеивание нерелевантных анкет, ввод данных в шаблон Excel. На втором этапе производятся расчеты и аналитика данных (единица анализа — практика ИБ).

Получаемая таким образом база данных содержит базовые, аналитические и технические переменные⁹, формируемые в ходе анализа количественных¹⁰ и качественных¹¹ показателей релевантных анкет на уровне практик, субъектов РФ и страны в целом. Под базовыми переменными понимаются количественные и качественные показатели, представленные в анкетах субъектов РФ согласно заданным параметрам в рамках исследуемого периода. Аналитические переменные — показатели, генерируемые в ходе анализа и технической обработки первичного массива данных, в том числе на основе математически агрегированных данных. К аналитическим переменным относятся: общий объем софинансирования из внебюджетных источников; средний размер бюджетного финансирования на одного человека и иные усредненные значения для субъекта РФ; объем внебюджетных средств на 1 руб. ассигнований из бюджета субъекта РФ; средняя продолжительность цикла практики; доля поддержанных заявок, исчисляемая как соотношение количества зарегистрированных заявок и победивших проектов, являющаяся важнейшим маркером конкурсного характера отбора проектов в программах ИБ и др. Кроме того, к аналитическим переменным относятся типологии практик, формируемые по разным критериям, самым важным из которых является соответствие практики процедурному канону ИБ [Сентоме И. и др., 2013].

Важно понимать, что грань между ИБ и другими формами вовлечения и участия в решении вопросов местного значения пока не всегда очевидна организаторам в регионах, а зачастую и экспертам, анализирующим механизмы удаленно. В регионах самостоятельно формируют целеполагание и разрабатывают методологию ИБ, как правило, взяв за основу апробированные методики. Просветительская миссия мониторинга — приблизить

⁸ Ежегодно обновляемый Порядок взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и финансовых органов субъектов Российской Федерации по формированию Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и приложения к нему публикуются на сайте Минфина России и НИФИ. URL: <https://nifi.ru/ru/ib>.

⁹ Технические переменные — данные статистики, контактная информация исполнителей, вводимые переменные для математических расчетов, комментарии исполнителей.

¹⁰ Количественные показатели — данные анкет, предоставленные в цифровом формате. Трансформируются в базу данных как базовые переменные, являются основой для формирования аналитических переменных.

¹¹ Качественные показатели — данные анкет, в текстовом формате описывающие процедуры, ход реализации и сопровождения практики, состав НПА, применяемые методики, порядки, представленные как внутри анкеты, так и в форме ссылок.

эти механизмы к инициативному бюджетированию, процедурно обогатить все применяемые решения, мотивировать к качественной организации процесса и сбору статистики. Собственно, исследуемые показатели¹² предоставляют исчерпывающую информацию о том, что должна предусматривать практика ИБ, как следует выстраивать деятельность по ее сопровождению, какие результаты должны быть достигнуты.

Результирующим документом мониторинга развития ИБ является ежегодный Доклад о лучшей практике развития ИБ в субъектах РФ и муниципальных образованиях [Минфин России, 2018, 2019]. Доклад выпускается с 2018 г. совместно Департаментом бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе и ЦИБ НИФИ Минфина России и публикуется на официальных ресурсах Минфина России¹³. В докладе обобщаются результаты, полученные в ходе мониторинга развития ИБ за предшествующий год, характеризуются ключевые события, а также обнародуются лучшие практики ИБ.

Под лучшей практикой развития ИБ понимается уникальный, передовой, успешный опыт органов исполнительной власти субъектов РФ, администраций муниципальных образований, проектных центров в рамках деятельности по развитию ИБ. Методология отбора лучших практик только складывается. В 2018–2019 гг. лучшие практики определялись на основе экспертной оценки актуального опыта и отдельных счетных параметров, выявленных в ходе мониторинга. Выявление лучшей практики не предполагает ранжирования или рейтингования субъектов РФ. Основная задача данной процедуры — привлечь внимание к актуальному успешному опыту, предложить ориентиры для развития и улучшения собственной практики всем заинтересованным субъектам ИБ и муниципалитетам.

Ежегодно формальным образом описываются и включаются в доклад 11 лучших практик по различным номинациям. Набор номинаций и, соответственно, состав лучших практик детерминированы актуальными процессами в российском ИБ и могут трансформироваться год от года. Предметом номинации может стать опыт субъекта РФ, муниципального образования, проектного центра по следующим направлениям.

1. Меры и практики, характеризующие программный подход к развитию ИБ, такие как комплексное развитие, разные формы поддержки, мотивационные механизмы, проектное управление, организация сопровождения ИБ, включая разработанное для этих целей нормативное правовое регулирование (НПА).

2. Методология практики ИБ, которая соответствует принципам ИБ и демонстрирует измеряемые результаты и эффекты.

3. Способ деятельности, прикладной подход к реализации процедур или отдельных этапов практики. Это могут быть оригинальные или инновационные решения по организации обучения целевых аудиторий, вовлечению и информированию целевых аудиторий, разработке механизмов верификации участия, выдвижения инициатив, голосования и др.

4. Успешный процесс, реализованный в ограниченный период времени и направленный на решение конкретной задачи. Например, реализация информационной и/или рекламной кампании, тематический фокус практики, пилотный эксперимент, первичный запуск практики, исследование и др.

5. Отдельные продукты для целей ИБ, такие как тренинг, ИТ-решение, интернет-платформа, методика, брендбук, рекламный ролик, телепрограмма и др.

6. Лучшие счетные показатели по итогам мониторинга: «рекорды» по таким показателям, как «количество благополучателей реализованных проектов ИБ», «финансовое обеспечение проектов ИБ за счет средств регионального бюджета», «верифицированные участники процедур ИБ» и др.

¹² Показатели представлены в форме стандартизированного опросника. Формы (анкеты) публикуются в открытом доступе на сайте Минфина России и НИФИ.

¹³ Доклад-2017 / Минфин России. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf; Доклад-2018 / Минфин России. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384.

В будущем развитие методологии выявления и состава лучших практик будет определяться реальными процессами в регионах. Актуальным направлением становится работа по улучшению качества предоставляемой в рамках мониторинга информации и аудит этих данных.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ В РАЗВИТИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Важнейшим индикатором динамики развития является количество реализуемых практик ИБ в субъектах РФ. Под практикой ИБ понимается совокупность процедур организации участия граждан в инициативном бюджетировании на территории субъекта РФ, одного или нескольких муниципальных образований, определенная нормативным правовым актом (решением) и методической документацией по ее реализации на определенной территории¹⁴. Мониторинг обобщает данные всех процессов, предусматривающих вовлечение и/или участие граждан в определении направлений расходования бюджетных средств. Таким образом, именно практика является ключевой единицей для анализа эмпирических данных мониторинга.

Разнообразие и ежегодное увеличение числа практик (табл. 1) позволяют типологизировать их по разным критериям и глубже анализировать массив данных. Прежде всего важно отличать практики ИБ от иных механизмов, предусматривающих участие граждан. Далее различаются практики регионального уровня и муниципальные практики. С точки зрения круга вопросов, на решение которых направлены практики, допустимо выделять специализированные практики (один тип проектов), практики узкого тематического фокуса (два-три типа проектов) и ориентированные на широкий спектр вопросов. Безусловно, в каждой из этих групп можно вычленять подгруппы для анализа. Например, в практиках ИБ можно выделить практики критериального конкурсного отбора¹⁵ и практики, в которых отбор осуществляется через механизм бюджетных комиссий¹⁶. Среди иных (или смежных) [Вагин В. В., Шаповалова Н. А., 2016] практик выделяются: грантовые конкурсы для поддержки территориального общественного самоуправления [Шугрина Е. С., Иванова К. А., 2018], программы поддержки некоммерческих организаций, самообложение, региональные программы федерального проекта Минстроя России «Формирование комфортной городской среды»¹⁷ (далее — ФП «ФКГС») и грантовые конкурсы Минсельхоза России¹⁸.

Каждая группа практик обладает своими специфическими признаками. Например, практики ИБ преимущественно ориентированы на решение вопросов в рамках полномочий органов местного самоуправления, для них характерна широкая типология проектов и вариативность в методологии реализации [Шульга И. Е. и др., 2017; Хачатрян Г. и др., 2016]. Практики, развиваемые в рамках федеральных инициатив, предусматривают софинансирование из федерального бюджета и строгий регламент процедур, они сфокусированы на двух-трех типах проектов¹⁹. Вопреки сложившемуся общественному

¹⁴ Порядок взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и финансовых органов субъектов РФ по формированию Доклада о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях / НИФИ Минфина России. URL: <https://nifi.ru/ru/ib>.

¹⁵ В основе таких практик лежит методология Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка.

¹⁶ В основе таких практик — методология, разработанная Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

¹⁷ Федеральный проект Минстроя России «Формирование комфортной городской среды» / Комфортная городская среда и ЖКХ. URL: <http://gorodsreda.ru/federal-projects/gorodskaya-sreda/>.

¹⁸ Конкурсы проводились в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» Минсельхоза России. Подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий» / Минсельхоз России. URL: <http://mcx.ru/activity/state-support/programs/program-2013-2020/info-territory-development/>. В настоящий момент программа завершена.

¹⁹ Например, см. Рекомендации по применению механизма грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: информ.-метод. изд. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. 88 с.

мнению внебюджетное софинансирование не является признаком исключительно практик ИБ и встречается во всех типах практик, а самообложение граждан может сопровождаться финансовой поддержкой из бюджета субъекта РФ²⁰. Важно понимать, что выделяемые группировки довольно условны. В силу вариативности форм ИБ и целей организаторов типология проектов в программах ИБ в каждом из регионов формируется индивидуально. Кроме того, как следует из предоставленных данных, в программах ИБ также могут быть задействованы субсидии из федерального бюджета²¹, и далеко не всегда в программах ИБ предусмотрено внебюджетное софинансирование²².

В последнем цикле мониторинга на запрос Минфина России о практиках, реализованных в 2018 г., были получены ответы из 82 субъектов РФ, однако релевантными были признаны данные, поступившие из 68 субъектов РФ. Таким образом, по сравнению с предыдущим периодом увеличилось как число реализующих ИБ субъектов РФ, так и количество практик (табл. 1).

Таблица 1

**Общая характеристика данных,
полученных в рамках запроса Минфина России в 2016–2018 гг. /
General description of the data received in the Russian Ministry of Finance
survey in 2016–2018**

Годы	Субъекты РФ/ Релевантные ответы	Все практики	Практики ИБ	Иные (смежные) практики
2015	27	31	17	14
2016	34	40	18	22
2017	57	112	38	74
2018	68	193	107	86

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Практики этих субъектов стали базой для расчетов, оценки показателей и типологизации практик. Это не исключает, что в остальных субъектах РФ не развивают те или иные формы вовлечения граждан, а всего лишь говорит о том, что данные не были предоставлены либо заявленная информация относилась к будущему бюджетному циклу [Минфин России, 2019, с. 8].

Разделение на практики ИБ и иные, а также перечисленные выше варианты типологий не влияют на расчеты общегосударственных показателей, но обеспечивают возможность анализа показателей внутри разных групп. Для этих целей рассчитываются аналитические переменные — показатели, генерируемые в ходе анализа и технической обработки первичного массива данных, в том числе на основе математически агрегированных данных.

Например, в 2018 г. был проведен сравнительный анализ практик ИБ и иных практик. Выяснилось, что объем привлекаемого внебюджетного софинансирования в этих группах существенно различается — и в абсолютных значениях (632,48 млн руб. в ИБ против 496,76 млн руб. в иных практиках), и в специально рассчитанных средних показателях. В практиках ИБ внебюджетные средства в расчете на 1 руб. бюджетных ассигнований субъектов РФ составляют 0,19 руб., в группе иных практик — 0,12 руб. Другие средние показатели также подтверждают значимые качественные различия (табл. 2).

²⁰ Например, Республика Татарстан, где осуществляется софинансирование проектов граждан в пропорции 20/80, то есть 4 руб. из бюджета на 1 руб. средств граждан, собранных в порядке самообложения.

²¹ Например, программы ИБ Ярославской области, Хабаровского края.

²² Например, проект «Твой бюджет» Санкт-Петербурга.

Таблица 2

Соотношение средних показателей, рассчитанных для практик ИБ и иных (смежных) практик в 57 субъектах РФ в 2017 г. (расчеты произведены без учета субсидий из федерального бюджета) / The ratio of the average indicators calculated for IB and other (related) practices in 57 Russian Federation regions in 2017 (calculations were made without taking into account subsidies from the federal budget)

Аналитические переменные	ИБ	Иные
Количество практик	38	74
Цикл реализации практики (среднее количество дней)	317	132
Средняя стоимость проекта (млн руб.)	1,21	0,80
Средний размер бюджетной субсидии на один проект (млн руб.)	0,79	0,37
Средний размер внебюджетной поддержки на один проект (млн руб.)	0,15	0,04
Внебюджетное софинансирование (процент от общей стоимости проектов)	12,32	5,30

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Также был проведен сравнительный анализ специально выделенных узких подгрупп практик: 29 практик ИБ (практики критериального отбора с широкой типологией проектов), четыре практики ИБ с фокусом на решение вопросов жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), пять смежных практик, ориентированных на решение вопросов в сфере ЖКХ, 23 практики ФП «ФКГС»²³. В результате удалось обосновать ранее теоретически постулируемые различия в механизмах реализации ИБ (рис. 1).

Рисунок 1

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

В рамках этого сравнительного анализа было выявлено, что для практик ИБ характерен длительный цикл реализации, что позволяет обеспечить не только лучшее качество реализации проектов, но и участие граждан на всех этапах практики (рис. 1). Возможно, именно этим объясняется тот факт, что в практиках ИБ в большем объеме аккумулируется внебюджетная поддержка (как в абсолютных величинах, так и в относительных показателях). Например, доля внебюджетной поддержки в структуре стоимости одного проекта в подгруппе практик ИБ составила 19,97 %, а в иных группах исследуемых практик не превышала 2,49 %.

²³ Выборка: 61 практика из 112 практик. Данные мониторинга за 2017 г.

Аналитические переменные позволяют оценивать разные механизмы, предусматривающие участие граждан, в том числе анализировать процессы в регионах, сгруппированных по территориальному принципу (например, по федеральным округам), и проводить сравнительный анализ показателей среди регионов, сгруппированных по другим основаниям — уровень бюджетной обеспеченности, плотность населения, климатические зоны и пр.

Важно отметить, что по сравнению с 2017 г. в 2018 г. не только увеличилось число реализующих ИБ регионов, но и выросло количество практик, развиваемых в регионах одновременно. Такие практики могут быть ориентированными на разные задачи и группы населения. Вариативность методологий практик, применяемых в одном субъекте РФ, усложняет задачу по агрегированию показателей, необходимых для анализа динамики развития ИБ в субъектах РФ и стране в целом.

Рисунок 2

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

Можно предположить, что количество регионов, где одновременно реализуется несколько практик ИБ и развиваются иные формы участия, будет увеличиваться. В некоторых субъектах РФ разнообразие методологий является стратегическим приоритетом²⁴, однако в большинстве случаев этот процесс развивается спонтанно. Важным фактором этого тренда становится наличие инфраструктуры сопровождения ИБ, что подтверждается появлением в 2019 г. в регионах со сложившейся инфраструктурой сразу нескольких новых практик ИБ, ориентированных на школьную аудиторию²⁵.

НОВЫЙ ЭТАП В РАЗВИТИИ ИБ: МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

Каждый новый цикл мониторинга привносит новое знание о формах и трендах ИБ в регионах, что позволяет гибко реагировать и корректировать механизм — вводить новые параметры и совершенствовать процедуру сбора данных. В четвертом цикле мониторинга впервые удалось исследовать самостоятельные процессы ИБ на муниципальном уровне [Шаповалова Н. А., 2019]. Согласно полученным за 2018 г. данным в 24 субъектах РФ

²⁴ Например, программа развития ИБ в Республике Башкортостан.

²⁵ Первая практика «школьного ИБ» была инициирована в 2018 г. в Сахалинской области. URL: <https://pib.sakhtminfin.ru/info/tb>. В 2019 году «школьные» практики были запущены в Санкт-Петербурге, ЯНАО, Алтайском крае, Республике Коми, Ярославской области.

на муниципальном уровне реализовывалась 91 практика. В предыдущие циклы муниципальные практики рассматривались как часть регионального контекста и в силу незначительного их количества не выделялись как самостоятельный объект исследования.

Высокие показатели 2018 г. (91 из 193 практик) в первую очередь объясняются изменениями в методологии последнего раунда мониторинга — в запрос была включена отдельная анкета для описания муниципальных практик. Данная мера потребовала пересмотреть подход к оценке муниципальных практик Ульяновской и Оренбургской областей²⁶. Ранее, в силу используемой общей методологии и идентичного названия, самостоятельные проекты муниципалитетов в этих областях рассматривались как региональные практики, а показатели таких проектов агрегировались. Тем не менее такие муниципальные проекты не имели регионального регулирования и финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов. Теперь каждый из самостоятельных процессов, разовых или продолжающихся из года в год, будет рассматриваться как отдельная практика муниципалитета. Таким образом, в 2018 г. в Оренбургской области муниципалитетами самостоятельно было реализовано десять практик, а в Ульяновской области — 25 практик. В общую статистику значимый вклад внесли данные восьми практик муниципалитетов ЯНАО и 14 практик ХМАО — Югра, где в 2018 г. отсутствовали региональные программы и финансовая поддержка ИБ из бюджетов субъектов РФ. Стоит упомянуть, что в четвертом раунде мониторинга впервые были заявлены как новые практики, так и практики, имеющие длительную историю²⁷. Таким образом, данная мера оказалась своевременной и позволила полнее представить разнообразный опыт ИБ в субъектах РФ.

Особенность ИБ в том числе в том, что в силу разных причин в России партисипаторные практики получили развитие преимущественно на региональном уровне, в отличие от опыта ПБ других стран [Nelson D. (ed.), 2018]. Однако при определенной поддержке со стороны субъектов РФ муниципальное измерение ИБ имеет самостоятельный потенциал, особенно в административных центрах регионов и в финансово благополучных городах субъектов РФ.

Рисунок 3

Источник: расчеты авторов / Source: authors' calculations.

²⁶ В каждом из этих регионов муниципалитеты самостоятельно реализуют проекты, объединяемые общим названием «Народный бюджет», но на основе разных методологий.

²⁷ Например, проекты г. Магнитогорска «Я планирую бюджет» (с 2016 г.) и оригинальный механизм ИБ, развиваемый в Октябрьском районе Ростовской области (с 2012 г.).

Сравнительный анализ средних показателей региональных и муниципальных практик демонстрирует, что при относительно скромных финансовых показателях (в муниципальных практиках проекты ИБ финансируются исключительно за счет средств муниципальных бюджетов и внебюджетного софинансирования) и сопоставимой стоимости проектов внебюджетная поддержка выше, чем в региональных практиках (рис. 3).

В настоящее время муниципальные практики характеризуются значительной самостоятельностью и вариативностью применяемых методологий. В отличие от консервативности больших региональных программ ИБ в муниципалитетах активнее экспериментируют с процедурами участия. В муниципальную практику ИБ чаще привносятся онлайн-компоненты — в процедуры выдвижения идей, обсуждения проектов и голосования, появляются новые публичные формы участия²⁸, обеспечивается многоканальность участия в мероприятиях.

Первый опыт сбора и обобщения данных муниципальных практик выявил проблемы в организации мониторинга на местах. В муниципалитетах не всегда способны квалифицировать статус муниципальной практики, не понимая различий между практиками и единичными проектами, реализованными в рамках ФП «ФКГС» и/или ФЦП Минсельхоза, «народного финансирования» проектов, что объясняется отсутствием в муниципалитетах необходимых компетенций в вопросах ИБ. Выстроенная система сбора информации в регионах и экспертная поддержка могли бы помочь корректному выявлению и описанию таких практик, не говоря уже о запуске новых практик или модификации существующих.

ВКЛЮЧЕНИЕ ИБ В СОСТАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СУБЪЕКТОВ РФ: НОВЫЙ ВЫЗОВ В РАЗВИТИИ

В рамках федерального мониторинга с 2018 г. детально исследуется нормативное правовое регулирование развития в субъектах РФ инициативного бюджетирования. Основные типы применяемых в регионах для этих задач НПА хорошо известны [Шульга И. Е. и др., 2017; Хачатрян Г. и др., 2016] и, как правило, разрабатываются и используются всеми заинтересованными органами исполнительной власти. Однако с развитием ИБ, появлением новых практик, распространением ИБ на муниципальном уровне становится необходимым отслеживать, каким образом в субъектах регулируются данные процессы, как координируется деятельность разных органов власти, какие стратегические цели ставят перед собой организаторы.

Чаще всего ключевым документом, определяющим характер развития ИБ в субъектах РФ, становится государственная программа. Лишь в нескольких регионах²⁹ мероприятия ИБ до сих пор не включены в состав госпрограмм. В этом случае реализация мероприятий ИБ включается в состав региональных законов о бюджете. Помимо государственных программ, в отдельных регионах для регулирования развития ИБ разрабатываются приоритетные проекты³⁰, программы (концепции) развития ИБ³¹, компоненты ИБ включены в состав Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ³². Отдельные практики в субъектах РФ запускаются на основании отраслевых и иных концепций развития³³.

²⁸ Например, публичные защиты проектов инициаторами, торжественная церемония объявления победителей и др.

²⁹ Примеры такого регулирования: Тульская, Нижегородская, Владимирская, Орловская области, республики Адыгея, Татарстан, Кабардино-Балкария.

³⁰ Примеры: Новгородская, Оренбургская, Ульяновская, Ярославская области.

³¹ Примеры: Сахалинская, Московская области, Республика Башкортостан, Амурская Республика.

³² Примеры: Республика Башкортостан, Самарская, Воронежская области.

³³ Примеры: Концепция развития территориального общественного самоуправления в Хабаровском крае до 2020 года; Концепция развития сельскохозяйственной потребительской кооперации в Республике Башкортостан на период 2018–2020 годов».

Кроме того, в ряде субъектов РФ специальным образом оформляются механизмы взаимодействия разных органов власти по реализации практики ИБ или приоритетного проекта. Не ослабевает интерес к законодательному механизму регулирования ИБ на региональном уровне³⁴.

В начале 2019 г. мероприятия ИБ были закреплены в государственных программах 33 субъектов РФ³⁵. В трех субъектах РФ такие мероприятия были отражены сразу в нескольких госпрограммах: в двух в Кировской области и Республике Башкортостан и в восьми госпрограммах Республики Коми. В Самарской области ИБ впервые стало фокусом госпрограммы, предназначенной для целей регулирования механизмов, направленных на поддержку инициатив населения.

В результате анализа документов 2018 г. сформирована следующая типология государственных программ субъектов РФ, в которых нашли отражение мероприятия ИБ.

1. Государственные программы в сфере управления региональными (государственными) финансами (14 субъектов РФ).
2. Государственные программы развития местного самоуправления (шесть субъектов РФ).
3. Государственные программы региональной политики и управления: государственного управления (три субъекта РФ), развития территорий (два субъекта РФ), направленные на содействие развитию гражданского общества, межнациональных отношений (три субъекта РФ).
4. Отраслевые государственные программы, включающие региональные проекты «Формирование комфортной городской среды» и «Устойчивое развитие сельских территорий» (четыре субъекта РФ).
5. Государственные программы экономического развития территорий (два субъекта РФ).
6. Государственные программы инициативного бюджетирования / поддержки инициатив граждан (один субъект РФ).

Как можно видеть, госпрограммы, разработанные финансовыми органами субъектов РФ, составили в данной типологии самую многочисленную группу. Важно отметить, что деятельность Минфина России по закреплению мероприятий ИБ в государственных документах была начата с разработки Программы развития ИБ [Блохин А. А. и др., 2017], в которой были сформированы направления и план мероприятий, позднее включенные в стратегические документы. По состоянию на конец 2019 г. известны уже четыре примера разработки региональных программ развития ИБ.

Даже беглый анализ документов программного характера развития ИБ показывает существенные изъяны при составлении данных документов. Так, в частности, очень размыто представление о целеполагании инициативного бюджетирования. Чаще всего заявляемые цели развития ИБ не формулируются, а выбираются из числа сформулированных в государственных документах и далее формальным образом интегрируются в программные документы. Формальный подход отчасти подтверждается отсутствием логической связи между целями, мероприятиями, планируемыми результатами и индикаторами. Необходимость соответствовать тематическому фокусу и адаптировать к нему цели ИБ приводят к смысловым противоречиям и зачастую к редуцированию целеполагания до уровня индикаторов оценки. Обобщенно можно говорить о трех способах оценки мероприятий ИБ в госпрограммах: 1) процедурный, оценивающий качество вовлечения граждан или отдельных категорий граждан в мероприятия ИБ; 2) административный, оценивающий деятельность муниципальных образований либо территориальный охват программой ИБ

³⁴ Законодательное оформление ИБ получило в Пермском крае, Московской, Ленинградской, Кемеровской, Ростовской областях. Обсуждается принятие законопроекта в Санкт-Петербурге.

³⁵ Приложение 2 Доклада за 2018 г.

населенных пунктов; 3) результативный, оценивающий материальные результаты от вложенных ресурсов — реализованные проекты ИБ, завершенные проекты, реализованные из числа запланированных и т. д.

Для упорядочивания этой деятельности ЦИБ НИФИ в 2019 г. были разработаны методические рекомендации для органов власти по разработке программы развития инициативного бюджетирования. Например, важно различать такие элементы долгосрочного планирования, как миссия, цели, задачи, мероприятия и эффекты, которые вытекают один из другого и логически связаны. Программирование развития ИБ должно выстраиваться последовательно, от определения долгосрочной миссии к формулировке целей, конкретизирующих способы выполнения миссии и соответствующих базовым требованиям: специфичности, измеримости, конкретности, определенности во времени, достижимости. Далее для формулирования задач программы ИБ методы достижения цели необходимо конкретизировать, разложить на систему задач, совокупное успешное решение которых приведет к выполнению миссии. Каждая из задач может подразумевать запуск какой-либо конкретной практики ИБ. Также в документе сформулированы общие рекомендации в отношении проектирования процедур участия в практиках ИБ, включаемых в программу развития, планирования финансовых расходов и организации сопровождения практик ИБ.

ИЗМЕНЕНИЯ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ СОПРОВОЖДЕНИИ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Среди лучших практик за 2018 г. впервые был отмечен опыт Ставропольского края в организации ежегодного семинара-совещания³⁶. За четыре года свыше 300 представителей различных регионов стали участниками ежегодной экспертной площадки. Значимость таких мероприятий для профессионального сообщества сложно переоценить. Начиная с 2016 г. в рамках проекта Минфина России и Всемирного банка по развитию инициативного бюджетирования в различных регионах проходят информационные и тематические семинары. В 2019 г. состоялось десять семинаров, пять базовых информационных семинаров в новых регионах — участниках проекта³⁷ и пять межрегиональных тематических семинаров, направленных на обмен опытом и экспертное обсуждение³⁸.

В 2019 г. впервые ИБ стало частью повестки федеральных округов, что может обеспечить координацию процессов ИБ на территории субъектов РФ в составе округов и дополнительные возможности для обмена опытом, масштабирования лучшего опыта. В Южном федеральном округе это послужило толчком для запуска в 2019 г. региональной программы ИБ в Ростовской области³⁹ и разработки региональной законодательной базы для ИБ.

Стало очевидно, что с 2016 г. как тематика, так и формат проведения семинаров постепенно эволюционируют от обучения к обмену опытом и развитию компетенций участников. В повестке межрегиональных семинаров 2019 г. появились новые темы. Интерес к правовому регулированию практик инициативного бюджетирования был вызван разработкой законопроектов и дискуссией вокруг необходимости закрепления основ ИБ в федеральном законодательстве. Опыт регионов, на протяжении длительного времени реализующих комплекс различных практик, интересен новичкам, только разрабатывающим стратегии развития ИБ. Именно такой подход может позволить выявить и измерить

³⁶ Тема семинара 2019 г. — «Вовлечение граждан в проекты инициативного бюджетирования».

³⁷ Информационные семинары прошли в Брянской, Липецкой, Курской, Орловской и Владимирской областях.

³⁸ Тематические семинары состоялись в Ростовской, Ярославской, Кировской, Нижегородской областях и в Ставропольском крае.

³⁹ Губернаторский проект поддержки местных инициатив «Сделаем вместе!». URL: http://www.vmeste161.ru/?fbclid=IwAR0bVZbOfw0342K1FpmHt17vk8e1Wfx9Mr51B500A1GVCMqawGS_JDaQXIU.

эффекты ИБ, как это следует из результатов пока немногочисленных социологических исследований [Shulga I. et al., 2019]. Задача развития механизмов ИБ на муниципальном уровне становится актуальной не только для муниципалитетов, но и для субъектов РФ. В настоящее время в отдельных регионах (ХМАО — Югра и ЯНАО) разрабатываются механизмы поддержки муниципальных практик. За 2018–2019 гг. в некоторых субъектах РФ появились интернет-платформы, предусматривающие цифровые форматы участия граждан в деятельности органов власти по реализации федеральных и региональных программ⁴⁰. В 2019 г. в Волгоградской и Нижегородской областях состоялись масштабные эксперименты по организации онлайн-голосования за инициативы граждан на основе технологии блокчейн. Организаторы ИБ в субъектах РФ и муниципалитетах вплотную подошли к необходимости расширения арсенала применяемых цифровых технологий в связи с увеличением охвата и необходимостью расширения аудиторий программ. Эти тенденции требуют исследования существующего опыта и обсуждения многих технических и сущностных вопросов применения цифровых форм участия граждан в инициативном бюджетировании, самым актуальным из которых видится развитие новых форматов участия и практик верификации на интегрированных платформах участия граждан в принятии решений о проектах ИБ.

Российский опыт ИБ постепенно интегрируется в международную повестку партисипаторного бюджетирования [Cabannes Y., 2018; Nelson D. (ed.), 2018; Nelson D. (ed.), 2019, p. 139]. В Российской Федерации ежегодно организуются мероприятия, в которых участвуют крупнейшие эксперты ПБ из Испании, Португалии, Бразилии, США, Италии, Исландии, Южной Кореи и Китая. В рамках последнего международного форума «Общественное участие в развитии мегаполисов: расширение возможностей» [Гаврилова Н. В., 2019] подчеркивалась уникальность российского опыта межсекторальной координации, в котором государство, наука, экспертное сообщество, некоммерческие организации, муниципальная власть и бизнес в равной степени содействуют вовлечению граждан в процесс бюджетных решений, а также опыта государственного регулирования на страновом и региональном уровнях, опыта софинансирования гражданами и бизнесом проектов инициативного бюджетирования.

Международный обмен знаниями и практиками способствует лучшему качеству экспертного сопровождения развития ИБ. Важность обеспечения профессионального сопровождения процесса развития инициативного бюджетирования была обоснована в Программе развития ИБ в РФ на среднесрочный период. Организаторами ИБ в субъектах РФ постепенно осознается важность сопровождения и формирования инфраструктуры в виде создания проектных центров, обучения консультантов, информационной и образовательной работы с населением, анализа реализации и изучения эффектов развиваемых в регионе решений в области ИБ.

Текущая ситуация выявляет риски, возникающие по мере масштабирования региональных программ ИБ и появления новых практик, при отсутствии качественного профессионального сопровождения. Мониторинг развития ИБ ежегодно фиксирует увеличение числа практик, рост финансирования, расширение охвата, увеличение числа участников мероприятий ИБ. На фоне этой статистики особенно заметно, что масштаб консалтингового сопровождения существенно не меняется. Профессиональное сопровождение как программ ИБ, так и ориентированных на более узкие задачи смежных практик в регионах или отсутствует, или является зоной ответственности органов власти.

Тем не менее можно говорить, что к 2019 г. сложилось профессиональное сообщество консультантов и экспертов, улучшилось качество сопровождения программ ИБ, начал

⁴⁰ Интернет-голосование для отбора проектов в 2018 г. использовали в 15 субъектах (см. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2018 год).

формироваться рынок услуг в сфере ИБ. Значительного увеличения количества проектных центров в 2018 г. не произошло — профессиональным сопровождением программ ИБ занимаются 11 региональных проектных центров⁴¹. В среднем заявленное количество штатных консультантов в самостоятельных проектных центрах варьируется от четырех до шести. На коммерческой основе услуги консалтингового сопровождения оказывают независимые проектные команды⁴². Кроме того, в различной форме было обеспечено консалтинговое сопровождение региональных и муниципальных практик в Иркутской области, Самарской области, Свердловской области, Республике Бурятия, Забайкальском крае, ХМАО — Югре.

В отсутствие проектного центра или иной формы организации сопровождения мероприятий ИБ эта деятельность становится зоной ответственности административных сотрудников РОИВ. Административно практики сопровождались в 46 субъектах РФ. Оценить количество вовлеченных специалистов не представляется возможным — диапазон таких оценок в анкетах субъектов РФ для разных практик варьируется от одного до нескольких десятков специалистов.

Назрела задача углубленного обучения ответственных за реализацию ИБ в субъектах, а также муниципальных служащих. Очевидно, что единичных информационных мероприятий, организуемых Минфином России в субъектах РФ, недостаточно. Требуется выстраивать более длительную и системную работу по обучению и развитию компетенций в вопросах ИБ. Программа такого обучения должна включать как теоретические аспекты, так и сугубо практические навыки. Важно не ограничиваться опытом применения апробированных методологий, обучая методам самостоятельного целеполагания, проектирования и оценки мероприятий ИБ. Решить эти задачи призвана программа дополнительного профессионального образования (ДПО) НИФИ Минфина России⁴³.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Методология инициативного бюджетирования широко представлена в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах. В то же время наряду с названными в концепции мероприятиями вовлечение граждан способно существенным образом повысить эффективность бюджетных расходов и в других сферах общественных финансов: в процедурах планирования и современных технологиях исполнения бюджета; в совершенствовании программного подхода при реализации государственных программ и укоренении принципов проектного управления; в системе государственных закупок и развитии межбюджетных отношений. Именно через включение методологии инициативного бюджетирования в состав государственных программ и национальных проектов Российской Федерации можно добиться существенного прироста объема финансирования и увеличения числа проектов в субъектах Российской Федерации.

Одним из важнейших направлений развития инициативного бюджетирования становятся городские практики. Вовлечение горожан в инициативное бюджетирование — тренд городского развития. В российских городах, пока еще фрагментарно, начинают складываться элементы экосистем гражданского участия, проявляющиеся в первую очередь в разнообразии форм участия граждан в управлении городами и поселениями. Зарубежный опыт позволяет говорить об особенном месте партисипаторного и инициативного бюджетирования в такой экосистеме. Об этом свидетельствует и опыт проекта

⁴¹ Алтайский край, Кировская область, Красноярский край, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Республика Башкортостан, Республика Коми, Санкт-Петербург, Ставропольский край, Ярославская область (данные мониторинга за 2018 г.).

⁴² Проектные команды: Всемирного банка, Европейского университета в Санкт-Петербурге, АНО «Лаборатория организации научных исследований», офис консультантов ИБ Кировской области.

⁴³ Апробация курса ДПО НИФИ Минфина России в ИБ состоялась в мае 2019 г. Планируется продолжение этой деятельности.

«Твой бюджет»⁴⁴ в Санкт-Петербурге, распространившийся с 2018 г. на всю городскую территорию.

Одной из характерных особенностей практик, отнесенных к ИБ, является более короткий средний цикл реализации проектов — 317–330 дней, (табл. 2), в то время как в рамках бюджетного процесса он превышает два календарных года. Более оперативное решение проблем городов и сельских поселений в проектах ИБ — одно из безусловных преимуществ инициативного бюджетирования. Целесообразно не увеличивать сроки реализации проектов, а искать пути оптимизации процедур участия граждан и сокращения сроков проектного цикла.

Важным направлением дальнейшего развития инициативного бюджетирования становится цифровизация процессов ИБ. Цифровые технологии позволяют обеспечить надежность в процедурах отбора гражданами проектов инициативного бюджетирования.

Требуется дальнейшего осмысления тема участия граждан как ресурса территориального развития. Процедуры гражданского участия становятся обязательным компонентом, условием определения приоритетности расходования бюджетных средств в рамках государственных программ и проектов. В то же время тревожит волонтеристский характер конструирования таких процедур, непонимание гражданами новых форматов участия при выделении средств из федерального бюджета на местном уровне.

Одновременно с этим есть сложности при осуществлении эффективного общественного контроля, процедуры которого «разбросаны» по разным законам и едва названы там, где им место [Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А., 2018].

Все чаще можно наблюдать формализм при осуществлении процедур гражданского участия со стороны органов государственной и муниципальной власти. Отсутствуют регулирование процесса выделения средств, определение объема выделяемых средств из бюджетов различного уровня бюджетной системы Российской Федерации, требуют совершенствования методики софинансирования гражданами проектов инициативного бюджетирования.

Массив накопленных в рамках мониторинга данных за 2015–2018 гг. предоставляет широкие возможности для анализа, в первую очередь для оценки общей динамики развития ИБ по отдельным ключевым стратегическим показателям. Во вторую очередь — для кластеризации и агрегирования различных видов данных, аналитических переменных, что позволяет сравнивать между собой субъекты и практики, оценивать планируемые и фактические показатели, выявлять различия и эффекты, привносимые разными элементами методологий. Другим актуальным направлением работы с данными может стать качественный анализ процедурных особенностей практик, документов и методик.

Становится очевидной необходимость проведения управленческого аудита практических мероприятий ИБ в субъектах РФ для подтверждения статуса лучших практик. Пока в рамках этого направления ведется работа по оценке регулирующих НПА и документов с точки зрения соответствия практик принципам ИБ. Оценка позволяет выделять собственно практики ИБ из всего разнообразия применяемых механизмов, в которых предусмотрены возможности участия граждан в определении бюджетных расходов и внебюджетного софинансирования проектов.

Несмотря на официальный статус получаемой информации, качество и полнота собираемых на местах данных все еще вызывают много вопросов. Противоречивость информации, неполнота данных, нерегулярность отчетности, отсутствие в регионах статистики по ряду показателей, ошибки и неоднозначность отдельных механизмов гражданского участия требуют серьезного экспертного погружения в специфику данной практики. Решением этих проблем является организация мониторинга развития ИБ на региональном уровне, выстроенного на основе единой методологии. Проектные центры ИБ

⁴⁴ Проект «Твой бюджет». URL: <https://tvoybudget.spb.ru/>.

и финансовые органы могли бы стать организаторами этой деятельности и гарантами качества собираемой статистики, грамотного отражения показателей в анкетах и полноты информации о проектах с участием граждан в сфере бюджетных решений на территории субъекта и в муниципалитетах.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о показателях развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации. В числе универсальных показателей развития ИБ следует назвать:

- наличие программы развития ИБ в субъекте РФ;
- доля выделяемых на ИБ средств в бюджете субъекта РФ;
- количество различных практик ИБ;
- количество участников процедур;
- наличие проектных центров и количество консультантов.

Следует подчеркнуть, что названные показатели — ориентир развития инициативного бюджетирования, а не способ оценки вклада в этот процесс субъектов Российской Федерации.

Список источников

- Блохин А. А. и др. Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации / Науч. рук. В. В. Вагин. М., 2017. 79 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32422176>.
- Вагин В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3 (31). С. 105–114.
- Вагин В. В., Гаврилова Н. В. Методология оценки программ и практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. Т. 10. № 12. С. 1393–1406. URL: <https://doi.org/10.24891/fa.10.12.1393>.
- Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.
- Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Мониторинг развития инициативного бюджетирования: методика и практика организации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2 (48). С. 51–64. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-51-64>.
- Гаврилова Н. В. Обзор практик участия граждан в городском развитии (по материалам форума «Общественное участие в развитии мегаполисов: расширение возможностей», 18–19 апреля 2019 года, г. Санкт-Петербург) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 3. С. 11–15. URL: <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2019-1-3-11-15>.
- Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2018 год. М.: Минфин России, 2019. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384.
- Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2017 год. М.: Минфин России, 2018. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y.
- Сентоме И. и др. Партициптивный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2 (5). С. 5–23.
- Хачатрян Г. и др. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив. М.: Алекс, 2016. 88 с.
- Шаповалова Н. А. Муниципальные практики инициативного бюджетирования в Российской Федерации: текущее состояние и перспективы // Вестник университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2019. № 4 (31). С. 24–33. URL: <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2019-4-24-33>.
- Шурина Е. С., Иванова К. А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М.: Проспект, 2018. 160 с.
- Шурина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. М.: Проспект, 2018. 184 с.
- Шульга И. Е., Вагин В. В., Хачатрян Г. Н. и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М.: Алекс, 2017. 124 с.
- Cabannes Y. Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers / Kota Kita Foundation, International Observatory for Participatory Democracy, UCL/DPU The Bartlett Development Planning, 2018. URL: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlights-some-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.
- Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide / Ed. by Nelson D. Epopeia Records, 2018. 638 p.

Participatory Budgeting World Atlas 2019 / Ed. by Nelson D., E. Sahsil, J. Simone. Part 2. URL: https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/participatory_budgeting_world_atlas_2019_2.pdf.

Shulga I., Shilov L., Sukhova A. et al. Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia / Social Protection and Jobs Discussion Paper. 2019. № 1931. World Bank, Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31810>.

Поступила в редакцию 21 января 2020 г.

Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

Blokhin A.A. et al. (2017). Initiative Budgeting Development Program in the Russian Federation. Scientific director: V.V. Vagin, 79 p. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32422176>.

Cabannes Y. (2018). Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers. Kota Kita Foundation, International Observatory for Participatory Democracy, UCL/DPU, The Bartlett Development Planning. Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/apr/highlights-some-asian-and-russian-participatory-budgeting-pioneers>.

Gavrilova N.V. (2019). Analysis of Practices of Citizen Engagement in Urban Planning (On materials of international public participation forum Empowering citizens, reshaping cities: public participation and urban development, 18–19 April 2019, Saint-Petersburg). *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski — State and Municipal Government. Scientists Notes*, no. 3, pp. 11–15 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2019-1-3-11-15>.

Khachatryan G. et al. (2016). Operational Manual for Participatory Budgeting Practices: Example of Local Initiatives Support Program. Moscow: Aleks Publ., 88 p. (In Russ.).

Ministry of Finance of Russia (2018). The report on best participatory budgeting practices in the regions of the Russian Federation (In Russ.). Available at: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=124663&area_id=4&page_id=2104&popup=Y.

Ministry of Finance of Russia (2019). The report on best participatory budgeting practices in the regions of the Russian Federation (In Russ.). Available at: URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384.

Nelson D. (ed.). (2018). Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records, 638 p.

Nelson D. (ed.). (2019). Participatory Budgeting World Atlas. Part 2. Available at: https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/participatory_budgeting_world_atlas_2019_2.pdf.

Sentome I. et al. (2013). Participatory Budgeting and its Diversity. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie — Municipality: economics and management*, no. 2 (5), pp. 5–23 (In Russ.).

Shulga I.E. et al. (2017). Participatory budgeting. The Russian Experience of Citizen Engagement in Addressing Issues of Local Importance. Moscow: Aleks Publ., 124 p. (In Russ.).

Shulga I., Shilov L., Sukhova A. et al. (2019). Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia. Social Protection and Jobs Discussion Paper No. 1931. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31810>.

Shapovalova N.A. (2019). Municipal Practices of Initiative Budgeting in the Russian Federation: Current State and Perspective. *Vestnik universiteta imeni S.Yu. Vitte. Seriya 1: Ekonomika i upravlenie — Moscow Witte University Bulletin. Series 1: Economics and Management*, no. 4 (31), pp. 24–33 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.21777/2587-554X-2019-4-24-33>.

Shugrina E.S., Ivanova K.A. (2018). On the State of Territorial Public Self-Government in the Russian Federation (on the 30th anniversary of the first Russian TOS): Special Report. Moscow: Prospekt Publ., 160 p.

Shugrina E.S., Kabanova I.E., Ivanova K.A. (2018). On the State of Municipal Control in the Russian Federation: Special Report. Moscow: Prospekt Publ., 184 p.

Vagin V.V. (2016). Theoretical Aspects of Development Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 3 (31), pp. 105–114 (In Russ.).

Vagin V.V., Gavrilova N.V. (2017). A Methodology for Evaluation of Programs and Practices of Initiative Budgeting in the Regions of the Russian Federation. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Science and Experience*, vol. 10, no. 12, pp. 1393–1406 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24891/fa.10.12.1393>.

Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2016). Participatory Budgeting and Related Practices. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Science and Experience*, no. 38, pp. 2–19 (In Russ.).

Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. (2019). The Monitoring of Initiative Budgeting Development in Russian Regions: Methodology and Practice of Organization. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 2 (48), pp. 51–64 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-51-64>.

Received 21.01.2020

Accepted for publication 10.02.2020

Организация программно-целевого финансирования научных исследований в Российской Федерации

Андрей Иванович Костин, аспирант Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва
E-mail: Kb-16@yandex.ru

Аннотация

Актуальность темы обоснована тем, что программно-целевые методы управления стали важнейшей частью современных государственных финансов. Они способствуют реализации одного из ключевых принципов в этой сфере – принципа социально-экономической эффективности расходов. В то же время практика программно-целевого финансирования находится в процессе развития, и его окончательные, устойчивые формы еще далеко не сложились. На пути внедрения программно-целевых методов имеется ряд серьезных трудностей, в частности, связанных с проблемами применения формализованных процедур построения иерархии целей, задач и мероприятий, увязки с ними ресурсных потребностей. При использовании программно-целевого финансирования науки указанные проблемы стоят еще более остро ввиду высокой степени качественной разнородности как непосредственных, так и конечных социально значимых результатов.

В статье проводится анализ существующей организации программно-целевого финансирования в сфере научных исследований. В частности, рассматриваются проблемы увязки приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и программных документов. Приводится результат анализа состава целевых показателей (индикаторов) государственных программ и динамики их значений, а также бюджетных ассигнований на гражданскую науку в рамках государственных программ и национальных проектов.

Делается вывод о том, что в рамках расходов на гражданскую науку программно-целевой метод управления государственными расходами во многом остается формальным, стратегические и программные документы и статистическое наблюдение за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий не увязаны по целеполаганию и приоритетным направлениям. Автор предлагает использование инструмента обзоров бюджетных расходов в сфере НИОКР как одного из эффективных способов оценки результативности государственных программ.

Ключевые слова: НИОКР, эффективность бюджетных расходов, финансирование науки, программно-целевые методы, государственная программа, национальный проект, обзор бюджетных расходов

JEL: H50, H59

Для цитирования: Костин А. И. Организация программно-целевого финансирования научных исследований в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 27–40. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-27-40.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-27-40

Organization of Program- and Target-Oriented Funding for Research in Russia

Andrei I. Kostin¹

E-mail: Kb-16@yandex.ru

¹ Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

The relevance of the topic is justified by the fact that program- and target-oriented management methods have become an essential part of modern public finance. They contribute to the implementation of one of the key principles in this area, namely the principle of socio-economic efficiency of expenditures. At the same time, the practice of program- and target-oriented financing is currently evolving, and its final, stable forms have not yet developed. There are a number of serious difficulties in the implementation of program-target methods, in particular those related to the problems of applying formalized procedures for constructing a hierarchy of goals, tasks, and activities as well as linking resource needs to them. With program- and target-oriented funding of science, these problems become even more acute due to qualitative heterogeneity of both direct results and social outcomes. The article analyzes the existing organization of targeted funding in the field of scientific research. In particular, the problems of linking priority areas in the development of science and technology in the Russian Federation to program documents are considered. Presented are the findings of the analysis of target indicators and changes in their values as well as budget allocations for civil science under state programs and national projects in the Russian Federation.

It is concluded that, in the framework of civil science spending, the program-target method of managing public spending remains largely formal, and that strategic and program documents and statistical monitoring of activities in the field of education, science, innovation and information technologies are not coordinated by goal setting and priority areas. The author suggests applying a tool for reviewing budget expenditures in the field of R&D as one of the efficient ways to assess the effectiveness of state programs.

Keywords: R&D, efficiency of budget expenditures, funding science, program- and target-oriented methods, state program, national project, review of budget expenditures

JEL: H50, H59

For citation: Kostin A.I. Organization of Program- and Target-Oriented Funding for Research in Russia. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 27–40 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-27-40.

ВВЕДЕНИЕ

Одной из декларируемых целей внедрения программно-целевых методов в бюджетный процесс является повышение результативности и эффективности бюджетных расходов за счет увязки затрат с общественно значимыми и количественно измеримыми результатами¹. Основным инструментом реализации этой цели стало внедрение государственных программ вместе с программной классификацией расходов, а в последнее время — национальных проектов.

Анализ практики планирования и реализации государственных программ, в рамках которых осуществляются расходы на научные исследования, показывает, что в нынешнем виде механизм государственных программ не позволяет достичь этой цели как минимум в силу следующих причин:

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах».

— неопределенность и несопоставимость приоритетов и, как следствие, невозможность контролировать достижение целевых показателей (индикаторов) национального проекта «Наука», ключевой государственной программы в сфере научных исследований «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»², а также Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации³;

— установление значений целевых показателей (индикаторов) государственных программ на уровнях, заведомо не позволяющих обеспечить их достижение;

— спорные, противоречивые формулировки целевых показателей, зачастую не отражающие сущности (содержания) государственной программы (проекта);

— отсутствие непрерывности во времени (преемственности) перечня целевых показателей (индикаторов).

В настоящей статье в центре внимания находится проблематика программно-целевого управления в сфере науки: анализируются приоритеты развития науки, установленные в разных действующих стратегических документах, преемственность целеполагания и показателей оценки результатов в программных документах, затрагиваются вопросы финансирования государственных программ, рассматривается необходимость использования нового бюджетного инструмента, направленного на повышение эффективности бюджетных расходов на науку — обзор бюджетных расходов.

ПРОБЛЕМЫ УВЯЗКИ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПРОГРАММНЫХ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ

Перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники (далее — перечень приоритетов) имеет существенное значение при оценке эффективности государственных мер в целом и государственного финансирования науки в частности. Он используется при формулировке целей, задач, наименований подпрограмм, определении и расчете целевых показателей (индикаторов), формулировании ожидаемых результатов государственных программ, подпрограмм, национальных проектов, федеральных проектов и других объектов стратегического планирования.

При формировании государственных программ ответственные исполнители должны учитывать цели и задачи национальных проектов, реализуемых в соответствующих сферах⁴. В свою очередь, значения целевых показателей (индикаторов) государственной программы должны формироваться с учетом параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

В частности, в паспорте национального проекта «Наука» были определены два показателя, впоследствии перенесенные в паспорт новой государственной программы РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»:

— место Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных;

— место Российской Федерации по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

³ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642.

⁴ Перечень направлений, по которым реализуются национальные проекты, содержится в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Во втором из документов кроме «приоритетов научно-технологического развития» упоминаются также «приоритеты Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», в частности, в наименовании подпрограммы 4 «Формирование и реализация комплексных научно-технических программ по приоритетам Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, а также научное, технологическое и инновационное развитие по широкому спектру направлений». В тексте паспорта программы ничего не говорится о том, являются ли «приоритеты научно-технологического развития» и «приоритеты Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» одновременно «приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники». Как будет показано ниже, формально-юридически это не одно и то же, причем ни один из действующих нормативных правовых актов не устраняет это несоответствие [Куделич М. И., 2019].

Кроме того, перечень приоритетов лежит в основе ведения федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий. В частности, приказ Росстата от 6 августа 2018 г. № 487, вводящий в практику этот инструментарий, включая формы предоставления первичной информации, предписывает детализацию расходов по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники. Определяя, что именно понимается под «приоритетными направлениями», данный приказ в явном виде ссылается на Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899⁵, в котором содержится соответствующий перечень. Таким образом, от перечня приоритетов напрямую зависит содержание первичных, а значит, и агрегированных данных статистического наблюдения. Это непосредственным образом влияет на возможность адекватной оценки эффективности расходов на науку и даже просто на возможность получения значений целевых индикаторов соответствующей государственной программы.

В то же время анализ имеющихся в настоящее время юридическую силу стратегических и нормативных документов показывает, что одновременно действуют несколько перечней приоритетов, не идентичных друг другу⁶. Если сравнить эти перечни приоритетов, то легко заметить определенную динамику. С течением времени формулировки становятся более развернутыми, для характеристики приоритетов оказывается уже недостаточно простых назывных предложений. Каждый отдельный пункт начинает включать все больше разных направлений научного и технологического развития, детализирующих общую направленность этого пункта.

В ряде случаев эта тенденция к детализации приводит к расщеплению одного пункта на два, как это произошло в случае «наук о жизни» и «энергоэффективности, энергосбережения, ядерной энергетики»; впрочем, во втором случае при переходе от Стратегии инновационного развития к Стратегии научно-технологического развития два пункта опять слились в один.

Часть приоритетов со временем исчезла из перечня, например «робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения» (пункт, введенный в 2015 г. отдельным указом Президента РФ), в Стратегии 2016 г.⁷ упоминаются лишь «роботизированные системы» в рамках общего приоритета «перехода к цифровым технологиям»; к 2016 г. исчезло всякое упоминание о нанотехнологиях, остались лишь никак

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 07.07.2011 № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации».

⁶ Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899; Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, разд. VII, п. 4.).

⁷ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642, ст. 20).

не расшифрованные «новые материалы»; исчезло также упоминание о рациональном природопользовании и природоохранной деятельности.

Таблица 1

**Перечни приоритетов научного и технологического развития
Российской Федерации в разных документах стратегического планирования /
Priorities of scientific and technological development of the Russian Federation
as stated in strategic planning sources**

Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в РФ (Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899)	Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, разд. VII, п. 4)	Стратегия научно-технологического развития РФ (Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642, ст. 20)
Безопасность и противодействие терроризму (1)		Противодействие техногенным, биогенным, социокультурным угрозам, терроризму и идеологическому экстремизму, а также киберугрозам и иным источникам опасности для общества, экономики и государства (д)
Индустрия наносистем (2)	Начало формирования рынка нанотехнологий, переход от микроэлектроники к нано- и оптоэлектронике как новому ядру информационных технологий	
	Широкое внедрение материалов со специальными свойствами (в первую очередь композиционных материалов)	
Информационно-телекоммуникационные системы (3)	Формирование развитых информационно-телекоммуникационных сетей	Переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта (а)
Науки о жизни (4)	Начало широкого использования биотехнологий, которые изменят не только традиционный аграрный сектор, но и станут основой развития высокотехнологичных методов профилактики заболеваний, диагностики и лечения	Переход к персонализированной медицине, высокотехнологичному здравоохранению и технологиям здоровьесбережения, в том числе за счет рационального применения лекарственных препаратов (прежде всего антибактериальных) (в)
		Переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработка и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективная переработка сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания (г)
Перспективные виды вооружения, военной и специальной техники (5)		
Рациональное природопользование (6)	Радикальные изменения в методах и средствах природоохранной деятельности, что уменьшит техногенное воздействие на биосферу Земли	
Робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения (6.1)		

Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в РФ (Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899)	Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, разд. VII, п. 4)	Стратегия научно-технологического развития РФ (Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642, ст. 20)
Транспортные и космические системы (7)		Связанность территории Российской Федерации за счет создания интеллектуальных транспортных и телекоммуникационных систем, а также занятия и удержания лидерских позиций в создании международных транспортно-логистических систем, освоении и использовании космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики (е)
Энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика (8)	Достижение с использованием технологий альтернативной энергетики экономически приемлемых параметров	Переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии (б)
	Улучшение экологических параметров тепловой энергетики	
		Возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе с применением методов гуманитарных и социальных наук (ж)

Примечание. В скобках указаны буквы или номера пунктов в соответствующих документах (при наличии) / Note: indicated in parenthesis are letters or numbers of items in the relevant normative acts.
Источник: составлено автором по соответствующим нормативно-правовым актам / Source: compiled by author based on regulations indicated in the column headings.

В то же время в последней по времени Стратегии появился новый приоритет, в формулировке которого упоминаются «социальные институты» и «методы гуманитарных и социальных наук», чего раньше не было (то есть эти науки до 2016 г. официально не входили в число приоритетов).

В целом можно утверждать, что между перечнями приоритетов, относящихся к разным моментам времени, не может быть установлено взаимно однозначное содержательное соответствие. Однако действующая система статистического наблюдения ориентирована на первый перечень приоритетов 2011 г., в то время как национальный проект «Наука» и государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» ориентированы на перечень приоритетов, установленный в Стратегии 2016 г. Это означает, что получение фактических значений целевых показателей (индикаторов) реализации национального проекта «Наука» и государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» потребует специальных пересчетов и корректировок; переход же к новому, модифицированному перечню приоритетов в рамках статистического наблюдения создаст проблему несопоставимости статистических данных.

**ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ ПРОГРАММ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ:
НЕСОПОСТАВИМОСТЬ И НЕАДЕКВАТНОСТЬ ПОКАЗАТЕЛЕЙ**

Анализ набора целевых показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг. (далее — старая госпрограмма) и государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» на 2019–2030 гг. (далее — новая госпрограмма) показывает, что на уровне состава

и наименований подпрограмм преемственность старой и новой государственных программ, а значит, и сопоставимость их результатов весьма ограничена (максимум два из шести составных элементов).

Так, старая госпрограмма действовала в трех редакциях⁸; конечная (третья) редакция включает четыре подпрограммы и одну федеральную целевую программу (ФЦП). Всего в данной государственной программе по состоянию на март 2019 г. было 32 целевых показателя (индикатора), включая семь показателей ФЦП. Новая государственная программа включает в себя пять подпрограмм и одну ФЦП⁹. Сопоставление списков подпрограмм показывает следующее.

Новая программа включает в себя подпрограмму 2, которая полностью относится к сфере образования, а не науки. Объем ассигнований на нее в 2019–2021 гг. составляет примерно 68 % общего объема ассигнований на всю государственную программу (подробнее см. ниже). Тем самым в одной государственной программе слили воедино высшее образование и научные исследования и разработки.

Текстуально названия подпрограмм старой и новой государственных программ не совпадают. Можно считать аналогичными лишь наименования подпрограммы 1 «Фундаментальные научные исследования» старой госпрограммы и подпрограммы 3 «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства» ее новой версии.

Новая государственная программа унаследовала от старой лишь ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы».

Несопоставимость старой и новой программ становится еще более очевидной, если перейти на уровень целевых показателей (индикаторов), количество которых в новой государственной программе (включая показатели подпрограмм), за вычетом подпрограммы 2, относящейся к сфере образования, по сравнению со старой государственной программой увеличилось на три единицы.

Наименования показателей (индикаторов) новой госпрограммы текстуально не совпадают с показателями (индикаторами) старой госпрограммы, за исключением относящихся к ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы».

Список показателей ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» включает не только наименования показателей, но и их целевые значения, что нетипично для паспортов госпрограмм, подпрограмм и ФЦП. Причины такого отступления от правил стандарта в документе не указаны¹⁰.

В наименованиях (а следовательно, как можно предполагать, в методиках расчета) новых показателей неоднократно используется отсылка к «приоритетам научно-

⁸ Редакция 1 (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301); редакция 2 (Постановление Правительства РФ от 30.03.2017 № 363); редакция 3, действующая по состоянию на март 2019 г. (Постановление Правительства РФ от 29.03.2018 № 346).

⁹ Подпрограмма 1 «Развитие национального интеллектуального капитала»; подпрограмма 2 «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования»; подпрограмма 3 «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства»; подпрограмма 4 «Формирование и реализация комплексных научно-технических программ по приоритетам Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, а также научное, технологическое и инновационное развитие по широкому спектру направлений»; подпрограмма 5 «Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности»; ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы».

¹⁰ См.: приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

технологического развития». Поскольку в наименованиях подпрограмм упоминается Стратегия научно-технологического развития, естественно предположить, что имеются в виду сформулированные именно в ней приоритеты. Однако, как было отмечено выше, федеральное статистическое наблюдение основывается не на этих приоритетах, а на перечне приоритетных направлений, установленном Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899. Каким образом будет осуществляться сбор данных для оценки значений показателей (индикаторов), упоминающих «приоритеты научно-технологического развития», из текста новой государственной программы остается неясным.

Таким образом, можно сделать вывод, что на уровне целевых показателей (индикаторов) преемственность и, следовательно, сопоставимость результатов между старой государственной программой и новой отсутствует. Более того, поскольку с принятием новой госпрограммы старая была отменена, это означает, что она осталась незавершенной. Неизвестно, будут ли в конечном счете достигнуты долгосрочные цели старой государственной программы — даже если и будут, то никто не станет оценивать результаты и принимать по этому поводу какие-либо политические решения. Иными словами, полноценное подведение ее итогов (с оценкой эффективности государственной программы в целом) не состоится.

До сих пор существует практика установления неадекватных целевых показателей государственных программ, которые никоим образом не позволяют оценить эффективность и результативность их выполнения. На этот факт обращают внимание многие российские исследователи [Миндели Л. Э., 2018; Миндели Л. Э., Черных С. И., 2017а, b; Пипия Л. К., Дорогокупец В. С., 2017]. Так, например, в старой госпрограмме был введен индикатор «Доля объема внутренних затрат на исследования и разработки за счет внебюджетных источников в части государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг. в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки за счет внебюджетных источников (%)». Для этого индикатора на период 2016–2020 гг. было установлено одно и то же целевое значение — 4,13, совпадающее с фактическим значением на 2016 г. Поскольку государство заинтересовано в увеличении доли внебюджетных источников в финансировании науки, и это соответствует общемировой тенденции, госпрограмму было бы естественно использовать как механизм стимулирования такой позитивной тенденции, тем более что одной из ее целей заявлялось «создание условий, необходимых для роста инвестиционной привлекательности научной, научно-технической и инновационной деятельности»¹¹. В этом случае стратегически более корректным было бы рассматривать в качестве свидетельства успешности реализации госпрограммы увеличение этого показателя, а не сохранение его на фактически сложившемся уровне.

Другой пример неэффективной организации программно-целевого финансирования — госпрограммы, которые напрямую не связаны с наукой, но включают в себя научные исследования, связанные с достижением целей различных главных распорядителей средств федерального бюджета (ГРБС). Например, госпрограммы «Социальная поддержка граждан» и «Содействие занятости населения» (плановые расходы на прикладные научные исследования в 2019 г. — 2 883 600 и 328 695 000 руб. соответственно). И в той, и в другой госпрограмме на уровне одной из подпрограмм введен индикатор «Удельный вес внутренних затрат на научные исследования и разработки, осуществляемые в рамках реализации государственной программы по государственным контрактам». При этом ни в целях этих двух госпрограмм, ни в наименованиях, целях и задачах соответствующих

¹¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301 (ред. от 30.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы».

подпрограмм никак не упоминаются научные исследования или НИОКР. Данный показатель не имеет прямой связи с целями и задачами госпрограмм. В то же время вклад этих двух госпрограмм в достижение такой цели общегосударственной экономической политики, как повышение внутренних затрат на научные исследования и разработки, незначителен. Иными словами, включение данного показателя в госпрограммы (подпрограммы) бессмысленно, и оно никак не позволяет контролировать результативность и эффективность соответствующих прикладных научных исследований в достижении целей госпрограмм. Показатель был включен в состав госпрограммы (подпрограммы) чисто формально, вероятно, с целью обоснования дальнейшего содержания соответствующих исследовательских учреждений.

Из приведенных выше примеров следует, что программно-целевой метод управления государственными расходами в сфере науки нередко остается чисто формальным инструментом. Данный вывод можно считать справедливым не только применительно к научно-технической сфере, но и к большинству государственных программ Российской Федерации [Марголин А., 2013, 2018; Борщевский Г. А., 2018].

ПЛАНИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ НА ГРАЖДАНСКУЮ НАУКУ В РАМКАХ ДВУХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Анализ бюджетных ассигнований в рамках старой и новой государственных программ демонстрирует, что плановые бюджетные ассигнования на реализацию старой госпрограммы пересматривались в каждой новой редакции. Кроме того, вносились изменения в соответствующие суммы за прошедшие годы в соответствии с фактически произведенными расходами. Динамика ассигнований в соответствии со всеми редакциями показана на рис. 1.

Рисунок 1

Бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг. в соответствии с тремя последовательными редакциями, млрд руб. / Budget allocations for the state program Development of Science and Technology

Источник: составлено автором по нормативным правовым актам (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301; Постановление Правительства РФ от 30.03.2017 № 363; Постановление Правительства РФ от 29.03.2018 № 346) / Source: compiled by the author based on the regulatory legal acts.

Эти данные свидетельствуют о том, что на протяжении 2013–2018 гг. постепенно происходило изменение уровня приоритетности расходов на гражданскую науку. Первоначально такое изменение, вероятно, было связано с последствиями экономического и финансового кризисов 2015–2016 гг., в частности, с дефицитом государственного бюджета. Кроме того, предположительно, сыграло роль досрочное прекращение ФЦП

«Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2014–2020 годы», среднегодовые расходы на которую должны были составить примерно 29 млрд руб. Однако при пересмотре госпрограммы в 2017 г. и признании фактического снижения расходов на нее в 2015–2016 гг. сохранялся расчет на то, что ситуацию удастся выправить к 2020 г., так как целевое значение бюджетных ассигнований на 2020 г. осталось неизменным. Тем не менее в 2018 г. это плановое значение было сокращено примерно на 52,5 млрд руб., и тем самым была фактически признана нереалистичность этого расчета.

Плановые объемы ассигнований по старой госпрограмме на 2019–2020 гг. могут быть сопоставлены с плановыми объемами, предусмотренными новой госпрограммой. Однако при этом следует учитывать, что новая программа охватывает не только гражданскую науку, но и высшее образование. Если исключить ассигнования на подпрограмму 2 «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования», то получится картина, представленная на рис. 2.

Рисунок 2

**Бюджетные ассигнования на гражданскую науку
в соответствии с государственной программой
«Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг., млрд руб. /
Budget allocations for civil research, state program
Development of Science and Technology in 2013–2020, billion rubles**

Источник: составлено автором по нормативным правовым актам / Source: compiled by the author based on regulatory legal acts.

Эти данные показывают, что по общему объему ассигнований новую госпрограмму можно считать прямой преемницей самой первой редакции старой госпрограммы (даже с некоторой прибавкой). По сути, произошел возврат к амбициозным планам развития науки 2013–2014 гг. В то же время прямое сопоставление на уровне подпрограмм невозможно, так как структура на уровне подпрограмм существенно изменилась.

ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах отмечается, что «многолетний зарубежный опыт свидетельствует об отсутствии равнозначных альтернатив программно-целевому управлению»¹². Одним из необходимых условий, обеспечивающих полноценное использование в бюджетной практике программно-целевого

¹² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р.

управления, является наличие адекватных бюджетных инструментов. В течение последнего десятилетия таким инструментом во многих зарубежных странах стали обзоры бюджетных расходов, которые проводятся и в научно-технической сфере.

Под обзорами бюджетных расходов понимается систематический анализ базовых расходов бюджета, направленный на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее приемлемого из этих вариантов. Целью проведения обзоров бюджетных расходов является не столько оптимизация (сокращение) расходов, сколько выявление недостаточно эффективно используемых ресурсов для их перенаправления на решение приоритетных задач [Бегчин Н. А. и др., 2018].

Важнейшей особенностью обзоров бюджетных расходов является тот факт, что они не заканчиваются разработкой предложений по оптимизации расходов, а подразумевают обязательное включение этих предложений (или по крайней мере их части) в формирующийся бюджет на очередной финансовый год и плановый период. В этом смысле они выгодно отличаются от традиционной оценки эффективности бюджетных расходов, которая проводится при планировании и оценке хода реализации государственных программ, поскольку такая оценка не предусматривает обязательной оптимизации расходов и их перенаправления на решение приоритетных задач [Богачева О. В., Смородинов О. В., 2018; Kennedy F., Howlin J., 2017; Robinson M., 2014].

По данным Минфина России, в 2019 г. было проведено пять пилотных проектов обзоров расходов¹³: в сфере материально-технического обеспечения государственных органов; проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначения; в сферах развития промышленности гражданского назначения; в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Кроме того, отдельный анализ был посвящен расходам федерального бюджета, главным распорядителем средств по которым является Федеральная служба судебных приставов¹⁴.

Задачами обзора бюджетных расходов на НИОКР является: а) определение проблемных зон возможного неэффективного расходования бюджетных средств; б) выявление путей и возможностей по сокращению (перераспределению) неэффективных расходов; в) разработка конкретных мер для повышения эффективности использования бюджетных средств, включая проведение оценки конкретных бюджетных ассигнований, оптимизируемых в результате реализации предлагаемых мер, в том числе по кодам бюджетной классификации; г) сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств и выбор и разработка рекомендаций по практической реализации наиболее приемлемого (приемлемых) из них.

В международной практике используется целый ряд методических рекомендаций и руководств по проведению обзоров расходов, подготовленных международными финансовыми институтами и национальными государственными органами. Что касается рекомендаций (руководств) по проведению обзоров расходов в сфере науки, технологий и инноваций, то до настоящего времени фактически единственным материалом такого рода остается Руководство по проведению обзоров государственных расходов в сфере науки, технологий и инноваций (НТИ), подготовленное группой специалистов Всемирного банка во главе с Пауло Корреа в 2014 г. [Correa P., 2014; Богачева О. В., Смородинов О. В., 2019b].

¹³ Обзоры бюджетных расходов / Электронный бюджет. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Закон%20о%20бюжете/Результаты%20обзоров%20бюджетных%20расходов?_adf.ctrl-state=1cpmioeci0_4®ionId=45.

¹⁴ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России).

Характерными особенностями данного руководства являются следующие.

Во-первых, авторы руководства полагают, что в основе обзоров расходов в сфере НТИ должны лежать те же методологические принципы, что и в основе общих обзоров расходов. Другими словами, авторы руководства считают правильным проведение комплексного обзора расходов в сфере НТИ, что, в частности, предполагает анализ всех этапов создания и использования результатов НТИ (включая промышленное использование) и всех стейкхолдеров, занятых в этом процессе.

Во-вторых, комплексный подход к обзору расходов, содержащийся в Руководстве, распространяется на выводы и рекомендации. Авторы Руководства советуют участникам рабочих групп, занимающимся анализом расходов и отчетов по обзорам расходов в сфере НТИ, включить туда рекомендации по совершенствованию государственного управления сферой НТИ, в том числе рекомендации по возможному изменению приоритетов и направлений реформ государственных финансов, а также рекомендации, непосредственно связанные с повышением эффективности внедрения результатов НИОКР и инноваций в производственном секторе.

В-третьих, авторы Руководства рекомендуют участникам рабочих групп анализировать не только непосредственные (*outputs*), но и промежуточные (*intermediate outcomes*) и конечные (*outcomes*) результаты реализации проектов и программ в сфере НТИ. Другими словами, по мнению авторов Руководства, комплексный подход к обзору расходов должен обязательно включать анализ и оценку эффективности и результативности проектов и программ, реализуемых в сфере НТИ.

В-четвертых, при проведении обзоров государственных расходов в сфере НИОКР и подготовке отчетов в Руководстве используется терминология и трактовка структуры НТИ и НИОКР, принятая в статистике и практике стран ОЭСР. Такой подход обеспечивает сравнимость исходных данных и результатов анализа и оценки, а также необходимые основы для проведения бенчмаркинга.

Из перечисленных выше особенностей руководства следует очевидный вывод: оценка эффективности (как операционной, так и социально-экономической) программ и проектов должна быть неотъемлемой частью обзоров расходов, которые охватывают научно-технический сектор.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в рамках проведенного анализа можно сделать следующие выводы и заключения.

1. В случае расходов на гражданскую науку программно-целевой метод управления государственными расходами во многом остается формальным.

2. Методику статистического наблюдения за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий нужно привести в соответствие с последними по времени стратегическими документами в части перечня приоритетных направлений.

3. Во всех государственных программах, по которым предусмотрены расходы на научные исследования и разработки, целесообразно выделить всю соответствующую деятельность в отдельные подпрограммы. Цели, задачи, ожидаемые результаты и показатели (индикаторы) этих подпрограмм должны быть связаны причинно-следственной связью с целями, задачами, ожидаемыми результатами и показателями (индикаторами) государственной программы в целом. В случае отсутствия или недостаточной обоснованности такой причинно-следственной связи необходимо исключить соответствующие основные мероприятия и расходы из госпрограмм.

4. Следует ввести запрет (в законы и подзаконные акты, определяющие методики разработки госпрограмм) на установление плановых значений показателей (индикаторов) на уровне ниже (хуже) фактически достигнутых в отчетный период.

5. В международной практике эффективным инструментом по оценке результативности государственных программ является обзор бюджетных расходов. Для России это совершенно новый инструмент, впервые опробованный в 2019 г. Минфином России. Представляется, что именно этот инструмент должен стать одним из основных при оценке результативности и эффективности расходов на научные исследования и в целом стать основой для определения объемов и направлений государственного финансирования научных исследований в Российской Федерации.

Список источников

- Бегчин Н. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 49–63.
- Богачева О. В., Смородинов О. В. Особенности проведения обзоров расходов в Ирландии: опыт для России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 5. С. 34–45.
- Богачева О. В., Смородинов О. В. Формирование условий для проведения обзоров расходов в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 1. С. 21–33.
- Богачева О. В., Смородинов О. В. Актуальные вопросы организации государственного финансирования НИОКР в странах ОЭСР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 37–50.
- Борщевский Г. А. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 1. С. 110–134.
- Куделич М. И. Система нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов: актуальные проблемы // Финансовый журнал. 2019. № 4. С. 36–49.
- Марголин А. Критерии эффективности при реализации государственных программ // Государственная служба. 2013. № 2. С. 22–27.
- Марголин А. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 6. С. 54–81.
- Миндели Л. Э., Черных С. И. Зарубежный опыт финансирования науки и возможности его применения в России. М.: ИПРАН РАН, 2017. 71 с.
- Миндели Л. Э., Черных С. И. Проблемы финансирования отечественной науки с учетом зарубежного опыта // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 4. С. 89–103.
- Пипия Л. К., Дорогокупец В. С. К вопросу об оценке результатов научной деятельности // Инновации. 2017. № 1 (219). С. 39–45.
- Финансовое обеспечение развития научно-технологической сферы / Под общей ред. Л. Э. Миндели. М.: ИПРАН РАН, 2018. 216 с.
- Correa P. Public Expenditure Reviews in Science, Technology, and Innovation: A Guidance Note / The World Bank Group, 2014. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21064/930760WPOBox380itureOReviewsOinOSTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Kennedy F., Howlin J. Spending reviews in Ireland – Learning from experience // OECD Journal on Budgeting. 2017. Vol. 16. № 2. P. 93–108.
- Robinson M. Spending reviews // OECD Journal on Budgeting. 2014. Vol. 13. № 2.

Поступила в редакцию 21 января 2020 г.

Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

- Begchin N.A., Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018). Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 49–63 (In Russ.).
- Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018). Features of Spending Reviews in Ireland: Experience for Russia. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 5, pp. 34–45 (In Russ.).
- Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2019a). Creation of Enabling Environment for Spending Reviews in Russia. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 1, pp. 21–33 (In Russ.).
- Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2019b). Major Aspects of Organization of Public R&D Funding in OECD Countries. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 2, pp. 37–50 (In Russ.).

Borshchevskiy G.A. (2018). Improvement Evaluation Approaches of the Russian Public Programs. *HSE Economic Journal*, vol. 22, no. 1, pp. 110–134.

Correa P. (2014). Public Expenditure Reviews in Science, Technology and Innovation: A Guidance Note. The World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21064/930760WPOBox380itureOReviews0inOSTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Kennedy F., Howlin J. (2017). Spending reviews in Ireland — Learning from experience. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 16, iss. 2, pp. 93–108.

Kudelich M.I. (2019). Regulatory Requirements System for Estimation of National Projects Efficiency: Current Problems. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 36–49 (In Russ.).

Mindeli L.E. (ed.). (2018). Financial Support for the Development of Scientific and Technological Sphere. Moscow: IPAN RAS Publ., 216 p. (In Russ.).

Mindeli L.E., Chernykh S.I. (2017a). Foreign Experience in Financing of Science and Possibility of Its Application in Russia. Moscow: IPAN RAS Publ., 71 p. (In Russ.).

Mindeli L.E., Chernykh S.I. (2017b). Financing Problems of Russian Science in View of Foreign Experience. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika — ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, no. 4, pp. 89–103 (In Russ.).

Margolin A. (2013). The Criteria of Effectiveness in Delivering Government Programs. *Gosudarstvennaya sluzhba — Public Administration*, no. 2, pp. 22–27 (In Russ.).

Margolin A. (2018). Why Government Program Evaluation Methodologies Require Improvement. *Ekonomicheskaya politika — Economic Policy*, vol. 13, no. 6, pp. 54–81 (In Russ.).

Pipia L.K., Dorogokupets V.S. (2017). Some Comments on the Evaluation of Research Productivity. *Innovatsii — Innovations*, no. 1 (219), pp. 39–45 (In Russ.).

Robinson M. (2014). Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13, no. 2.

Received 21.01.2020

Accepted for publication 10.02.2020

Налоговая конкуренция в России на разных этапах развития налоговой системы

Владимир Владимирович Громов, к. э. н., старший научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва
E-mail: gromov-vv@ranepa.ru, ORCID 0000-0003-1340-359X

Аннотация

Статья посвящена анализу внутренней налоговой конкуренции как явления, которое стало формироваться вместе с переходом России к рыночной экономике и по-разному проявлялось в процессе эволюции налоговой системы страны. Отражены особенности налоговой конкуренции, причины ее возникновения, масштабы и проявления, менявшиеся по мере налоговых преобразований. В статье показано, что внутренняя налоговая конкуренция — это неотъемлемая часть российской действительности, которая является отражением бюджетно-налогового федерализма и трансформируется под влиянием представлений о том, какой должна быть налоговая автономия субъектов Российской Федерации. Систематизация пройденного пути важна как для более глубокого понимания специфики действующего законодательства, так и для гармонизации налоговой политики, а также для осмысления перспектив и оценки вектора развития регионального налогообложения в Российской Федерации.

Ключевые слова: налоговая база, налоговая конкуренция, налоговая политика, налоговая реформа, налоговые доходы, налоговые стимулы, региональная конкуренция, факторы производства, федерализм

JEL: H71, K34

Для цитирования: 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.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-41-57

Regional Tax Competition at Different Phases of Tax System Evolution in Russia

Vladimir V. Gromov¹

E-mail: gromov-vv@ranepa.ru, ORCID 0000-0003-1340-359X

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

Abstract

The article is devoted to the analysis of tax competition as a phenomenon that began to rise with the transition of Russia to a market economy and manifested itself in different ways in the evolution of the national tax system. The analysis shows the features, reasons, scale and forms of tax competition prior, during and after the well-known Russian tax reform. Being an integral part of Russian economic reality, regional tax competition comes from fiscal federalism and changes depending on the tax autonomy of subnational governments. In addition, it is explained that unregulated tax competition can become

harmful and lead to adverse economic consequences. The solution to the problem lies in the field of balance between regional tax autonomy and reasonable federal restrictions, promoting fair tax competition among subnational governments. Systematization of the path traveled plays a key role in many aspects, including understanding of the current tax legislation, harmonization of tax policy at the federal level, and improvement of regional taxation in Russia.

Keywords: factors of production, federalism, regional competition, tax base, tax competition, tax incentives, tax policy, tax reform, tax revenues

JEL: H71, K34

For citation: Gromov V.V. Regional Tax Competition at Different Phases of Tax System Evolution in Russia. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 41–57 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-41-57.

ВВЕДЕНИЕ

Налоговая конкуренция представляет собой соперничество публично-правовых образований за мобильные факторы производства и (или) налоговую базу, выражающееся в использовании инструментов (рычагов) налоговой политики для целенаправленного воздействия на экономические интересы налогоплательщиков в минимизации налогов и достижения на этой основе конкурентных преимуществ. На мировой арене участниками конкурентной борьбы являются государства как налоговые юрисдикции; во внутренней налоговой конкуренции (т. е. конкуренции внутри страны) участвуют регионы (горизонтальная конкуренция), которые между тем могут конкурировать не только друг с другом, но и с центральной/федеральной властью (вертикальная конкуренция).

Экономическая основа налоговой конкуренции между регионами одной страны и между разными странами одинакова: возникновение соперничества и участие в нем обусловлены стремлением публично-правового образования расширить ресурсы экономического развития своей юрисдикции (территории)¹. Инвестиции и налоговые поступления, за которые в первую очередь разворачивается конкурентная борьба, изначально ограничены в объеме и характеризуются альтернативностью территориального размещения, в связи с чем отношения между странами/регионами и приобретают сопернический характер. Он находит свое отражение в приоритетах налоговой политики и особенностях построения налоговой системы, исходя из того, что налогам свойственна регулирующая функция. Благодаря ей возникают предпосылки для влияния публично-правового образования на потоки капитала и движение других факторов производства, а также формируются налоговые «мосты» для перемещения объектов налогообложения из одних налоговых условий в другие, более благоприятные.

Однако если государства изначально свободны в том, какие налоги, по каким ставкам и в каком порядке взимать, включая вопросы предоставления налоговых преференций ради улучшения инвестиционного и делового климата, то регионы, будучи встроенными в единое экономико-правовое пространство одного государства, могут реально конкурировать друг с другом, используя механизмы налогообложения, только при наличии налоговой автономии. Эта категория включает в себе полномочия субнациональных органов власти проводить собственную налоговую политику через установление и отмену налогов, а также изменение их отдельных элементов, прежде всего налоговых ставок и льгот

¹ В случае с вертикальной налоговой конкуренцией предметом соперничества выступают главным образом налоговые полномочия и налоговые доходы, распределяемые в том или ином объеме между центром и регионами.

[Blöchliger H., Nettley M., 2015]. Поэтому налоговая автономия — это характеристика самостоятельности регионов в сфере налогообложения.

Учитывая, что Россия является федеративным государством, налоговая конкуренция выступает как производная бюджетно-налогового федерализма. В экономической жизни страны она присутствует начиная с 1990-х гг. Именно тогда — вместе с децентрализацией государственного управления и переходом к рыночным отношениям в экономике — за российскими регионами были закреплены собственные источники налоговых доходов и ряд налоговых полномочий.

Однако с тех пор представления о том, какой должна быть региональная налоговая автономия, не раз менялись, во многом под влиянием особенностей развития самой налоговой системы. И в этом процессе следует выделить несколько этапов.

СТАНОВЛЕНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РФ И ВОЗНИКНОВЕНИЕ НАЛОГОВОЙ КОНКУРЕНЦИИ: 1991–1993 гг.

Трансформация российской экономики после распада Советского Союза сопровождалась коренными изменениями в налогообложении, главной идеей которых было превращение налогов в основной источник доходов бюджета страны, а результатом — формирование трехуровневой налоговой системы, соответствующей рыночным отношениям, с учетом федеративного устройства РФ. В соответствии с Законом об основах налоговой системы в РФ, который был принят в конце 1991 г., российские регионы получили право формировать собственную доходную базу из нескольких платежей (включая налог на имущество предприятий), объединенных в группу региональных налогов, полномочия определять по ним ставку в свободном режиме, т. е. без привычного в настоящее время «коридора» ставок, а также вводить налоговые льготы в пределах налоговых доходов, зачисляемых в бюджет региона. И хотя федеральный центр оставлял за собой право регулировать все основные, бюджетообразующие налоги, доходы региональных бюджетов в 1992–1993 гг. более чем наполовину формировались из отчислений налога на прибыль, подоходного налога с физических лиц и НДС².

Высокая зависимость регионов от федеральных налогов в условиях еще не проработанной законодательной базы и только начавшейся реформы межбюджетных отношений породила налоговую конкуренцию внутри страны — за распределяемые из центра налоговые доходы. Однако она была далека от добросовестной, поскольку в ее основе лежали неформальные (находящиеся вне законодательного регулирования) процедуры решения вопросов о распределении налоговых поступлений [Алиев Б. Х., Сулейманов М. М., 2010, с. 27]. Набравший силу в этот период процесс «индивидуализации налоговых взаимодействий центра с регионами» вел к жесткой борьбе субнациональных органов власти с центром за возможности увеличения доходной базы, необходимой для финансирования расходных полномочий, ответственность за которые была сброшена центром на субфедеральный уровень [Татаркин Д. А., 2007, с. 105].

Кроме того, приватизация крупных предприятий, ранее находившихся в собственности государства, превращала их в «лакомый кусок» для регионов, у которых формировался интерес в привлечении таких предприятий в качестве налогоплательщиков. Тем самым возникали предпосылки для налоговой конкуренции регионов уже друг с другом. Но и здесь были задействованы неформальные методы, при помощи которых на субфедеральном уровне стала проводиться налоговая политика. Во многом это объяснялось неэффективностью государственного контроля, существенно ослабленного на фоне макроэкономической нестабильности.

² Российский статистический ежегодник / Росстат, 2003.

Период «первоначального накопления капитала» также отличается внедрением в практику налогообложения механизмов территориально-избирательного налогового благоприятствования. Успешная реализация экономических реформ связывалась с привлечением в страну иностранных инвестиций. Поэтому, перенимая опыт зарубежных стран, государство пошло по пути экономического зонирования, что привело к созданию за очень короткий промежуток времени более десятка свободных экономических зон (СЭЗ). Решения о создании большинства из них были приняты российским руководством в 1991 г. Однако весь масштаб ситуации отражает тот факт, что образования СЭЗ на своей территории тогда добивались более 50 российских регионов [Павлов П. В., 2013].

Общая площадь СЭЗ, по имеющимся оценкам, заняла 7 % территории РФ [Лысова Т. А., 2012, с. 33]. Столь высокое значение объясняется огромными площадями, отводимыми под создание зон³ и, соответственно, под действие налоговых льгот, которые вели к значительной дифференциации налоговой нагрузки между российскими регионами. Эти льготы должны были превратить страну в привлекательную для зарубежных инвесторов юрисдикцию, однако единых правовых начал создания и функционирования СЭЗ не было, равно как и гармоничной концепции развития СЭЗ. Поэтому особый налоговый режим устанавливался для каждой зоны в отдельности, а преимущества льготного налогообложения отводились предприятиям с существенной долей иностранного капитала (более 30 %). Интересы остальных компаний при предоставлении налоговых льгот учитывались в меньшей степени.

Несмотря на введение благоприятного режима деятельности, свободные экономические зоны не оправдывали ожиданий ни в этот, ни в следующие этапы развития отечественной налоговой системы. Неразвитость инфраструктуры и минимальный объем средств, направляемых на функционирование СЭЗ, препятствовали освоению российского рынка иностранными компаниями [Колесникова, Ю. Ф., 2014, с. 19], что обусловило низкую эффективность самих СЭЗ.

НАРАСТАНИЕ ПРОТИВОРЕЧИЙ В НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ И «РОЖДЕНИЕ» ВНУТРЕННИХ ОФШОРОВ: 1994–1998 гг.

На этом этапе налоговая система продолжила свое развитие как часть экономико-политической системы, закреплённой в Конституции РФ 1993 г. Период времени, предшествовавший началу практической реализации налоговой реформы (вступление в силу первой части НК РФ с 1999 г.), отмечается существенными преобразованиями в сфере налогообложения, связанными с поиском оптимальной для России модели бюджетно-налогового федерализма. В то же время при отсутствии опыта рыночных реформ, во многом необходимого для эффективного регулирования налоговых отношений в переходной экономике, не учитывались последствия ряда решений, которые сегодня — с высоты современной теории и методологии налогообложения — воспринимаются как очевидно неприемлемые для нормального функционирования налоговой системы. В связи с этим она оставалась далека от совершенства, а вводимые (апробируемые) механизмы налогообложения способствовали раскручиванию недобросовестной налоговой конкуренции российских регионов. В свою очередь, у этой проблемы имелись нормативные основы, которые были заложены еще в конце 1993 г.

Во-первых, нормализация отношений федерального центра с регионами была тогда увязана с улучшением финансового состояния последних. Реализация такой цели означала расширение доходной базы региональных бюджетов, для чего был издан президентский указ, наделивший регионы правом самостоятельно вводить любые налоги и сборы,

³ В большинстве случаев СЭЗ создавались в границах целых регионов.

которые не были предусмотрены в налоговом законодательстве РФ⁴. Тем самым налоговая система была децентрализована, но децентрализация породила колоссальные по масштабам искажения в налогообложении, создав условия для экономически ничем не обоснованной, вредоносной «гонки» регионов за налоговые доходы. По сведениям Госналогслужбы РФ⁵, правом вводить дополнительные налоги и сборы на основе президентского указа воспользовались органы власти 70 регионов, которые в течение только 1995–1996 гг. установили более 100 дополнительных платежей⁶, отдельные из которых носили неординарный характер (например, в Республике Тыва был введен налог на продажу квартир, размер которого зависел от благоустройства продаваемого жилья⁷), а также могли нарушать единство экономического пространства страны (так, в Липецкой области был установлен сбор на ввоз алкогольной продукции на территорию области⁸). Если говорить в целом, то налоговая политика регионов характеризовалась субъективной фискальной направленностью, а вводимые ими налоги отличались слабой экономической проработкой [Балаганская Н. А., 2011]. Расшатывание основ налоговой системы привело к таким последствиям, как ее усложнение, снижение эффективности налогового контроля, нарушение справедливости распределения налоговой нагрузки, ущемление интересов налогоплательщиков (в том числе из-за двойного налогообложения).

Несостоятельность идеи почти абсолютной налоговой автономии, приведшей к усилению налогового прессы на предприятия и создавшей угрозу разрыва единого экономического пространства, послужила причиной отмены дополнительных полномочий субъектов РФ с 1997 г. Тем не менее на местах довольно часто фиксировались случаи несоблюдения требований федерального центра.

Во-вторых, именно в конце 1993 г. субъекты РФ были допущены к регулированию ставки налога на прибыль⁹. Однако в тот период преобладали принципиально иные взгляды на допустимые границы участия российских регионов в налогообложении прибыли. Считалось вполне логичным, что регион при выборе между налоговым стимулированием и мобилизацией налоговых доходов сам выберет ставку, по которой будет исчисляться налог на прибыль, зачисляемый в региональный бюджет, исходя из того, что интересы федерального бюджета в этом случае не затрагиваются. Поэтому привычный в наши дни «коридор» ставок не вводился: существовал лишь верхний предел ставки в размере 22 %, причем в отношении прибыли организаций, осуществлявших деятельность на финансовых рынках (банки, биржи, страховщики, брокерские конторы и др.) либо посредническую деятельность, региональную ставку разрешалось варьировать в пределах до 30 %. То есть, с одной стороны, расширялся объем налоговых полномочий субнациональных органов власти, что отвечало их фискальным интересам. С другой стороны, региональная налоговая ставка могла быть использована как регулирующий инструмент и снижена вплоть до нулевого значения, что само по себе позволяло регионам активно проводить собственную налоговую политику, выстраивая на своей территории особый налоговый климат.

Между тем у субъектов РФ еще с 1992 г. существовали полномочия предоставлять любые льготы по налогу на прибыль, объем которых согласно п. 9 ст. 7 (с 1995 г. п. 9 ст. 6) Закона о налоге на прибыль предприятий и организаций был ограничен лишь

⁴ Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268.

⁵ ГНС РФ — Государственная налоговая служба Российской Федерации — выполняла функции налоговой администрации России до конца 1998 г.

⁶ Письмо Госналогслужбы РФ от 21 августа 1997 г. № БЕ-6-01/607.

⁷ Закон Республики Тыва от 28 июня 1995 г. № 321.

⁸ Закон Липецкой области от 9 ноября 1995 г. № 25-ОЗ.

⁹ Право регулировать ставку налога на прибыль регионам предоставил Президент РФ своим Указом от 22 декабря 1993 г. № 2270. В дальнейшем это право было перенесено в Закон о федеральном бюджете на 1994 г., а с 1995 г. — отражено непосредственно в Законе о налоге на прибыль предприятий и организаций.

суммой направляемых в региональный бюджет налоговых платежей. В этих условиях структурирование ставки налога на прибыль на принципах преобладающего участия регионов в поступлениях этого налога — центр забирает себе налог по ставке 13 % — и широкой налоговой автономии было равнозначно переносу центра регулирования налоговой нагрузки на субфедеральный уровень. Подобное распределение бюджетно-налоговых компетенций открывало регионам возможности «играть» на экономических интересах налогоплательщиков, стремящихся к минимизации налогов в условиях крайне высокой налоговой нагрузки.

Вовлечение регионов в процесс определения ставки налога на прибыль при наличии слабых федеральных ограничений послужило «катализатором» недобросовестного соперничества регионов. Ведь именно с ее снижением связано появление на территории России одной из первых зон пониженного налогообложения, относимых к так называемым внутренним офшорам. Это был «налоговый оазис Калмыкии» [Авдокушин Е. Ф., 1999, с. 133], власти которой уже в 1994 г. воспользовались предоставленными полномочиями не для того, чтобы увеличить налоговые доходы, как тогда это сделали многие регионы, но для того, чтобы создать более комфортный налоговый режим¹⁰. Сначала в границах республики была снижена региональная ставка налога на прибыль (до 5 %), а с 1995 г. и вовсе отменена обязанность по уплате налога на прибыль в республиканский бюджет. Фактического ведения деятельности на территории региона для получения этой и других льгот (включавших освобождение от уплаты целого ряда других налогов) не требовалось: достаточным условием было наличие в регионе номинальной дирекции предприятия, а также внесение ежеквартальных сумм на региональные программы развития¹¹. При этом под льготно-офшорный налоговый режим была даже подведена организационная структура: функции по регистрации предприятий в Калмыкии и координации процесса предоставления налоговых льгот выполняло специально созданное для этих целей Агентство развития и сотрудничества. Властям региона удалось широко развернуть сеть этой структуры по стране, создав более двадцати ее представительств во всех крупнейших региональных центрах России. Поэтому «к 1999 году в республике было зарегистрировано около 5000 предприятий, пользующихся налоговыми льготами» [Локтионов А. С., 2002]. Однако впечатляющий рост количества регистрируемых компаний отрицательно воспринимался федеральными властями, которые связывали эти результаты с деятельностью теневого бизнеса [Алексеева С. С., 2008, с. 42].

Тем не менее налоговый режим Калмыкии стал своего рода образцом для подражания в глазах тех регионов, которые стремились увеличить свою доходную базу за счет массовой регистрации компаний. Механизм функционирования внутренних офшорных зон состоял в предоставлении налогоплательщикам существенных налоговых льгот, которые облекались в форму поддержки инвесторов и предоставлялись взамен обязательных отчислений на развитие региона. Компании, формально регистрировавшиеся в офшоре, оставались в выигрыше, так как отчисления в полной мере можно было компенсировать за счет налоговой экономии. В частности, на таком механизме был выстроен порядок налогообложения в Эколого-экономическом регионе «Алтай» в 1997 г.¹², где для создания конкурентоспособных условий привлечения инвестиций льготы предоставлялись в виде «налоговых каникул», причем не только по всем региональным и местным налогам, но даже по НДС. Объем самих льгот при этом в разы перекрывал затраты организаций по отчислениям в Фонд развития Республики Алтай [Зубакин С. И., 2003].

¹⁰ Калмыкия — налоговый оазис в России // Деловая пресса. № 29 от 01.08.2002. URL: http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mld_36_ald_121369.html.

¹¹ Закон Республики Калмыкия от 28 января 1995 г. № 7-І-З.

¹² Закон Республики Алтай от 10 апреля 1997 г. № 20-22.

В том же году на территории Алтайского края появилась свободная экономическая зона. Однако ее не следует путать с СЭЗ, которые создавались по решениям федерального центра. За одинаковым названием по-прежнему лежал льготный налоговый режим, сформированный на основе регионального законодательства в пределах доступных региону полномочий¹³. Как было впоследствии установлено, в границах этой зоны зарегистрировалось более 600 организаций, однако почти все из них вели свою деятельность за пределами края [Пансков В. Г., 2002, с. 19].

Однако нельзя не отметить, что проблема внутренних офшоров была многогранна. С одной стороны, среди них встречались муниципальные зоны пониженного налогообложения, как, например, город Углич в Ярославской области¹⁴. С другой стороны, к числу наиболее известных офшоров относится зона экономического благоприятствования «Ингушетия», находившаяся в сфере федерального регулирования¹⁵, но в конечном счете превратившаяся в «черную дыру» для бюджетной системы, в которой оказывались бюджетные средства соседних регионов. Не спасло ситуацию и создание в Ингушетии центра международного бизнеса, который в буквальном смысле был офшором, в границах которого зарубежные компании могли пользоваться полным освобождением от уплаты всех налогов РФ при обязанности по уплате лишь регистрационного и годового сборов¹⁶. Предоставление льгот исключительно нерезидентам не препятствовало уходу от налогов российскими налогоплательщиками, которые зачастую и были на самом деле бенефициарами налоговых льгот, получаемых через формально зарубежные фирмы¹⁷.

Таким образом, внутренняя налоговая конкуренция в рассматриваемые временные рамки не только увеличилась в масштабах, но стала отдельной проблемой для федеральных властей. Ее суть состояла в использовании региональных налоговых льгот и особых налоговых режимов в качестве способа наращивания финансовых ресурсов отдельно взятой территории за счет сокращения налоговой базы и, как следствие, источников экономического развития у других субъектов РФ. А поскольку налоговая база распределялась (перемещалась) в зоны пониженного налогообложения, падала эффективность налоговой системы, что в свою очередь негативно отражалось на состоянии государственных финансов в целом. И эта проблема подпитывалась сразу несколькими причинами.

В первую очередь возможности дифференциации налоговой нагрузки были предопределены легальными, но не продуманными на федеральном уровне механизмами распределения налоговых полномочий. Формирование зон пониженного налогообложения нельзя назвать чем-то противозаконным, поскольку данный процесс основывался на реализации регионами прав, закрепленных в федеральном налоговом законодательстве. В то же время проблема налоговой конкуренции проявилась не столько в наличии самих льгот, сколько в злоупотреблениях этими льготами, впоследствии ставших массовыми, и в сопутствующих экономических потерях для центра и субъектов РФ. Налоговая конкуренция в тех формах, в которых она проявлялась, вела к недопоступлениям налоговых доходов и оттого становилась вредоносной; а создание отдельными регионами условий, подходящих для реализации налоговых схем, делало налоговую конкуренцию недобросовестной. При этом под налоговой схемой в данном случае следует понимать действия налогоплательщиков, нацеленные исключительно на снижение налоговых обязательств.

¹³ Закон Алтайского края от 4 февраля 1997 г. № 2-ЗС.

¹⁴ Решение Думы Угличского МО от 4 ноября 1998 г. № 65.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 740.

¹⁶ Федеральный закон от 30 января 1996 г. № 16-ФЗ.

¹⁷ Кошкина Ю. Русские народные офшоры: как Россия пыталась создать «налоговый рай» / Banki.ru. URL: <https://www.banki.ru/news/daytheme/?id=10566758>.

В свою очередь злоупотребления, искажавшие принцип справедливого соперничества регионов, были возможны в силу экономических и технико-юридических причин.

К экономическим причинам следует отнести непомерно тяжелое налоговое бремя, которое сформировало у налогоплательщиков мотивацию уходить в «тень» и повышенный спрос на налоговые льготы, подтолкнувший регионы к предложению мер повышенного налогового благоприятствования. Переход к рыночным принципам формирования государственных доходов, связанный с появлением в экономике РФ предпринимательского сектора, происходил в условиях нарастающего дефицита бюджетных средств. Поэтому структура налоговой системы тогда сложилась под влиянием явного приоритета фискальных интересов государства над интересами налогоплательщиков, что нашло отражение как в сложном, даже громоздком составе налоговой системы (огромное число налогов и сборов), так и в тяжести налогового бремени, возложенного на бизнес. Поэтому роль налоговых льгот как инструмента регулирования социально-экономических процессов (для регионов) и способа уменьшения налоговых обязательств (для налогоплательщиков) была особенно высокой. На стыке этих свойств льготного налогообложения и возникала налоговая конкуренция.

К технико-юридическим причинам относятся недоработки налогового законодательства: прежде всего отсутствие четкого определения обособленного подразделения, отягощенное вольным трактованием отдельных положений Гражданского кодекса РФ. Более того, можно говорить о том, что до принятия первой части НК РФ в России не было «целостной системы налогообложения филиалов, представительств или обособленных структурных подразделений» [Динова А., Морро М., 1999, с. 158], наличие которой препятствовало бы манипуляциям с распределением налоговой базы между территориями и могло создать барьеры для снижения налоговых платежей через внутрироссийские зоны офшорного типа.

Наряду с этим нормативно-правовая база была сложной и объемной, а платежно-налоговая дисциплина оставляла желать лучшего и нуждалась в укреплении. Из-за этого к сфере налоговых отношений примешивались неформальные методы взаимодействия с налогоплательщиками, когда степень соблюдения правил налогообложения определялась на местах путем переговоров [Пузин А. М., 2005, с. 62]. Как следствие, внутренние офшоры становились площадкой для особых отношений между региональными властями и крупными компаниями, которых интересовала в первую очередь возможность оптимизировать налоги¹⁸. Очень многое при этом зависело «от уровня личных контактов регионального руководства с федеральными органами»¹⁹.

Как следствие, налоговая конкуренция, существовавшая на фоне постоянного противостояния центра и регионов, получила двойственное воплощение на практике, поскольку благоприятный налоговый режим, применяемый регионом для привлечения налогоплательщиков, не всегда означал использование лишь законодательно установленных полномочий для снижения налоговых ставок и предоставления льгот, но также мог включать неформальные механизмы благоприятствования бизнесу в сфере налогообложения.

НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ: 1999–2005 гг.

Последствия, вызванные разорительным соперничеством регионов, остро ощущались на федеральном уровне и стали одним из факторов, которые указывали на необходимость

¹⁸ Что такое офшор и опыт России в этом направлении / РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20130321/928406561.html>.

¹⁹ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 17 февраля 1998 г.

безотлагательного пересмотра основ законодательства о налогах и сборах. Столь масштабную задачу планировалось реализовать в рамках налоговой реформы. И хотя налоговая конкуренция тогда не выделялась в самостоятельную проблему, ее влияние осознавалось в полной мере еще до начала радикальных преобразований налоговых отношений в РФ.

Как отметил Президент России еще в 1997 г., выступая с посланием Федеральному собранию, в налоговой системе РФ создана «ситуация, при которой капиталы идут не туда, где российская промышленность способна развиваться ... а туда, где можно явно или тайно не платить налоги»²⁰. Бизнес перемещался в регионы, где было ниже налоговое бремя и «где местные власти закрывали глаза на налоговые нарушения», вследствие чего была сильно сокращена доходная часть бюджетной системы в целом [Титов Н. Ю., 2004, с. 49]. Тогда же пришло и понимание того, что социально-экономическое развитие отдельных территорий не должно финансироваться ценой сокращения доходов бюджетов других субъектов РФ²¹.

При этом сама налоговая система была сильно искажена — высокая налоговая нагрузка сочеталась с несправедливостью налогообложения (в частности, из-за индивидуальных налоговых льгот), — чем стимулировала не развитие бизнеса, а уклонение от уплаты налогов. И потому вместо роста налоговых доходов наблюдалось их снижение. В своем прежнем виде налоговая система не могла обеспечить реализацию принципа бюджетной эффективности и нуждалась в реформировании, идеология которого состояла в установлении более «мягкого» налогового режима для всех при существенном сокращении налоговых льгот и одновременном упрощении налогового законодательства в рамках его кодификации.

Реформа была активизирована, начиная с принятия первой части Налогового кодекса, вступившей в силу в 1999 г. Однако сам по себе этот факт не означал моментального решения всех проблем, которые продолжали накапливаться и даже успели перейти в начало 2000-х гг. В частности, это объяснялось инерционностью укоренившихся методов конкурентной борьбы на субфедеральном уровне и поэтапным характером налоговой реформы, которая реализовывалась в течение нескольких лет. Например, на территории Угличского муниципального округа (в зоне пониженного налогообложения) почти 93 % зарегистрированных там предприятий (1,3 тыс. из 1,4 тыс.) вели свою деятельность, по данным за 2001 г., во многих других субъектах РФ. В том же году было зафиксировано, что количество территорий с льготным налогообложением достигает в России почти трех десятков, т. е. в сравнении с тем, что было в середине 1990-х гг., ситуация серьезно ухудшилась. Признаками внутренних офшоров обладали налоговые режимы, созданные в том числе в Новгородской и Калужской областях, Республике Бурятия, городах Центральной России, включая Курск и Шаховской район Московской области [Павлов П. В., 2012, с. 56]. Как зоны пониженного налогообложения известность получили Республика Мордовия, а также Чукотский АО [Пансков В. Г., 2005, с. 4]. При этом Калмыкия, как и ранее, подтверждала свой статус «эталонного» офшора, поскольку внутри Южного федерального округа относилась к числу регионов с самыми низкими поступлениями налоговых доходов, тогда как по количеству зарегистрированных частных предприятий на начало 2002 г. опережала больше половины «соседей» своего округа²².

Наряду с этим возросло и количество свободных экономических зон, которых в 2001 г. насчитывалось около двадцати. Причем их тоже часто сравнивали с офшорами

²⁰ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 6 марта 1997 г.

²¹ Постановление Правительства РФ от 3 июля 1997 г. № 821.

²² Регионы России. Социально-экономические показатели / Росстат, 2002.

[Неучева М. Ю., 2009, с. 29], хотя изначально ожидалось совсем другие результаты: налоговые льготы должны были высвободить дополнительные средства для увеличения объема инвестиций в отечественную экономику. Тем самым ускорился бы процесс ее оздоровления и укрепились рыночные формы хозяйствования в России. Но, как показало время, будучи в большинстве своем неэффективными, СЭЗ вовлекались в схемы оптимизации налогообложения, в результате чего государство теряло доходы [Иващенко Н. С., 2004]. Причем проблема выходила далеко за пределы налогового соперничества регионов, поскольку СЭЗ нередко превращались в каналы «перекачки» валюты, ресурсов и стратегического сырья из России в другие страны, т. е. способствовали расширению теневой экономики, нанося стратегический ущерб стране. По экспертным оценкам, наибольшая доля нелегально вывозимого из страны капитала проходила тогда именно через СЭЗ [Павлов П. В., 2006, с. 106]. Для этого существовало много причин, включающих и слабость концепции развития СЭЗ, и размытость целей их создания, и неразвитость инфраструктуры, и отсутствие рамочного закона о СЭЗ, и регулирование налогообложения на территории зон в рамках неналогового законодательства, и предоставление налоговых льгот без должной системы ограничений, равно как без надлежащего контроля за тем, как используются эти льготы.

Кроме того, уже после начала налоговой реформы в России успел появиться третий тип внутренних офшоров, связанный с льготным налогообложением на территории так называемых закрытых городов, или ЗАТО (закрытых административно-территориальных образований). Там располагались предприятия оборонной промышленности, которые в период экономических реформ потеряли заказы. Поэтому ЗАТО, экономика которых строилась на деятельности этих предприятий, нуждались в поддержке со стороны федерального центра. Исправить ситуацию, улучшив финансовое положение указанных городов, должны были особые бюджетно-налоговые полномочия местных органов власти, которые уже с 1992 г. были наделены правом оставлять в своем бюджете все собранные налоги. Однако для их аккумулирования были нужны налогоплательщики, и прежде всего достаточно крупный бизнес, налоги которого могли бы обеспечить наполнение доходной части бюджетов ЗАТО в новой экономической реальности. Но очевидно, что такого бизнеса на территории закрытых городов не было в силу их особой хозяйственной специализации. Поэтому со второй половины 1998 г. местным органам власти разрешили предоставлять организациям дополнительные налоговые льготы²³, которые рассматривались в качестве компенсационно-стимулирующего механизма финансирования экономики ЗАТО, основанного на привлечении в ее развитие частных инвестиций.

В действительности фискальная «свобода» местных властей обернулась стремительной офшоризацией ЗАТО, истоки которой лежали в возможностях договариваться с бизнесом и совершенно легально предоставлять ему освобождения от уплаты почти любых налогов, включая даже федеральные²⁴.

Среди всего количества ЗАТО — в 2001 г. их было 43 — около половины Минфин России относил к зонам офшорного типа²⁵. Выгоды от регистрации на их территории получал крупный бизнес: в частности, нефтехимические, газовые, металлургические предприятия, производители алкогольных напитков. В свою очередь, предоставление большего объема налоговых льгот становилось гарантией успеха, поскольку увеличивало конкурентные преимущества с позиции привлекательности налогового режима для бизнеса. Поэтому ЗАТО конкурировали не только с остальными регионами, но и между собой, что выразилось

²³ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 144-ФЗ.

²⁴ С учетом того, что федеральные налоги зачислялись в бюджеты ЗАТО до 2000 г.

²⁵ Что такое российские офшоры // Коммерсантъ. № 144 от 13.08.1999. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/223685>.

в «соревновании» за максимизацию налоговых льгот, ущерб от которого оценивается потерями федерального бюджета в объеме десятков миллиардов рублей²⁶.

Вместе с тем период проведения налоговой реформы характеризуется не только усугублением ранее возникших проблем, но и реализацией целого комплекса жестких мер для их решения. Важной составляющей налоговой реформы стали меры, которые по существу были нацелены на сдерживание и пресечение искусственного, экономически вредного соперничества регионов. В этой сфере налоговая реформа проводилась, исходя из следующих приоритетов: повысить авторитет и позиции федерального центра в отношениях с регионами, сократить неравномерность регионального развития, остановить злоупотребления, связанные с применением налоговых льгот, и положить конец «налоговому произволу властей некоторых регионов»²⁷. Исходя из этого, направления, по которым поэтапно проводилась реформа, включали в себя: централизацию налоговых полномочий, ликвидацию зон пониженного налогообложения в регионах, превратившихся во внутренние офшоры, и упорядочение процесса создания свободных экономических зон как федеральных механизмов налоговой поддержки регионов.

Реализация государственной политики по перечисленным направлениям фактически началась с деофшоризации ЗАТО, которая интересна попытками государства в «ручном» режиме контролировать порядок предоставления и использования дополнительных налоговых льгот, т. е., говоря современным языком, регулировать налоговую конкуренцию. Для этого Правительство России даже выпустило специальные правила, призванные исключить ситуации предоставления экономически необоснованных налоговых льгот, чтобы не допустить роста бюджетных потерь. Эти правила предусматривали: обязательность согласования указанных льгот с Минфином России; запрет на возмещение из федерального бюджета выпадающих доходов, образующихся при предоставлении льгот в течение года; возможность пересмотра размера дотаций и даже отмены налоговых льгот в том случае, если их применение не было согласовано или привело к использованию высвобожденных средств на цели, не связанные с инвестициями и созданием рабочих мест в ЗАТО. При этом сумма налоговой экономии по отмененным льготам подлежала уплате в федеральный бюджет. Кроме того, правилами ограничивался состав налогов, по которым могли быть предоставлены льготы. В частности, к ним были отнесены НДС и акцизы²⁸.

Кроме того, в законах о федеральном бюджете на протяжении ряда лет российские власти последовательно урезали чересчур широкие полномочия властей ЗАТО в части, касающейся предоставления дополнительных льгот по федеральным налогам. Но в конечном счете данный процесс завершился полной отменой с 2005 г. всех особых налоговых полномочий, действовавших в границах ЗАТО, из чего следует, что эффективнее отказаться от непродуманных норм, нежели в ручном режиме регулировать риски их применения на практике.

Одновременно шел процесс реформирования налога на прибыль. В главе 25 НК РФ, которая вступила в силу с 2002 г., помимо снижения ставки налога с 35 до 24 % существенно изменился формат участия субъектов РФ в регулировании налогообложения прибыли. Во-первых, региональные власти лишились права вводить любые льготы по налогу на прибыль в пределах суммы налоговых поступлений, в том числе предоставлять налоговые освобождения от уплаты региональной части налога. Теперь льготы могли быть предоставлены только в виде пониженной налоговой ставки. Во-вторых, устанавливался

²⁶ Алексеев А. ЗАТО не платят налогов // Российская газета. № 3427 от 12.03.2004. URL: <https://rg.ru/2004/03/12/zato.html>.

²⁷ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 23 февраля 1996 г.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 15 июня 1998 г. № 595.

«коридор» ставок во избежание существенной дифференциации налоговой нагрузки между регионами. Отсутствие нижней границы снижения региональной ставки могло провоцировать чрезмерное, экономически не обоснованное льготирование, способное искажать распределение налоговой базы и вести к оседанию налоговых поступлений в регионе с более благоприятным налоговым режимом при общем увеличении выпадающих доходов. Кроме того, высокий контраст ставок провоцировал бы другие регионы снижать их для того, чтобы поддерживать у себя конкурентоспособный налоговый климат.

Инвестиционные льготы по налогу на прибыль, на которых «вырастали» зоны пониженного налогообложения, могли применяться лишь по остаточному принципу — если были предоставлены организациям ранее. Но и они были окончательно отменены с 2004 г.²⁹, что ликвидировало правовые основы существования внутрироссийских офшоров, а значит, и недобросовестной налоговой конкуренции между регионами, которые уже не могли предложить бизнесу сопоставимый с прежним льготный налоговый режим.

Иначе решалась проблема функционирования СЭЗ. Поскольку этот механизм регионального развития изначально был отделен от общего режима налогообложения и при правильном применении мог оказаться действительно полезным, российские власти не стали его отменять. Вместо этого было решено перестроить концепцию экономического зонирования в налоговых целях, сделать ее более продуманной. Поэтому в 2005 г. был принят Закон об особых экономических зонах (ОЭЗ), по которому ликвидировались все СЭЗ, за исключением зон в Калининградской и Магаданской областях (ввиду их особого значения для геополитических интересов страны).

В новой концепции исключалось многообразие (вариативность) особых экономических и правовых режимов деятельности, были четко обозначены цели создания ОЭЗ (прежде всего поддержка промышленного производства и высоких технологий), в соответствии с ними выделены основные типы ОЭЗ, установлены соответствующие им налоговые преференции, доступные только при условии осуществления соответствующего вида деятельности в границах ОЭЗ и отсутствия филиалов и представительств в других регионах (и даже за пределами самой зоны). Кроме того, был законодательно реализован принцип компактности зон, потому что «чрезмерно большие размеры территорий ОЭЗ привели бы к снижению концентрации инвестиционных, трудовых и иных ресурсов»³⁰.

ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВОЙ КОНКУРЕНЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

В ходе налоговой реформы была проделана огромная работа, благодаря которой налоговая система была очищена от тех изъянов, которые, создавая условия для недобросовестной налоговой конкуренции между регионами, искажали движение налоговой базы и вели к сокращению доходов бюджетной системы. Решение проблем, порождаемых такой конкуренцией, позволило не только улучшить собираемость налогов, но и заметно упорядочить процесс функционирования налоговой системы, базовая структура которой отражает ее современное состояние, а развитие осуществляется главным образом путем отшлифовки законодательных норм и настройки отдельных налоговых механизмов в контексте современных вызовов и меняющейся экономической конъюнктуры.

Вместе с тем было бы неверно считать, что налоговая конкуренция осталась в прошлом, поскольку в федеративном государстве она представляет собой способ взаимодействия органов власти друг с другом [Пинская М. Р., 2010, с. 108]. То есть при изменении региональной налоговой автономии налоговая конкуренция не исчезает, но меняет свой

²⁹ Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 163-ФЗ.

³⁰ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 167003-4.

масштаб, а также формы проявления на практике. И значение налоговой реформы заключалось не в том, чтобы элиминировать конкуренцию, а в том, чтобы сбалансировать ее экономическое влияние путем централизации налоговых полномочий. В то же время проблема налоговой конкуренции не исчезла даже после налоговой реформы.

В одном из своих писем Минфин России отметил, что «для современной экономической ситуации... характерно значительное увеличение рисков, связанных с манипулированием ценами во внутрироссийских сделках»³¹. Как показало время, даже введение «коридора» значений для региональной ставки налога на прибыль не решило вопроса искусственного перемещения налоговой базы между регионами из соображений налоговой минимизации, поскольку небольшое снижение ставки при большой прибыли тоже позволяет получить весомую налоговую экономию. С помощью сделок между взаимозависимыми лицами мог быть выбран регион с меньшей налоговой нагрузкой как наиболее благоприятный для уплаты налога на прибыль, что одновременно приводило и к проблеме налоговой конкуренции, и к проблеме необоснованности налоговой выгоды, которая стала активно решаться с 2012 г. Именно тогда был усилен налоговый контроль за трансфертным ценообразованием, исходя из того что «нормы ст. 20 и 40 Налогового кодекса РФ ... не обеспечивали обоснования применяемых в сделках цен» [Чайковская Л. А., Мамрукова О. И., 2012, с. 37]. Одновременно был запущен механизм консолидированного налогообложения.

Консолидация налоговой базы не вела к созданию льготного налогового режима, но тем не менее носила преференциальный характер ввиду того, что предусматривала суммирование прибылей и убытков объединенных в одну группу компаний — консолидированную группу налогоплательщиков (КГН). Но более важно то, что уплата налога на прибыль с совокупного финансового результата рассматривалась как способ ограничения негативных эффектов, связанных с перемещением налоговой базы между субъектами РФ, поскольку такой порядок налогообложения должен был снизить стимулы для применения взаимозависимыми компаниями трансфертных цен³². Более того, ожидалось, что распределение поступлений налога на прибыль между региональными бюджетами будет более справедливым ввиду применения формулы, учитывающей реальный объем деятельности (степень экономического присутствия) компании в том или ином регионе.

Однако возможности компаний консолидировать налоговую базу в сочетании с правом регионов снижать ставку налога на прибыль выразились в усилении налоговой конкуренции внутри страны. В отдельных случаях льготы по налогу на прибыль подводились под отрасли экономики, в которых осуществляли деятельность группы компаний, либо устанавливались непосредственно для участников таких групп. Возникшие вследствие этого недопоступления налоговых доходов в региональные бюджеты оцениваются за 2015–2016 гг. в сумме более 45 млрд руб.³³

Вместе с тем проблематика КГН как таковая шире вопросов налоговой конкуренции и имеет самостоятельное значение. Следует учитывать, что территориальное распределение налоговой базы под влиянием региональных налоговых льгот не всегда отрицательно, хотя и может быть существенным: так, анализ основных итогов функционирования консолидированных групп, проведенный Минфином России по результатам 2014 г., позволил установить, что в 53 субъектах РФ (62 %) поступления налога на прибыль увеличились, тогда как в 32 других субъектах РФ (38 %) они уменьшились. При этом рост составил

³¹ Письмо Минфина России от 20 июля 2017 г. № 03-12-11/1/46174.

³² Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 392729-5.

³³ Создание консолидированных групп налогоплательщиков привело к значительному снижению поступления налога на прибыль организаций / Счетная палата РФ. 11.01.2018. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/32238.

61,9 млрд руб., а снижение — 127,0 млрд руб.³⁴, т. е. совокупный бюджетный эффект получился отрицательным, что в свою очередь представляет собой отдельную от налоговой конкуренции проблему. Причем на потери бюджета влияло не только применение пониженных ставок налога на прибыль, но и зачет убытков одних компаний в счет прибыли других. Так, Счетной палатой РФ было установлено, что консолидация налоговой базы привела к выпадающим доходам российского бюджета, объем которых за период 2012–2016 гг. оценивается в размере 322,5 млрд руб. Именно поэтому с 2014 г. в России действует мораторий на регистрацию договоров о создании КГН, который периодически продлевается.

На сегодняшний день налоговая система развивается в направлении своей централизации, так как с 2019 г. в связи отменой налогового контроля за трансфертным ценообразованием по внутрироссийским сделкам федеральный центр забрал у субнациональных органов власти полномочия снижать региональную ставку налога на прибыль (в качестве симметричной меры, чтобы исключить риски бесконтрольного перераспределения налоговой базы в регионы с пониженным уровнем налогообложения). При этом возможности субъектов РФ участвовать в регулировании налога на прибыль не исключаются полностью и одновременно переводятся в новый формат. С одной стороны, налоговые послабления по инициативе региональных властей теперь допускаются исключительно в случаях, которые определяет федеральный центр: так, ставка налога на прибыль по-прежнему может быть снижена регионом, но только если речь идет о применении *льготных налоговых режимов* для инвесторов³⁵. С другой стороны, акценты в налоговом стимулировании организаций на региональном уровне переносятся на адресность и прямой эффект льготирования, что достигается посредством внедрения инвестиционного налогового вычета. Он фактически заменяет собой льготную ставку при *общем налоговом режиме*, позволяя в течение 2018–2027 гг. уменьшать непосредственно сумму налога на прибыль, и тоже предоставляется по решению региона, но при условии осуществления организацией инвестиций по направлениям, закрепленным в НК РФ.

Таким образом, внутренняя налоговая конкуренция по-прежнему остается одной из тех характеристик межбюджетных отношений, которые необходимо учитывать при выборе путей и ключевых параметров развития налоговой системы РФ. При этом изменения последних лет в сфере налогообложения были направлены на сдерживание распределительных эффектов налоговой конкуренции, что позволяет говорить о внимании российских властей к этой проблеме. Сегодня налоговая конкуренция по-прежнему остается реальностью, но ее масштабы, а также риски трансформации в недобросовестное соперничество регионов заметно ниже, чем прежде. В частности, этому способствует сохранение налогового контроля в отношении сделок, участники которых применяют разные ставки налога на прибыль (подп. 1 п. 2 ст. 105.14 НК РФ). Именно сюда входят случаи применения названных выше льготных режимов деятельности, в системе которых льготная ставка налога на прибыль выступает центральным элементом преференциального налогообложения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Налоговая конкуренция в России как федеративном государстве является объективной стороной взаимоотношений субъектов РФ. Поэтому, на наш взгляд, проблема налоговой

³⁴ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

³⁵ Речь идет о таких режимах, как особые экономические зоны (в том числе в Магаданской области) и свободная экономическая зона (Республика Крым и город Севастополь), региональные инвестиционные проекты и специальные инвестиционные контракты, территории опережающего развития и свободный порт Владивосток.

конкуренции — не в самой конкуренции, которая может быть и справедливой, а в рисках ее недобросовестности. И хотя данная категория является преимущественно морально-этической, можно заключить, что налоговая конкуренция становится недобросовестной в случае, когда строится на неформальных договоренностях с налогоплательщиками и допускает необоснованные искажения в территориальном распределении налоговых доходов. Как правило, недобросовестность налоговой конкуренции предопределяет и ее вредоносность. Заметим, что в ходе развития налоговой системы РФ отрицательные эффекты соперничества регионов проявлялись тогда, когда организации пытались минимизировать налоги, а регионы предоставляли льготы, позволяющие достичь этой цели. Отсюда следует, что проблема налоговой конкуренции тесно связана с целенаправленной налоговой минимизацией со стороны налогоплательщиков и имеет ряд признаков, которые указывают на недобросовестность конкуренции. В их числе: необоснованность налоговой выгоды; несоответствие территорий получения прибыли (формирования налоговой базы) и уплаты налога; расхождение между реальным объемом экономической активности в регионе и величиной уплачиваемых в его бюджет налоговых доходов; неформальные соглашения, используемые в качестве способа взаимодействия с налогоплательщиками с целью привлечения их инвестиций и (или) налоговой базы.

Тем не менее в решении проблемы налоговой конкуренции следует избегать крайностей, ведь контроль рисков легче всего обеспечить сужением региональной налоговой автономии до минимума. Иными словами, нужен компромисс, выстраиваемый на балансе региональных полномочий и разумных федеральных ограничений. Попытки найти его характеризуют текущую налоговую политику, ведь на фоне централизации налога на прибыль федеральные власти ставят своим приоритетом отмену федеральных льгот по региональным и местным налогам, тогда как регламентация случаев, при которой субъекты РФ могут снижать налог на прибыль, формирует правовые основы для управляемой налоговой конкуренции.

Однако нельзя не отметить, что в последние годы — во многом под влиянием финансово-экономического кризиса и международных санкций — простота и нейтральность налоговой системы, достигнутые в ходе налоговой реформы, отходят на второй план, уступая место долгосрочным целям повышения конкурентоспособности российской экономики уже на мировой арене. Последнее проявляется в регулярном расширении перечня льготных налоговых режимов, направленных на стимулирование инвестиционной активности на региональном уровне. Однако конкретные приоритеты предоставления многочисленных, но в конечном счете похожих друг на друга преференций в сфере налогообложения не сформированы, в то время как «наличие большого количества несистемных налоговых льгот искажает конкурентную среду»³⁶.

Список источников

Авдокушин Е. Ф. Международные экономические отношения: Учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИВЦ «Маркетинг», 1999. 264 с.

Алексеева С. С. Региональные приоритеты финансово-экономического развития особых экономических зон: на примере Калининградской области: дис. ... канд. экон. наук. Акад. труда и соц. отношений. Москва, 2008. 173 с.

Алиев Б. Х., Сулейманов М. М. Эволюция налогового федерализма в России // Финансы и кредит. 2010. № 33. С. 26–31.

Балаганская Н. А. Проблемы неправомерного вмешательства государственных органов, наделенных налоговой компетенцией, в деятельность субъектов предпринимательства // Налоги (газета). 2011. № 22.

³⁶ Интервью заместителя министра финансов И. Трунина / ТАСС. 11.09.2018. URL: <https://tass.ru/interviews/5548080>.

- Динова А., Морро М. Налогообложение обособленных структурных подразделений // *Налоговый вестник*. 1999. № 11. С. 158–160.
- Зубакин С. И. Республика Алтай: прошлое, настоящее, будущее / *Бюджет.Ru*. 2003. № 4–5. URL: <http://bujet.ru/article/20759.php>.
- Ивашенко Н. С. Соотношение специального и льготного режима налогообложения // *Налоги и налогообложение*. 2004. № 10.
- Колесникова Ю. Ф. Модернизация особых экономических зон в современной России: кластерный подход: дис. ... канд. экон. наук. Тамб. гос. ун-т им. Г. Р. Державина. Тамбов, 2014. 166 с.
- Локтионов А. С. Использование налоговых льгот как инструмент инвестиционной политики в Республике Калмыкия // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование*. 2002. № 2–3. URL: http://dpr.ru/journal/journal_9_4.htm.
- Лысова Т. А. Налоговые инструменты регулирования развития особых экономических зон: дис. ... канд. экон. наук. Финансовый ун-т при Правительстве РФ. Москва, 2012. 149 с.
- Неучева М. Ю. Особые экономические зоны как инструмент антикризисной политики // *Экономика региона*. 2009. № 4. С. 27–33.
- Павлов П. В. Административно-правовое регулирование деятельности офшорных зон // *Вестник Российской таможенной академии*. 2012. № 4. С. 54–59.
- Павлов П. В. Особые экономические зоны как институциональные инструменты включения России в глобализирующееся мировое хозяйство: дис. ... д-ра экон. наук. Ростовский гос. ун-т. Таганрог, 2006. 360 с.
- Павлов П. В. Особые экономические зоны как механизм эффективного развития международной инвестиционной и инновационной деятельности // *Мировая политика*. 2013. № 1. С. 51–144. URL: <https://doi.org/10.7256/2306-4226.2013.1.638>.
- Пансков В. Г. О налоговых преференциях // *Налоговый вестник*. 2002. № 5. С. 14–19.
- Пансков В. Г. Проблемы решаются. Проблемы остаются // *Налоговый вестник*. 2005. № 1. С. 3–7.
- Пинская М. Р. Инструменты гармонизации налоговых отношений в федеративном государстве // *Федерализм*. 2010. № 2. С. 101–112.
- Пузин А. М. Особенности влияния налоговой конкуренции на податный состав налоговой системы: дис. ... канд. экон. наук. Моск. гос. ун-т экономики, статистики и информатики (МЭСИ). Москва, 2005. 137 с.
- Татаркин Д. А. Налоговый федерализм как институциональная форма конкурентной борьбы за налоговые доходы: дис. ... канд. экон. наук. Ин-т экономики УрО РАН. Екатеринбург, 2007. 206 с.
- Титов Н. Ю. Некоторые проблемы правового регулирования налогообложения иностранных инвестиций в Российской Федерации // *Финансовое право*. 2004. № 2. С. 47–50.
- Чайковская Л. А., Мамрукова О. И. Налоговый контроль за трансфертным ценообразованием: проблемы, новации законодательства и тенденции повышения эффективности // *Международный бухгалтерский учет*. 2012. № 40. С. 35–49.
- Blöchliger H., Nettle M. Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update / *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*. 2015. No. 20. OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbshd-en>.

Поступила в редакцию 2 сентября 2019 г.
Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

- Avdokushin E.F. (1999). *International Economic Relations: A Study Guide*. 4. ed., rev. Moscow: IVC “Marketing” Publ., 264 p. (In Russ.).
- Alekseeva S.S. (2008). *Regional Priorities of Financial and Economic Development of Special Economic Zones: on the Example of the Kaliningrad Region*: diss. ... of PhD in Economics. Academy of Labour and Social Relations. Moscow, 173 p. (In Russ.).
- Aliiev B.Kh., Suleimanov M.M. (2010). Evolution of Tax Federalism in Russia. *Finansy i kredit — Finance and Credit*, no. 33, pp. 26–31 (In Russ.).
- Balaganskaya N.A. (2011). Problems of Unlawful Intervention of State Bodies with Tax Competence in Activities of Business Entities. *Nalogi (gazeta) — Taxes (Newspaper)*, no. 22 (In Russ.).
- Blöchliger H., Nettle M. (2015). Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 20, OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbshd-en>.
- Chaikovskaya L.A., Mamrukova O.I. (2012). Tax Control of Transfer Pricing: Problems, Legislative Novelties and Trends of Efficiency Improvement. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchët — International Accounting*, no. 40, pp. 35–49 (In Russ.).
- Dinova A., Morro M. (1999). Taxation of Separate Structural Units. *Nalogovyy vestnik — Tax Bulletin*, no. 11, pp. 158–160 (In Russ.).
- Ivashchenko N.S. (2004). The Relation of Special and Preferential Tax Treatment. *Nalogi i nalogoblozhenie — Taxes and Taxation*, no. 10 (In Russ.).

- Kolesnikova J.F. (2014). Modernization of Special Economic Zones in Current Russia: A Cluster Approach: diss. ... of PhD in Economics. Derzhavin Tambov State University. Tambov, 166 p. (In Russ.).
- Loktionov A.S. (2002). Use of Tax Benefits as an Instrument of Investment Policy in the Republic of Kalmykia. *Nedvizhimost' i investitsii. Pravovoe regulirovanie — Real Estate and Investments. Legal Regulation*, no. 2–3 (In Russ.). Available at: http://dpr.ru/journal/journal_9_4.htm.
- Lysova T.A. (2012). Regulatory Tax Instruments for Development of Special Economic Zones: diss. ... of PhD in Economics. Financial University under the Government of the Russian Federation. Moscow, 149 p. (In Russ.).
- Neucheva M.Yu. (2009). Special Economic Zones as Instrument of Antirecessionary Politics. *Ekonomika regiona — Regional Economy*, no. 4, pp. 27–33 (In Russ.).
- Panskov V.G. (2002). About Tax Preferences. *Nalogovyi vestnik — Tax Bulletin*, no. 5, pp. 14–19 (In Russ.).
- Panskov V.G. (2005). Problems Are Being Solved. Problems Remain. *Nalogovyi vestnik — Tax Bulletin*, no. 1, pp. 3–7 (In Russ.).
- Pavlov P.V. (2012). The Off-shore Zone's Administrative Control. *Vestnik Rossiiskoi tamozhennoi akademii — The Russian Customs Academy Messenger*, no. 4, pp. 54–59 (In Russ.).
- Pavlov P.V. (2013). Special Economic Zones as a Mechanism for Efficient Development of International Investment and Innovative Activities. *Mirovaya politika — World Politics*, no. 1. P. 51–144 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.7256/2306-4226.2013.1.638>.
- Pavlov P.V. (2006). Special Economic Zones as Institutional Instruments for Russia's Inclusion in the Globalizing World Economy: diss. ... of doctor of economics. Rostov State University. Taganrog, 360 p. (In Russ.).
- Pinskaya M.R. (2010). Instruments of Harmonization of Tax Relations in a Federal State. *Federalizm — Federalism*, no. 2, pp. 101–112 (In Russ.).
- Puzin A.M. (2005). Features of the Tax Competition Impact on the Tax System Composition: diss. ... of PhD in Economics. Moscow State University of Economics, Statistics, and Informatics (MESI). Moscow, 137 p. (In Russ.).
- Tatarkin D.A. (2007). Tax Federalism as an Institutional Form of Competition for Tax Revenues: diss. ... of PhD in Economics. Institute of Economics, the Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg, 206 p. (In Russ.).
- Titov N.J. (2004). Some Problems of Legal Regulation of Foreign Investment Taxation in the Russian Federation. *Finansovoe pravo — Financial Law*, no. 2, pp. 47–50 (In Russ.).
- Zubakin S.I. (2003). Altai Republic: Past, Present, Future. *Byudzheth — Budget*, no. 4–5 (In Russ.). Available at: <http://bujet.ru/article/20759.php>.

Received 02.09.2019

Accepted for publication 10.02.2020

Сравнительная оценка подходов к расчету налогового потенциала регионов

Игорь Юрьевич Арлашкин, научный сотрудник Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; научный сотрудник НИФИ Минфина России, г. Москва
E-mail: arlashkin@ranepa.ru, ORCID 0000-0003-4303-713X

Аннотация

Для оценки налогового потенциала в целях фискального выравнивания территориальных бюджетов используются три основных метода: метод репрезентативной налоговой системы, метод исторических данных и метод макроэкономических показателей. Каждый из этих методов обладает своими достоинствами и недостатками, при этом метод исторических данных считается наиболее точным с точки зрения приближенности значений налогового потенциала к фактическому исполнению бюджетных доходов. Цель статьи заключается в том, чтобы сравнить точность оценки налогового потенциала российских регионов различными методами, а также путем их комбинирования и на основе этого предложить меры по изменению действующей методики оценки налогового потенциала. Представленные в данной статье расчеты для российских регионов на примере 2018 г. показывают, что на самом деле метод репрезентативной налоговой системы, использующийся в действующей методике оценки налогового потенциала, и метод исторических данных обладают сопоставимой степенью точности, а метод макроэкономических показателей уступает им лишь незначительно. При этом на уровне оценки потенциала по отдельным налогам преимуществом в точности оценки может обладать как метод исторических данных, так и метод репрезентативной налоговой системы, а метод макроэкономических показателей заметно им проигрывает (кроме случая налога на прибыль). Как показывают проведенные автором расчеты, повысить точность оценки налогового потенциала регионов можно за счет следующих мер: отказаться от учета данных за текущий финансовый год, то есть учитывать данные только за два отчетных года; отказаться от корректировки налогового потенциала по налогу на прибыль и НДФЛ на превышение темпов роста налоговых доходов выше среднего уровня; использовать метод макроэкономических показателей для оценки налогового потенциала по НДС и группе прочих налогов.

Ключевые слова: налоговый потенциал, доходный потенциал, репрезентативная налоговая система, метод исторических данных, метод макроэкономических показателей, фискальное выравнивание, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности

JEL: H73, H77

Для цитирования: Арлашкин И. Ю. Сравнительная оценка подходов к расчету налогового потенциала регионов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 58–67. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-58-67

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-58-67

Comparative Assessment of Regional Fiscal Capacity Calculation Approaches

Igor Yu. Arlashkin^{1,2}

E-mail: arlashkin@ranepa.ru, ORCID: 0000-0003-4303-713X

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation

² Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

Three basic methods are employed to assess the fiscal capacity of territories for fiscal equalization: the representative tax system method, the historical data method, and the macroeconomic indicator method. Each of these methods has its own advantages and disadvantages, while the historical data method is considered the most accurate in terms of approximation of the values of fiscal capacity to actual budget revenues. The aim of the article is to compare the accuracy of assessing Russian regions' fiscal capacities through various methods, as well as by combining them, and to propose measures to change the current methodology for fiscal capacity assessment. The calculations presented in this article for the Russian regions for 2018 show that, in fact, the representative tax system and historical data methods have a comparable degree of accuracy, and the macroeconomic indicator method is only slightly inferior to them. At the same time, while assessing the fiscal capacity in regard to individual taxes, both the method of historical data and the method of representative tax system may have an advantage in the accuracy of the assessment, the method of macroeconomic indicators being inferior to them (except for the case of corporate income tax). As the author's calculations show, it is possible to improve the accuracy of assessing regional fiscal capacity through the following measures: (1) not taking into account data for the current financial year, that is, taking into account data for only two reporting years; (2) not adjusting income tax and personal income tax fiscal capacity to the rate of tax revenue growth; (3) using the method of macroeconomic indicators for mineral extraction tax and other tax fiscal capacity.

Keywords: fiscal capacity, tax capacity, representative revenue system, representative tax system, historical data method, macroeconomic indicators method, fiscal equalization

JEL: H73, H77

For citation: Arlashkin I.Yu. Comparative Assessment of Regional Fiscal Capacity Calculation Approaches. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 58–67 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-58-67.

ВВЕДЕНИЕ

Инструменты фискального выравнивания применяются для сокращения межрегиональной дифференциации доходных возможностей, мерой измерения которых служит налоговый потенциал (далее также — НП). Под ним понимаются «максимальные налоговые поступления, которые могут быть собраны в данном регионе при условии применения единых условий взимания налога (ставка, база, льготы и т. д.) и единых (средних или максимальных) усилий налоговой администрации» [Синельников-Мурылев С. и др., 2011]. От точности оценки налогового потенциала во многом зависят результаты выравнивания, то есть эффективность и справедливость распределения выравнивающих межбюджетных трансфертов между регионами.

В научной литературе выделяют три основных метода оценки НП:

1) метод исторических данных (далее также — ИД): потенциал оценивается на основе данных о фактическом исполнении по бюджетным доходам от налоговых поступлений;

2) метод макроэкономических показателей (далее также — МЭК): потенциал оценивается как произведение показателя налоговой нагрузки (единой для регионов) на

показатель регионального дохода (ВРП, личный располагаемый доход и т. д.). Налоговая нагрузка исчисляется как отношение налоговых поступлений к показателю регионального дохода;

3) метод репрезентативной налоговой системы (далее также — РНС): потенциал оценивается как произведение репрезентативной налоговой ставки (единой для регионов) на показатель региональной налоговой базы.

Следует оговориться, что в большинстве федеративных государств не используется прогноз налоговых поступлений на очередной финансовый год [Назаров В. С., 2013]. Действующий российский подход¹ использует данные о прогнозе поступлений по конкретному налогу. Таким образом, оценка НП фактически сводится к распределению общероссийского прогноза поступлений между регионами пропорционально показателю, характеризующему базу налогообложения, что условно можно отразить в следующей формуле:

$$НП_i^j = ПН^j \times \frac{БН_i^j}{\sum БН_i^j},$$

где $НП_i^j$ — налоговый потенциал региона i по налогу j ;

$ПН^j$ — прогноз поступлений в консолидированные региональные бюджеты по налогу j ;

$БН_i^j$ — показатель, характеризующий налоговый потенциал (базу налогообложения) региона i по налогу j .

Соответственно, в методе репрезентативной налоговой системы в качестве такого показателя ($БН_i^j$) выступает собственно налоговая база (при этом необходимость в расчете репрезентативной налоговой ставки отпадает) или аналогичный показатель, в методе макроэкономических показателей — величина валового регионального продукта или иного показателя дохода, в методе исторических данных — объем фактических налоговых доходов.

Метод исторических данных, как правило, дает оценку налогового потенциала, наиболее приближенную к фактическим доходам региональных бюджетов, то есть с этой точки зрения является наиболее точным. Но фактические доходы учитывают различия в налогово-бюджетной политике регионов (налоговых ставках, уровне собираемости, региональных и муниципальных льготах), а значит, не отражают потенциальные поступления в единых для всех регионов условиях. Кроме того, метод ИД формирует у регионов сильные негативные стимулы по занижению налоговых доходов: региону может быть выгоднее не увеличивать налоговые доходы, чтобы не терять выравнивающие трансферты [Назаров В. С., 2013]. В то же время метод исторических данных может применяться в случае, если межрегиональные различия в ставках, объемах льгот, уровне собираемости отсутствуют или незначительны [Martinez-Vazquez J. et al., 1997; Баткибеков С. и др., 2000]. В Российской Федерации для этого сложились определенные предпосылки: налоговая база по налогам определяется единообразно; администрирование налоговых платежей осуществляется федеральными, а не региональными или местными налоговыми органами; налоговые ставки едины либо ограничены федеральным законодательством (предельные ставки можно использовать вместо репрезентативных). При этом основная доля налогового потенциала регионов приходится на федеральные налоги: налог на прибыль, налог на доходы физических лиц и налог на добычу полезных ископаемых. Однако регионы могут влиять на поступления по данным налогам, в том числе за счет предоставления налоговых льгот.

Метод макроэкономических показателей в наименьшей степени создает негативные стимулы для регионов, достаточно прост в плане проведения оценки и объективен. К его

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

недостаткам относится то, что он не позволяет учитывать межрегиональные различия в структурах налогообложения и эффект межтерриториального экспорта налогового бремени, а также использует для оценки статистические показатели, которые рассчитываются со значительным лагом и часто корректируются впоследствии [Wilson L. S., 2007].

Метод репрезентативной налоговой системы теоретически дает наиболее объективную оценку налогового потенциала. В то же время он создает для регионов негативные стимулы, в том числе по занижению налоговой базы [Wilson L. S., 2007]. Однако для российских регионов эти стимулы не столь существенны, поскольку прирост налоговых поступлений превышает объем сокращения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для всех регионов [Дерюгин А. Н., 2016]. Кроме того, использование метода репрезентативной налоговой системы требует приведения данных налоговой статистики регионов в единый вид, в том числе в части определения налоговой базы [Dafflon B., 2007], впрочем, данная проблема не характерна для России в силу единства налогового регулирования.

В целом в научной литературе явное предпочтение отдается методу репрезентативной налоговой системы, поскольку он считается наиболее объективным и достаточно точным.

На практике метод репрезентативной налоговой системы используется в чистом виде в Австралии и Швейцарии [Назаров В. С., 2013], Канаде [Feehan J., 2014] и России. В Испании [Zabalza A., Lopez-Laborda J., 2011] и Италии [Brosio G., 2018] применяется смешанный метод на основе репрезентативной налоговой системы и исторических данных. Метод исторических данных применяется в Германии [Fuest C., Thöne M., 2012] и Австрии [Назаров В. С., 2013], хотя в этих странах тоже применяются некоторые корректировки, более свойственные методу РНС. Метод макроэкономических показателей используется в Индии, где размер выравнивающих трансфертов частично определяется в зависимости от величины валового регионального продукта [Narayan A. et al., 2012], а также до 2008 г. применялся в России, при этом был основан на учете отраслевой структуры ВРП и налоговых начислений. Следует отметить, что метод РНС используется в России не только на региональном, но и на муниципальном уровне, при этом его применение для местных бюджетов имеет ряд особенностей [Дерюгин А. Н., 2014; Барбашова Н. Е., 2019].

В работе [Дерюгин А. Н., 2019] выделены следующие недостатки действующего российского подхода к оценке налогового потенциала регионов:

- при оценке налогового потенциала по большинству налогов используются данные о базах налогообложения не только за два отчетных года, но и за текущий финансовый год, что приводит к искажению результатов оценки вследствие неравномерности налоговых поступлений в течение финансового года в разных регионах;
- при оценке налогового потенциала по налогу на прибыль и НДФЛ производится корректировка на превышение темпов роста выше среднего уровня, что автоматически приводит к завышению налогового потенциала тех регионов, для которых такая корректировка не производилась;
- если по большинству налогов оценка налогового потенциала оказывается достаточно точной, то по группе прочих налогов результаты оценки довольно сильно отличаются от результатов фактического исполнения доходов по данным налогам.

ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ОЦЕНКИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

На примере 2018 г.² можно сравнить точность оценки налогового потенциала тремя рассмотренными методами. При этом для каждого метода могут быть выбраны несколько вариантов его реализации.

² Последний год, за который доступны данные о бюджетном исполнении по налогам.

Вариант РНС-д. (действующий) соответствует тому подходу к оценке налогового потенциала, который был фактически использован в расчетах дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2018 г. Следует отметить, что все нижеследующие варианты основаны на исходных данных варианта РНС-д., но в силу того, что не все исходные данные (например, прогнозы налоговых поступлений по отдельным компонентам налога на прибыль, некоторые данные по акцизам на алкогольную продукцию) были доступны, результаты оценки могут различаться.

Все нижеследующие варианты (включая варианты в рамках методов макроэкономических показателей и исторических данных) отличаются от варианта РНС-д.:

- оценка средневзвешенных показателей баз налогообложения проводилась только за два года (2015 и 2016 гг. с весами 40 и 60 % соответственно);

- по налогу на прибыль организаций и НДФЛ не производилась корректировка на превышение темпов роста выше среднего уровня.

Вариант РНС-1 основан на варианте РНС-д., но отличается от него в следующем:

- по НДФЛ не производилась корректировка на численность работников сферы обороны и безопасности в связи с отсутствием соответствующих данных;

- по прочим налогам прогнозные поступления распределены между регионами пропорционально производству среднегодовой численности занятых за 2016 г. (старше 15 лет) и среднегодовой стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг (в среднем за период с июля 2016 г. по июнь 2017 г.). Подобный подход предложен в [Дерюгин А. Н., 2019], но с учетом потенциала по НДФЛ. Расчеты показывают, что отказ от учета потенциала по НДФЛ несколько повышает точность оценки прочих налогов.

Вариант РНС-2 основан на варианте РНС-1, однако вместо показателей налоговой статистики для оценки величины налоговой базы используются показатели экономической статистики:

- по налогу на прибыль организаций — сумма прибыли организаций (без учета убытка);

- по НДФЛ — фонд начисленной заработной платы работникам организаций (произведение за 12 месяцев среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников по полному кругу организаций в целом по экономике по субъектам Российской Федерации и среднесписочной численности работников по полному кругу организаций в целом по экономике по субъектам Российской Федерации);

- по налогу на имущество организаций — среднегодовая остаточная балансовая стоимость основных фондов по коммерческим организациям (без субъектов малого предпринимательства).

Метод макроэкономических показателей реализован в двух вариантах:

- МЭП-1 — пропорционально³ доле валовой добавленной стоимости региона;

- МЭП-2 — пропорционально доле производства валовой добавленной стоимости и поправочного коэффициента на отраслевую структуру экономики региона. Поправочный коэффициент рассчитывается как взвешенная по доле отраслевой валовой добавленной стоимости средняя налоговая нагрузка (отношение налоговых поступлений к валовой добавленной стоимости). Данный вариант в целом соответствует подходу к оценке налогового потенциала, который использовался в России до 2008 г., однако отличается меньшим временным охватом данных и меньшей глубиной учета отраслевой структуры экономики. Последнее связано с отсутствием опубликованных данных о структуре валовой добавленной стоимости по отраслям добывающих и обрабатывающих производств (причем соответствующие данные о налоговых поступлениях доступны). Таким образом, под отраслями понимается верхний уровень классификации ОКВЭД (разделы ОКВЭД).

³ То есть прогноз налоговых поступлений по налогу распределяется между регионами пропорционально доле региона в совокупной величине показателя.

Кроме того, для метода макроэкономических показателей в российских условиях характерна проблема отсутствия данных о налоговых начислениях в разрезе конкретных налогов, вследствие чего приходится использовать данные о налоговых поступлениях. Но и данные о налоговых поступлениях представлены в налоговой отчетности с недостаточной степенью детализации: четко выделить налоговые поступления в разрезе ОКВЭД можно только по налогу на прибыль, НДФЛ и налогу на имущество организаций. В остальных случаях данные представлены по укрупненным группам налогов. Например, по акцизам и НДС нет разбивки по отдельным компонентам данных налогов, поэтому выделить ту часть поступлений, которая зачисляется в бюджеты регионов, не представляется возможным. Эта проблема приводит к снижению точности оценки.

Метод исторических данных также реализован в двух вариантах, в обоих случаях в качестве показателя базы налогообложения используется фактический объем исполнения по налоговым доходам по данным бюджетной отчетности. Однако в варианте ИД-1 оценка проводится по укрупненным группам налогов, а в варианте ИД-2 в части налога на прибыль, акцизов на алкогольную продукцию и налога на добычу полезных ископаемых оценка проводится по их отдельным компонентам (аналогично действующему подходу).

Представление о точности оценки можно получить, измерив то, как индекс налогового потенциала региона соотносится с индексом его фактических налоговых доходов. Индекс налогового потенциала рассчитывается как отношение налогового потенциала региона на душу населения к среднему налоговому потенциалу по всем регионам на душу населения. Индекс фактических налоговых доходов рассчитывается аналогично, но вместо налогового потенциала используются фактические налоговые доходы.

Соответственно, в качестве показателей точности оценки налогового потенциала можно использовать:

- Ккор — коэффициент корреляции между индексами налогового потенциала и индексами фактических налоговых доходов регионов;
- СМО — средний (по регионам) модуль отклонения индекса налогового потенциала от индекса фактических налоговых доходов;
- СМОВзв — средний (по регионам) модуль отклонения индекса налогового потенциала от индекса фактических налоговых доходов, взвешенный по численности населения.

Ккор показывает, насколько в целом близка оценка налогового потенциала к фактическому исполнению, а СМО и СМОВзв отражают величину ошибки оценки. Чем больше ошибка, тем более искажающее влияние окажет неточная оценка на результаты выравнивания.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

В табл. 1 приведены результаты оценки налогового потенциала регионов по различным вариантам. Как можно видеть, в целом все варианты оценивают налоговый потенциал с сопоставимой степенью точности. Однако метод макроэкономических показателей очевидно проигрывает двум прочим методам. При этом несостоятельность варианта МЭП-2 можно объяснить вышеуказанными причинами недостаточности данных экономической и налоговой статистики. Метод репрезентативной налоговой системы в целом точнее, чем метод исторических данных, если ориентироваться на Ккор, но в случае СМО и СМОВзв ситуация обратная. Следует отметить, что с теоретической точки зрения метод исторических данных должен был бы показать более очевидное превосходство над методом репрезентативной налоговой системы в точности оценки.

При оценке потенциала по отдельным налогам методы показывают больший разброс в показателях точности. Так, по налогу на прибыль наименее точным оказывается метод исторических данных. Сравнительно высокую степень точности по Ккор показывает

метод макроэкономических показателей, но в части СМО значительно уступает методу репрезентативной налоговой системы. При этом во всех вариантах средняя величина ошибки довольно существенна. Отдельно следует отметить, что отказ от учета текущего года и ограничений по темпам роста существенно ухудшает значения Ккор, незначительно ухудшает значения СМО и незначительно улучшает значения СМОВзв.

По НДФЛ очевидное преимущество демонстрирует метод исторических данных, хотя метод репрезентативной налоговой системы лишь несколько ему уступает в точности. Метод макроэкономических показателей срывает значительно хуже, но при этом учет отраслевой структуры экономики повышает точность оценки. Что касается отказа от ограничений на темпы роста, то в случае Ккор точность оценки при этом незначительно повышается, а в случае СМО и СМОВзв — незначительно снижается.

В отношении акцизов на алкогольную продукцию (учитывая, что значительная часть этих акцизов распределяется по утвержденным на конкретный год нормативам) наибольшая точность характерна для метода репрезентативной налоговой системы. В части налога на имущество организаций точнее оказывается метод репрезентативной налоговой системы, но вариант ИД-2 практически не уступает вариантам РНС-д. и РНС-1. Однако метод исторических данных не рекомендуется использовать для налога, ставки по которому устанавливаются самими регионами.

По НДС метод макроэкономических показателей демонстрирует самую низкую степень точности. Метод исторических данных показывает преимущество над методом репрезентативной налоговой системы, хотя величина ошибки оценки во всех вариантах довольно существенна. Акцизы на нефтепродукты полностью зачисляются в региональные бюджеты по утверждаемым на очередной год нормативам, поэтому очевидное преимущество в точности оценки демонстрирует метод репрезентативной налоговой системы. По прочим налогам⁴ значительно более точную оценку дает метод исторических данных. При этом в части метода репрезентативной налоговой системы вариант РНС-1 несколько улучшает оценку в сравнении с РНС-д. по Ккор.

Таблица 1

Результаты оценки на 2018 г. / 2018 assessment results

Показатель	РНС-д.	РНС-1	РНС-2	МЭП-1	МЭП-2	ИД-1	ИД-2
по всем налогам							
Ккор	0,980	0,967	0,984	0,950	0,949	0,922	0,961
СМО, %	8,93	9,76	9,52	15,01	12,86	9,08	8,23
СМОВзв, %	6,79	7,65	8,65	12,57	10,43	6,09	5,87
по налогу на прибыль							
Ккор	0,938	0,891	0,940	0,935	0,940	0,744	0,861
СМО, %	17,87	18,90	40,55	76,99	39,55	20,16	19,03
СМОВзв, %	13,59	12,60	35,46	55,24	28,62	12,43	12,70
по налогу на доходы физических лиц							
Ккор	0,986	0,988	0,975	0,818	0,925	0,994	
СМО, %	10,30	10,51	14,76	22,39	16,18	6,00	
СМОВзв, %	9,83	10,60	15,40	20,34	14,75	5,29	
по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вино и пиво							
Ккор	0,975	0,973		-0,129	0,246	0,956	0,944
СМО, %	16,65	14,40		377,59	150,68	38,93	40,01
СМОВзв, %	16,45	12,92		306,62	173,23	27,78	28,03

⁴ В эту группу также отнесены поступления по НДС в виде угля и НДС, уплаченному участниками Особой экономической зоны в Магаданской области. В работе [Дерюгин А. Н., 2019] эти поступления отнесены к НДС, поэтому оценки по Ккор по прочим налогам и НДС в указанной работе отличаются от тех, что приведены в табл. 2.

Показатель	РНС-д.	РНС-1	РНС-2	МЭП-1	МЭП-2	ИД-1	ИД-2
по налогу на имущество организаций							
Ккор	0,999	0,999	0,973	0,956	0,951	0,995	
СМО, %	11,45	10,91	18,04	30,94	25,53	11,48	
СМОВзв, %	9,50	9,05	14,92	26,42	23,20	9,98	
по налогу на добычу полезных ископаемых							
Ккор	0,958			0,226	0,209	0,993	0,985
СМО, %	53,00			12 089,43	3570,12	38,86	47,70
СМОВзв, %	46,84			56 212,45	16 208,17	40,73	48,13
по акцизам на нефтепродукты							
Ккор	1,000			0,115	0,094	0,885	
СМО, %	0,00			63,88	49,28	8,65	
СМОВзв, %	0,00			58,16	54,67	7,50	
по прочим налогам							
Ккор	0,602	0,683		0,315	0,283	0,981	
СМО, %	40,00	40,29		49,63	73,09	8,22	
СМОВзв, %	28,26	30,40		30,31	41,56	7,49	

Источник: рассчитано автором по данным Росстата, ФНС России, Федерального казначейства и Минфина России / Source: calculated by the author.

Таким образом, на уровне отдельных налогов методы оценки демонстрируют разную степень точности, при этом в некоторых случаях преимущество остается за методом репрезентативной налоговой системы, а в иных — за методом исторических данных. Метод макроэкономических показателей дает достаточно точную оценку в случае налога на прибыль (а также НДФЛ и налога на имущество организаций, но менее точную, чем другие методы), хотя в случае совокупной оценки по всем налогам лишь незначительно уступает иным методам. Поэтому разумно предположить, что комбинирование нескольких методов способно повысить точность оценки налогового потенциала, поскольку ошибки оценки по разным налогам будут взаимно компенсировать друг друга.

Можно рассмотреть три случая комбинирования:

- когда учитываются все рассмотренные варианты оценки;
- когда исключается действующий вариант в силу указанных выше его недостатков;
- когда исключается не только действующий вариант, но и метод исторических данных, поскольку он создает негативные стимулы у регионов и прямо запрещен бюджетным законодательством.

Как показывают расчеты (табл. 2), комбинирование различных вариантов оценки действительно дает возможность повысить точность оценки налогового потенциала. При этом несколько неожиданным фактом является то, что метод макроэкономических показателей применим для оценки потенциала по НДС, акцизам на нефтепродукты и прочим налогам, по всей видимости, корректируя ошибки оценки по иным налогам прочими методами. В условиях действующего бюджетного законодательства наиболее приемлемым является последний из предложенных комбинированных вариантов, в котором оценка по НДС и прочим налогам производится в соответствии с вариантом МЭП-1 (то есть на основе валовой добавленной стоимости без учета отраслевой структуры), а по иным налогам — согласно варианту РНС-1.

Следует отметить, что значения оценок довольно близки, а расчеты проведены только за один год, поэтому к данным выводам следует относиться с некоторой осторожностью. В дальнейшем проведение расчетов на примере 2019 и 2020 гг. позволит сделать выводы более обоснованными.

Таблица 2

Комбинирование вариантов оценки / Combining assessment variants

Налог / показатель	Все варианты	Без действ.	Без действ. и ИД
Налог на прибыль	РНС-д.	МЭП-2	РНС-1
НДФЛ	ИД-1	ИД-1	РНС-1
Акцизы на алкогольную продукцию	РНС-д.	МЭП-1	РНС-1
Налог на имущество организаций	РНС-д.	РНС-1	РНС-1
НДПИ	МЭП-1	ИД-1	МЭП-1
Акцизы на нефтепродукты	МЭП-1	МЭП-2	РНС-1
Прочие налоги	ИД-1	ИД-1	МЭП-1
Ккор	0,994	0,993	0,990
СМО, %	5,83	7,29	7,36
СМОВзв, %	5,00	5,82	5,91

Источник: рассчитано автором по данным Росстата, ФНС России, Федерального казначейства и Минфина России / Source: calculated by the author.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В литературе выделяются три основных метода оценки налогового потенциала, при этом предпочтение отдается методу репрезентативной налоговой системы, поскольку он оценивает именно потенциальные налоговые доходы и в меньшей степени создает негативные стимулы для регионов. Метод исторических данных в теории должен давать оценку, наиболее близкую к фактическому исполнению по доходам. Однако расчеты на примере 2018 г. показали, что в российских условиях метод РНС сопоставим по степени точности с методом исторических данных.

При этом повышения точности оценки налогового потенциала можно добиться путем комбинирования нескольких методов оценки. Так, в этих целях действующий подход к оценке налогового потенциала может быть изменен в следующем:

- данные по показателям, характеризующим базы налогообложения, должны учитываться за два отчетных года (то есть без учета части текущего года);
- из оценки по налогу на прибыль и НДФЛ должны быть исключены применяемые в настоящее время корректировки на превышение темпов роста налоговых доходов выше среднего уровня;
- потенциал по НДПИ и прочим налогам должен оцениваться методом макроэкономических показателей: в качестве показателя, характеризующего базы налогообложения, должна использоваться величина валовой добавленной стоимости, произведенной в регионе.

Список источников

Барбашова Н. Е. Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 1 (47). С. 44–55. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-44-55>.

Баткибеков С., Кадочников П. и др. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России / Научные труды № 24Р. М.: Институт экономики переходного периода, 2000. 410 с.

Дерюгин А. Н. Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 87–98.

Дерюгин А. Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.

Дерюгин А. Н. Особенности и проблемы оценки доходного потенциала регионов при распределении выравнивающих дотаций // Финансы. 2019. № 8. С. 10–18.

Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов / РАНХиГС. 2013. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/19.pdf>.

Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Идрисов Г. Налог на прибыль предприятий: анализ реформы 2001 г. и моделирование налогового потенциала регионов / Научные труды № 153Р. М.: Ин-т Гайдара, 2011. 180 с.

Brosio G. Ambition beyond Feasibility? Equalization Transfers to Regional and Local Governments in Italy / Dipartimento Economia e Statistica, Università di Torino, Italy, 2018.

Dafflon B. Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Equalization Programs / Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah. P. 361–396. Washington, DC: The World Bank, 2007.

Feehan J. Canada's Equalization Formula: Peering Inside the Black Box ... and Beyond // The School of Public Policy. SPP Research Papers. September 2014. Vol. 7. Iss. 24. URL: <https://doi.org/10.11575/sppp.v7i0.42479>.

Fuest C., Thöne M. Reform des Finanzföderalismus in Deutschland / Härtel I. (ed.) Handbuch Föderalismus, Bd. II. Berlin: Springer, 2012. P. 265–321.

Martinez-Vazquez J., Boex J. Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurements Issues and Their Applicability in the Russian Federation / International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 1997.

Narayan A., Jayadev A., Mason J. W. Mapping India's Finances. 60 Years of Flow of Funds // Economic & Political Weekly. 2012. Vol. 52. № 18. P. 49–56.

Wilson L. S. Macro Formulas for Equalization / Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah. P. 339–360. Washington, DC: The World Bank, 2007.

Zabalza A., Lopez-Laborda J. The New Spanish System of Intergovernmental Transfers // International Tax and Public Finance. 2011. № 18 (6). P. 750–786. URL: <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9192-x>.

Поступила в редакцию 3 декабря 2019 г.
Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

Barbashova N.E. (2019). Application of a Unified Methodology for Intergovernmental Equalization at Regional Level. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 1 (47), pp. 44–55 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.1010.31107/2075-1990-2019-1-44-55>.

Batkibekov S., Kadochnikov P. et al. (2000). Assessing Regional Fiscal Capacity and Allocating Federal Fiscal Transfers. Improving Inter-Budgetary Relations in Russia. Scientific Papers no. 24R. Moscow: Institut ekonomiki perekhodnogo perioda. 410 p. (In Russ.).

Brosio G. (2018). Ambition beyond Feasibility? Equalization Transfers to Regional and Local Governments in Italy. Dipartimento Economia e Statistica, Università di Torino, Italy.

Dafflon B. (2007). Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Equalization Programs. In: Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah, pp. 361–396. Washington, DC: The World Bank.

Deryugin A.N. (2014). Legislative Issues of Equalization Transfers Distribution to Municipalities. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 2, pp. 87–98 (In Russ.).

Deryugin A.N. (2016). Regional Equalization: Are there Incentives to Development? *Ehkonomicheskaya politika — Economic Policy*, vol. 11, no. 6, pp. 170–191 (In Russ.).

Deryugin A.N. (2019). Features and Problems of Regional Tax Capacity Assessment in the Equalization Transfers Distribution. *Finansy — Finances*, no. 8, pp. 10–18 (In Russ.).

Feehan J. (2014). Canada's Equalization Formula: Peering Inside the Black Box ... and beyond. *The School of Public Policy. SPP Research Papers*, vol. 7, iss. 24. Available at: <https://doi.org/10.11575/sppp.v7i0.42479>.

Fuest C., Thöne M. (2012). Reform des Finanzföderalismus in Deutschland. In: Handbuch Föderalismus. Härtel I. (ed.). Bd. II. Berlin: Springer, pp. 265–321.

Martinez-Vazquez J., Boex J. (1997). Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurements Issues and Their Applicability in the Russian Federation. International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Narayan A., Jayadev A., Mason J.W. (2012). Mapping India's Finances. 60 Years of Flow of Funds. *Economic & Political Weekly*, vol. 52, no. 18, pp. 49–56.

Nazarov V.S. (2013). International Experience in the Evolution of Equalization Transfer Distribution Techniques, RANEP (In Russ.). Available at: <ftp://ftp.repec.org/opt/RePEc/rnp/wpaper/19.pdf>.

Sinel'nikov-Murylev S., Kadochnikov P., Idrisov G. (2011). Corporate Income Tax: Analysis of 2001 Reform and Modelling of Tax Potential of the Regions. Scientific Papers no. 153R. Moscow: Institut Gaidara. 180 p. (In Russ.).

Wilson L.S. (2007). Macro Formulas for Equalization. In Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah. P. 339–360. Washington, DC: The World Bank.

Zabalza A., Lopez-Laborda J. (2011). The New Spanish System of Intergovernmental Transfers. *International Tax and Public Finance*, no. 18 (6), pp. 750–786. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9192-x>.

Received 03.12.2019

Accepted for publication 10.02.2020

Влияние налоговой нагрузки на распределение прямых иностранных инвестиций по отраслям экономики

Андрей Владимирович Корытин, научный сотрудник
Института прикладных экономических исследований
РАНХиГС (г. Москва)
E-mail: korytin-av@ranepa.ru, ORCID 0000-0001-6635-7190

Аннотация

Создание условий для привлечения иностранных инвестиций, в т. ч. с помощью налоговых стимулов, для целей развития экономики страны и ее отдельных отраслей является важной задачей экономической и налоговой политики. В статье представлены результаты построения и оценки эмпирической модели, которая описывает влияние налоговой нагрузки на капитал (средних налоговых ставок, рассчитанных для отраслей экономики России по методике ОЭСР) и рентабельности наряду с другими отраслевыми характеристиками на распределение потоков прямых иностранных инвестиций между отраслями российской экономики. В процессе разработки модели обсуждаются практические ограничения, следующие из несовершенства рынка капитала и инвестиций, а также доступности данных.

Оценки различных спецификаций построенной модели на отраслевых данных по 29 российским отраслям за период 2006–2015 гг. методом пул-регрессии показывают в целом значимый негативный эффект показателя налоговой нагрузки на приток иностранных инвестиций в отрасль. Для полной спецификации модели эластичность переменной притока ПИИ по отношению к показателю налоговой нагрузки равна 0,88.

Ключевые слова: прямые иностранные инвестиции, налоговая нагрузка, средняя налоговая ставка, рентабельность, международная налоговая конкуренция, эмпирическая модель, отраслевые данные

JEL: C23, F21, H32

Для цитирования: Корытин А. В. Влияние налоговой нагрузки на распределение прямых иностранных инвестиций по отраслям экономики // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 68–86. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-68-86.

Andrey V. Korytin¹

E-mail: korytin-av@ranepa.ru, ORCID 0000-0001-6635-7190

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

Abstract

Promotion of foreign investment attractiveness, including tax incentive measures, for the purpose of economic development of a country and its particular industries is an important economic and tax policy problem. This article presents the results of construction and estimation of an empirical model that describes the influence of the capital tax burden indicator (average tax rates calculated for Russian economic industries using the OECD methodology) and the rate of return along with other industry characteristics on the distribution of FDI flows among Russian economic industries. Practical limitations derived from capital and investment market imperfections as well as data availability are discussed during the model development process.

The results of estimation of various specifications of the constructed model on industry data for 29 Russian industries for the period 2006–2015 through the pool regression method show a generally significant negative effect of the tax burden indicator on foreign investment inflow into industries. For the full model specification, elasticity of FDI flow with respect to the tax burden indicator is equal to 0.88.

Keywords: foreign direct investment, tax burden, average tax rate, rate of return, international tax competition, empirical model, industry data

JEL: C23, F21, H32

For citation: Korytin A.V. Tax Burden Influence on the Foreign Direct Investment Distribution by Economic Industries. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 68–86 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-68-86.

ВВЕДЕНИЕ

Главным потенциальным источником роста российской экономики на официальном уровне называется увеличение инвестиций частного сектора [Медведев Д. А., 2018, с. 23]. В то же время возрастающая активность транснациональных корпораций приводит к повышению значимости международных инвестиций для национальных экономик [Cadestin C. et al., 2018, с. 13]. Хотя обострение международной конкуренции привело к значительному падению глобальных потоков ПИИ в 2016–2017 гг.¹, трансграничные потоки капитала остаются важным фактором экономического развития². В 2014 г., по данным Центрального банка, приток ПИИ в Россию упал в пять раз, но уже в 2015–2018 гг. составил в среднем 77 % от уровня 2010–2013 гг. в долларовом выражении³.

Ввиду предложений проекта федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», ставящего целью создание условий для размещения частных инвестиций в российской юрисдикции, становится актуальной задача поиска различных, в т. ч. налоговых, инструментов повышения инвестиционной привлекательности.

Привлечение иностранного капитала для развития экономики страны является одной из задач экономической политики в рамках международной конкуренции за факторы производства [Наумова Т. С., Олейник Г. С., 2015, с. 96]. Если международная конкуренция осуществляется с помощью инструментов налоговой политики, ее принято называть международной налоговой конкуренцией⁴.

¹ Доклад о мировых инвестициях, 2018 год / ЮНКТАД. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_overview_ru.pdf.

² Согласно принятым классификациям, в частности MSCI, показателями развитого рынка считаются в первую очередь характеристики свободы и развития рынка капитала (см. https://www.msci.com/documents/1296102/1330218/MSCI_Global_Market_Accessibility_Review_June_2019.pdf).

³ http://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/.

⁴ Например, М. Деверо и С. Лоретц определяют налоговую конкуренцию (по налогу на прибыль) как «некооперативное установление налога на прибыль у источника, когда страна вынуждена считаться с решениями других стран об установлении налогов» [Devereux M., Loretz S., 2013, с. 746], подразумевая, что выигрыш страны зависит от принятых налоговых мер.

Налоговая конкуренция за капитал может быть результативна только тогда, когда капитал достаточно мобилен и способен перемещаться между странами под влиянием налоговых стимулов. Поэтому оценка воздействия налогообложения на прямые иностранные инвестиции является одним из способов, которым можно подтвердить или опровергнуть наличие необходимых условий для существования международной налоговой конкуренции [Zodrow G. R., 2010, с. 866].

Детерминанты размещения ПИИ транснациональными корпорациями (ТНК) были предметом тщательного изучения в течение последних десятилетий и продолжают оставаться таковыми сейчас. Дж. Агарвал подробно объясняет, из каких соображений те или иные показатели принимаются в качестве основных факторов, влияющих на ПИИ. Поскольку цель фирмы связана с увеличением своей прибыли, включая расширение сбыта и минимизацию издержек, то инвестиции должны осуществляться в соответствии с этими приоритетами. Чем выше доходность капитала, тем выгоднее делать инвестиции при заданном риске. Присутствие на рынках разных стран в различных отраслях позволяет как расширить продажи, так и диверсифицировать риски. Если потенциальных рынков много, выбор между ними зачастую определяется стратегией руководства компании. В качестве характеристик, повышающих инвестиционную привлекательность страны-получателя, рассматривают политическую стабильность, налоговые стимулы и дешевый труд [Agarwal J. P., 1980].

Многие авторы исследуют влияние институциональных характеристик развитых и развивающихся стран на приток иностранных инвестиций, используя налоговую нагрузку в качестве одной из переменных, и получают в результате отрицательный эффект налогов на ПИИ [Bailey N., 2018, с. 141].

Такой же эффект подтверждается отдельно для развитых экономик в работах Н. Биллингтона (для взаимных потоков ПИИ между странами ОЭСР) [Billington N., 1999], У. Чанга и Х. Алькасера (для ПИИ из ОЭСР в США) [Chung W., Alcácer J., 2002] и М. Овереша (ПИИ из ОЭСР в Германию) [Overesch M., 2009]. В исследовании [Carstensen K., Toubal F., 2004] обнаружено отрицательное влияние налогов на иностранные инвестиции из ЕС и США в страны Восточной Европы с переходной экономикой, которые впоследствии вступили в ЕС в 2000-х гг.

Д. Вудвард и Р. Рольф показывают положительное влияние длительности налоговых каникул на объем инвестиций в неофшорные страны Карибского бассейна [Woodward D., Rolfe R., 1993]. С другой стороны, Д. Уилер и А. Моды не находят значимого эффекта налогов, наблюдая за конкретными решениями американских ТНК об иностранных инвестициях [Wheeler D., Mody A., 1992]. Д. Л. Свенсон обнаруживает контринтуитивное положительное влияние повышения налогов в результате реформы 1986 г. на приток ПИИ в отрасли США, предлагая идею о том, что в сочетании с прогрессивными налоговыми реформами даже более высокие налоги могут фактически привести к увеличению иностранных инвестиций [Swenson D. L., 1994]. К. Эдмистон с соавторами подкрепляют его результат анализом входящих ПИИ в переходные экономики Восточной Европы и СНГ, показывая, что чрезмерно сложные налоговые системы сдерживают приток иностранных инвестиций [Edmiston K. et al., 2003].

По результатам недавнего метаанализа Б. Б. Нильсен и соавторы из рассмотренных 27 статей по данной проблематике находят положительное влияние налогов на ПИИ в 12 из них, но еще в 12 — отрицательное, а оставшиеся три работы не обнаруживают значимого эффекта [Nielsen B. B. et al., 2017, с. 73].

Зависимость получаемого результата от применяемого эмпирического метода и используемых данных демонстрирует метаанализ Л. П. Фельда и Й. Г. Хекемейера. На широкой методологической основе и богатом наборе метаданных (более 700 первичных оценок) авторы выясняют, что исследования, основанные на агрегированных данных,

показывают существенно большее отрицательное влияние налогов на ПИИ, чем оценки на микроданных (т. е. на уровне фирм) [Feld L. P., Heckemeyer J. H., 2011].

Хотя использование отраслевых данных менее распространено, такие исследования были проведены для различных стран, поэтому их сопоставление можно использовать для выявления общих подходов и закономерностей в получаемых результатах. В частности, Е. Михаликова и Э. Галеотти объясняют интенсивность ПИИ в отрасли чешской промышленности совокупностью отраслевых факторов, следующих из различных теорий ПИИ. Однако налоговая нагрузка не принимается во внимание [Michalíkova E., Galeotti E., 2010]. А. Н. Могилат использует данные на трех уровнях — фирм, отраслей и российской экономики в целом — для оценки и прогнозирования ПИИ в отрасли сельского хозяйства и промышленности. Уровень налоговой нагрузки оказывается значимой переменной с отрицательным влиянием на ПИИ [Могилат А. Н., 2015]. Последние две работы, а также исследование [Swenson D. L., 1994] используются для выбора контрольных переменных при построении эмпирической модели в соответствующей части данной статьи.

Целью настоящей работы является построение эмпирической модели, которая описывает влияние средней ставки налогов на капитал и рентабельности на распределение потоков прямых иностранных инвестиций между отраслями российской экономики, а также эконометрическая оценка этой модели на отраслевых и макроэкономических данных для установления количественной зависимости интенсивности отраслевых ПИИ от налоговой нагрузки.

Дальнейший текст статьи структурирован следующим образом. Сначала из модели малой открытой экономики выводится теоретическая модель для ПИИ с необходимыми ограничениями, следующими из несовершенства рынка инвестиций, которая описывает зависимость притока иностранных инвестиций в отрасли экономики от налоговой нагрузки, рентабельности и других факторов. Затем на основе теоретической модели ПИИ с учетом опыта других эмпирических исследований и доступности отраслевых данных строится эмпирическая модель, позволяющая произвести регрессионный анализ. После этого производится эконометрическая оценка построенной эмпирической модели методом пул-регрессии, анализ и интерпретация полученных результатов.

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПИИ

Наиболее теоретически строгий подход к исследованию влияния налоговой нагрузки на инвестиции лежит в основе методики расчета средней налоговой ставки ATR и предельной эффективной налоговой ставки $METR$, которые отражают уменьшение рентабельности инвестиций [OECD, 2000, с. 48]. Точный расчет предельных налоговых ставок возможен только с привлечением информации о типичных инвестиционных проектах, реализуемых в каждой отрасли. Однако из методики $METR$ нам нужна лишь основная идея о том, что изъятие части прибыли в результате налогообложения в малой открытой экономике приводит к росту требуемой доналоговой нормы рентабельности инвестиций, а значит, снижает число окупаемых инвестиционных проектов. В условиях данной модели можно рассматривать как всю экономику страны, так и ее часть (отрасль).

Малая открытая экономика не влияет на цену капитала (т. е. гарантированную норму рентабельности инвестиций, ниже которой «капитал не согласен на применение», поэтому принимает глобальную норму рентабельности R как заданную. При отсутствии налогов⁵

⁵ Имеются в виду только налоги на капитал или доход с капитала. В идеальных условиях модели предполагается, что налоги на потребление полностью перекладываются в цену товаров, а налоги на труд включены в стоимость рабочей силы, потому что в силу малости такая экономика не может повлиять на рынок товаров и рабочей силы.

Принимая во внимание невозвратность капитальных инвестиций, риск тоже должен влиять на инвестиционные решения, уменьшая ожидаемую рентабельность⁸ [Wheeler D., Mody A., 1992, с. 60]. Риск зависит, как правило, от страны, а не от отрасли, поэтому он скорее важен для объяснения изменений общего потока инвестиций из-за рубежа, особенно в случае сильно меняющихся макроэкономических условий, характерных для российской экономики в 2006–2015 гг.

Таким образом, ожидаемая окупаемость проекта $P\{RR \geq Rg\}$ есть функция требуемой нормы доходности (которая при неизменной глобальной норме рентабельности инвестиций зависит только от налогов), наблюдаемой доходности и риска.

$$P\{RR \geq Rg\} = f_2(\text{Налоги, Наблюдаемая доходность, Риск}). \quad (2)$$

Следует пояснить, чем обусловлен отход от простейшей модели малой открытой экономики. Описанные функциональные зависимости отражают разные стороны несовершенной мобильности капитала, которые исследуются во многих научных трудах [Zodrow G. R., 2010, с. 878]. По причине указанных несовершенств фактическая рентабельность в разных отраслях различается, а инвесторы не инвестируют равномерно во все страны и отрасли (или только в отрасли с повышенной рентабельностью, пока показатели рентабельности во всех отраслях не сравняются). Поэтому используемые модели усложняются, чтобы учесть основные значимые факторы.

В результате объединения зависимостей (1) и (2) мы выводим ПИИ в отрасль как функцию ряда переменных: налоговой нагрузки, наблюдаемой доходности, размера отрасли, инвестиционной активности и присутствия иностранных компаний в ней, риска и ограничений:

$$\text{ПИИ} = F(\text{Налоги, Наблюдаемая доходность, Размер отрасли, Инв. активность, Иностр. присутствие, Риск, Ограничения}). \quad (3)$$

Выбор конкретных показателей, соответствующих указанным переменным и используемых далее для эмпирической оценки, опирается на опыт предыдущих исследований, а также на имеющиеся данные.

ОГРАНИЧЕНИЯ ЭМПИРИЧЕСКОГО ПОДХОДА

Существенной проблемой эконометрического анализа влияния налогов на размещение ПИИ является задача определения подходящего индикатора налоговой нагрузки. Учитывая сложность современных систем налогообложения прибыли, номинальные налоговые ставки не отражают действительное налоговое бремя. Поэтому во многих работах используются средние (ATR) или предельные эффективные (METR) налоговые ставки. На уровне теоретического обоснования METR оказывает влияние на предельные (т. е. близкие к требуемой норме доходности и не имеющие экономической ренты сверх этой нормы) инвестиции, но при исследовании влияния налоговых стимулов на ПИИ, которые характеризуются дискретным стратегическим выбором, несовершенен конкурентными рынками и значительной экономической рентой, средние налоговые ставки более релевантны, так как учитывают и долю изымаемой ренты [Devereux M. P., Hubbard R. G., 2003, с. 470].

⁸ В моделях инвестирования в условиях неопределенности принято вводить «премию за риск», однако ТНК следует полагать менее восприимчивыми к риску. Важнее отразить тот факт, что наблюдаемая доходность инвестиций, вообще говоря, не равна ожидаемой доходности.

Д. Л. Свенсон, исходя из модели малой открытой экономики, при оценке влияния налоговой нагрузки на ПИИ в отрасли США использует именно ATR, так как в его случае средние налоговые ставки более точно отражают влияние изменений налогового законодательства, чем METR. Автор считает, что превосходство ATR над METR обусловлено высокой интенсивностью слияний и поглощений в иностранной инвестиционной деятельности, а также неспособностью METR учесть все существенные изменения отраслевых налоговых условий в результате реформы 1986 г. Поскольку произошедшие изменения оказали различное влияние на разные отрасли, применяются отраслевые ATR, чтобы отделить налоговые эффекты от общих тенденций динамики ПИИ и эффектов изменения курса доллара [Swenson D. L., 1994, с. 255].

В нашем случае выбор средних налоговых ставок в качестве отраслевых индикаторов налоговой нагрузки обусловлен как приведенными выше соображениями, так и невозможностью рассчитать METR на отраслевых данных без привлечения информации о фактических инвестиционных проектах, предполагаемых к реализации в каждой отрасли. Расчет относительного уменьшения рентабельности в результате налогообложения на агрегированных данных дает в результате именно ATR [Корытин А. В., Шаталова С. С., 2017].

Эмпирический анализ отраслевой структуры ПИИ для экономики России проведен в работе А. Н. Могилат, теоретическая часть которой опирается на подход Д. Уилера и А. Моды [Wheeler D., Mody A., 1992, с. 60]. Поскольку их подход описывает ПИИ как функцию ожидаемой прибыли и риска, эмпирическая модель А. Н. Могилат включает различные показатели эффективности, динамики выпуска, финансового состояния и конкуренции, агрегированные на уровне фирм, отраслей и экономики России в целом [Могилат А. Н., 2015, с. 34]. Зависимой переменной в этой модели выступает показатель прироста капитала иностранных компаний за год, отнесенный к совокупному объему их активов в предшествующем году, как приближение ПИИ на уровне фирмы (прокси-ПИИ). Налоговая нагрузка используется в качестве объясняющей переменной на отраслевом уровне, обнаруживая значимое отрицательное влияние на прокси-ПИИ. Однако в статье не раскрывается способ расчета налоговой переменной, поэтому оцененный эффект сложно интерпретировать. Это не является большой проблемой в задаче прогнозирования, но для раскрытия экономического механизма влияния налогов на ПИИ требуется более ясный методологический подход.

С. С. Лазарян и М. А. Черноталова вносят вклад в отечественные исследования влияния налогов на инвестиционные решения бизнеса, анализируя способы эмпирической оценки этой зависимости. Они отмечают, что многие авторы эмпирических работ по данной тематике не опираются на теоретическую модель, а сосредотачиваются на эмпирических методах оценки связи между зависимой переменной (инвестициями, либо отношением инвестиций к основному капиталу или к ВВП, либо логарифмом этих показателей) и налоговой переменной (средней или предельной эффективной ставкой, имплицитной налоговой ставкой либо отношением налогов к ВВП) вместе с другими контрольными переменными.

Главной проблемой исследований, проводимых с использованием временных рядов, называется эндогенность, поскольку изменение налоговой политики может быть ответом на изменения инвестиционной активности бизнеса⁹. Поэтому для оценки стоит

⁹ Заметим на это, что до недавнего времени в России не было насущной необходимости в налоговом стимулировании инвестиций: вплоть до 2014 г. инвестиции в основной капитал были стабильны, а прямые инвестиции и вовсе показывали положительную динамику. В то же время налоговая нагрузка в исследуемом периоде (2006–2015 гг.) неуклонно снижалась во всех отраслях экономики, кроме добычи полезных ископаемых, металлургического производства, производства транспортных средств и оптовой торговли, в которых снижение налогов также имело место, но носило не столь монотонный характер [Корытин А. В., Шаталова С. С., 2017, с. 81].

использовать кросс-секционные или панельные данные [Лазарян С. С., Черноталова М. А., 2017, с. 74].

Стоит указать и другую эконометрическую проблему при анализе временных рядов: зачастую абсолютные показатели ПИИ формируют нестационарный ряд, поэтому приходится использовать отношение ПИИ к масштабной переменной, например ВВП страны, ВРП региона или валовой добавленной стоимости (ВДС) отрасли. По отношению к ней же приводятся и прочие абсолютные величины. Для этих целей закономерно взять показатель экономического размера отрасли; опираясь на опыт других исследований — ВДС.

В качестве примера использования такого отношения можно привести исследование Е. Михаликовой и Э. Галеотти, которые, привлекая ряд различных теорий ПИИ, а также эмпирических результатов для оценки интенсивности ПИИ (отношения накопленных ПИИ к валовой добавленной стоимости в отрасли) в 23 отраслях промышленности Чехии за 2000–2007 гг., используют совокупность отраслевых показателей: физический капитал, труд, суммарную факторную производительность, изменения цен производителей, расходы на оплату труда, расходы на НИОКР, прибыль на одного работника, средние зарплаты в отрасли и межотраслевую специализацию (индекс Балассы) [Michalikova E., Galeotti E., 2010, с. 25]. Авторы показывают, что отраслевые различия в факторах производительности, доходности и издержках на оплату труда существенны для интенсивности ПИИ. Налоговые факторы в работе не рассматриваются, хотя налог на прибыль учтен в определении чистой прибыли.

Следует обратить внимание на то, что последняя работа использует данные не о притоке инвестиций, а об изменении запасов ПИИ. С одной стороны, запасы ПИИ лучше соответствуют методологии ATR, показывая накопленный объем инвестиционных проектов. С другой стороны, поясняет Д. Л. Свенсон, в отличие от данных о стоимости текущих инвестиций, базирующихся на рыночной оценке, данные о накопленных инвестициях требуют поправок, например на амортизацию. Кроме того, налоговые изменения вряд ли приведут к немедленному переносу производств, зато потоки ПИИ, вероятно, будут скорректированы в целях достижения оптимального размера бизнеса в новых налоговых условиях [Swenson D. L., 1994, с. 254].

ОПИСАНИЕ ДАННЫХ И ПОСТРОЕНИЕ ЭМПИРИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ

Зависимая переменная

Опыт аналогичных эмпирических работ указывает на выбор входящих потоков ПИИ по отношению к ВДС отрасли в качестве зависимой переменной.

В открытом доступе имеются данные Росстата о поступлении иностранных инвестиций по видам экономической деятельности за 2003–2013 гг. С 2014 г. доступны только данные Центрального банка РФ (далее — ЦБ) о прямых инвестициях в Россию по видам экономической деятельности, которые, скорее всего, менее точны; для них выполняется корректировка на основе сопоставления рядов по каждой отрасли¹⁰ с данными Росстата за пересекающиеся периоды (2010–2013 гг.). Исходные значения ПИИ в долларах США переводятся в рубли по среднегодовому курсу ЦБ.

Ввиду отсутствия детализации отраслевых ПИИ по странам-инвесторам в приведенные суммы иностранных инвестиций входят и ПИИ офшорных компаний, имеющих российское происхождение. По этой причине из расчетов нельзя исключить российский капитал,

¹⁰ Здесь и далее используются отраслевые данные, приведенные в разрезе видов экономической деятельности согласно классификации ОКВЭД ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1), по разделам и подразделам. При необходимости выделения существенно отличающихся отраслей (внутри производства транспортных средств, торговли, а также раздела I «Транспорт и связь») применяется большая детализация. Список отраслей см. в табл. 1.

который выглядит как иностранный, но подчиняется иной стратегии¹¹. В эмпирическую модель добавлены контрольные переменные для учета этого фактора: цены на нефть, курс доллара и реальная процентная ставка (см. пояснения далее).

Валовую добавленную стоимость в текущих основных ценах, детализированную по видам экономической деятельности, Росстат рассчитывает с применением двух различающихся методологий: за 2003–2011 гг. и за 2011–2016 гг. Сопоставление для целей данной работы проводится путем сравнения данных за 2011 г., по итогам которого ряд за 2011–2016 гг. приведен в соответствие с предшествующим рядом.

Налоговая нагрузка и рентабельность

В качестве основных зависимых переменных, характеризующих доходность инвестиций в отрасли, используются отраслевые показатели налоговой нагрузки и рентабельности за 2006–2015 гг., рассчитанные в рамках исследования [Корытин А. В., Шаталова С. С., 2017, с. 82]. В этой работе средняя ставка налогов на капитал ATR_K для каждой отрасли находится по формуле:

$$ATR_K = \frac{\text{Налоги на капитал}}{EBIT \text{ (прибыльных)}} = \frac{НПО + УСН + НИО + ТН + ЗН}{\text{Прибыль до налогов} + \text{Чистые проценты}}, \quad (4)$$

где ЕВІТ — прибыль до уплаты налогов и процентов, НПО — налог на прибыль организаций, УСН — налог на доходы предприятий в рамках упрощенной схемы налогообложения¹², НИО — налог на имущество организаций, ТН — транспортный налог, ЗН — земельный налог. Из прибыли до налогообложения исключаются НИО, ТН и ЗН. Чистые проценты равны разности между процентами к уплате и процентами к получению.

Рентабельность в отрасли вычисляется как отношение выручки от продаж к себестоимости проданных товаров и услуг с учетом коммерческих и управленческих расходов в степени исправленного коэффициента оборачиваемости:

$$RR = \left(\frac{\text{Выручка от продаж}}{\text{Себестоимость}} \right)^{K\text{-т оборачиваемости}}. \quad (5)$$

Исправленный коэффициент оборачиваемости рассчитывается на основе оборачиваемости оборотных активов как отношение выручки от продаж за год к средней сумме оборотных активов, используемых в течение года, за вычетом финансовых вложений, которые не связаны с операционной деятельностью компании:

$$K\text{-т оборачиваемости} = \frac{\text{Выручка за год}}{\text{Оборотные активы} - \text{Фин. вложения}}. \quad (6)$$

Наблюдаемая рентабельность указывает на потенциальную доходность будущих инвестиционных проектов в отрасли. Поскольку фактическая доходность выясняется только через некоторое время, показатель рентабельности следует брать с лагом в один год. Налоговые условия, напротив, известны инвесторам заранее, а значение ATR — индикатор

¹¹ «Среднее значение удельного веса репатрируемых капиталов в общем объеме притока ПИИ составляет около 40 %, т. е. отток и приток прямых иностранных инвестиций для России являются составными элементами единого процесса трансграничного перемещения средств обслуживающего кругооборот российского капитала» [Наумова Т. С., Олейник Г. С., 2015, с. 97].

¹² Выступает аналогом НПО для компаний на упрощенной схеме, так как в рамках УСН налог на прибыль не платится.

этих условий для стороннего исследователя. Поэтому аналогично прочим переменным, которые сразу известны заинтересованным сторонам (стратегия инвестора, ограничения на инвестиции, показатели риска, размер отрасли), используются значения ATR за период, соответствующий притоку ПИИ.

Налоги на труд и потребление не используются при вычислении показателя налоговой нагрузки, поскольку они не влияют на изменение рентабельности инвестиций в рамках описанной теоретической модели. С другой стороны, они влияют на финансовые ресурсы бизнеса, от которых может зависеть его расширение, но поскольку речь идет об иностранных инвесторах, финансовые ограничения российских компаний не должны быть существенны. Также отметим, что налоги на труд включены в стоимость рабочей силы, расчет которой описан среди других контрольных переменных.

Стратегия и ограничения на инвестиции

Как было отмечено ранее, некоторые отрасли характеризуются высоким уровнем инвестиций в основной капитал, в то время как другие — низким. Предполагается, что иностранные инвестиции, при прочих равных, будут больше в отраслях с повышенным уровнем инвестиций в основной капитал. Чтобы учесть отраслевую специфику, привлекаются данные Росстата об инвестициях в основной капитал по видам экономической деятельности за 2000–2015 гг. Начиная с 2015 г. меняется методика расчета этого показателя, поэтому более поздние данные не используются.

Чтобы учесть заинтересованность иностранного капитала теми или иными российскими отраслями, выраженную в фактическом присутствии иностранных компаний в этих отраслях, взяты данные о численности организаций с иностранным участием (т. е. в иностранной и совместной российской и иностранной собственности) из числа средних и крупных предприятий и рассчитана доля организаций с иностранным участием по отраслям. Измерение иностранного присутствия как доли в числе предприятий, а не в их активах делает менее выраженной обратную зависимость (рост ПИИ приводит к росту иностранных активов в отрасли) и помогает избежать проблемы эндогенности.

В отношении иностранных инвестиций в некоторые отрасли могут действовать ограничения или даже прямой запрет¹³, что уменьшает активность ТНК в этих отраслях. Сложно включить все нюансы существующих ограничений в эмпирическую модель, однако ОЭСР рассчитывает индекс регулятивных ограничений ПИИ, измеряющий установленные законом ограничения на ПИИ в различных отраслях экономики¹⁴. Индекс принимает значения от нуля (полная открытость) до единицы (строгий запрет) и может быть использован в эмпирической модели наряду с другими переменными, объясняющими, почему иностранные инвесторы предпочитают одни отрасли другим.

Другие контрольные переменные

Как следует из используемой теоретической модели, инвестиционные решения ТНК должны учитывать риск, связанный с получателем инвестиций. Это прежде всего страновой риск, отражающий множество экономических и политических факторов¹⁵. Поскольку данное исследование не ставит целью поиск зависимости между институциональными переменными и ПИИ, для учета основных внешнеэкономических факторов нестабильности

¹³ Например, Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ ограничивает иностранные инвестиции в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

¹⁴ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX>.

¹⁵ Д. Уилер и А. Моды указывают два десятка факторов риска, учитываемых при составлении рейтинга *Business International*, включая риск политических изменений или прихода к власти оппозиции, изменение отношений с Западом и соседями, нестабильность рынка труда, террористическую угрозу, риск экспроприации или введения ограничений на внешнюю торговлю или трансграничные потоки капитала либо введение ценового регулирования и др. [Wheeler D., Mody A., 1992, с. 63].

используются следующие данные: среднегодовой курс доллара к рублю по данным ЦБ, вариация среднемесечного курса доллара за год, средняя стоимость страховки по среднесрочным российским гособлигациям (кредитный дефолтный своп CDS Russia 5Y) [Беляков И. В., 2017, с. 203], средние экспортные цены на российскую нефть для стран дальнего зарубежья, а также ожидаемая реальная ставка процента (которая также является индикатором альтернативной доходности).

Ожидаемая реальная ставка процента рассчитана как усредненная за год разность между ставкой по кредитам нефинансовым организациям и ценовыми ожиданиями предприятий по данным ЦБ РФ¹⁶.

Помимо риска эти переменные призваны учесть поведение российских офшорных компаний, так как высокие значения цен на нефть и курса валюты способствуют росту репатрируемой прибыли экспортеров, а высокие процентные ставки означают большую привлекательность вложений в финансовые активы, а не в основной капитал.

Кроме того, учитывается стоимость рабочей силы, поскольку она входит в необходимые издержки при производстве. Высокие с точки зрения капитала расходы на оплату труда могут снизить привлекательность инвестиций¹⁷. В затраты на рабочую силу входит фонд оплаты труда (ФОТ) по данным Росстата по отраслям, включающий НДФЛ, а также страховые отчисления в фонды пенсионного, медицинского и социального страхования, вычисленные для каждой отрасли умножением ФОТ на эффективную ставку страховых взносов, рассчитанную для России в целом за каждый год как отношение поступлений в указанные фонды к общероссийскому ФОТ.

В табл. 1 приводятся рассчитанные относительные значения основных отраслевых переменных, усредненные по каждой отрасли за периоды 2006–2009 гг. и 2010–2013 гг.

Таблица 1

Средние значения отраслевых показателей в 2006–2009 и 2010–2013 гг., % /
Industry Averages in 2006–2009 and 2010–2013, %

Отрасль экономики	ПИИ к ВДС		Рента- бельность		ATR		Расходы на оплату труда к ВДС		Инвестиции в ОК к ВДС		Доля ино- странных компаний	
	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013
Сельское хозяйство	1,1	0,9	13,1	9,3	9,9	8,0	19,3	19,5	24,9	22,6	2,7	6,2
Рыболовство	1,5	1,0	21,2	36,1	21,8	13,2	33,1	25,6	7,3	9,5	5,1	5,9
Добыча нефти и газа	10,9	8,9	97,1	103,4	40,8	26,2	10,6	9,3	34,3	33,1	29,6	33,6
Добыча прочих полезных ископаемых	17,2	13,7	81,8	92,3	22,2	19,0	40,9	33,7	35,6	33,2	14,8	23,8
Пищевая промышленность	10,0	8,6	28,6	23,1	25,3	20,5	35,8	34,3	23,4	18,3	10,2	15,0
Производство одежды и обуви	1,6	1,7	11,5	13,7	29,4	26,6	47,5	49,6	8,9	13,7	8,8	19,0
Обработка древесины	18,9	17,2	9,4	7,7	30,1	23,7	47,1	44,6	33,4	37,5	28,6	39,3
Целлюлозно-бумажное производство	13,2	11,4	30,3	27,4	30,3	27,5	41,9	49,3	19,4	21,0	9,3	16,6
Нефтепереработка	13,4	48,2	84,4	57,7	7,7	5,2	6,1	5,6	12,0	18,7	22,7	24,8
Химическая промышленность	17,2	23,5	63,1	59,4	23,9	22,1	40,4	34,2	37,2	36,9	24,1	31,9
Производство пластмасс и резины	13,7	18,7	18,9	20,8	20,6	21,5	53,2	51,7	31,1	26,4	31,3	37,4
Производство стройматериалов	9,5	8,9	57,2	19,7	23,3	21,8	46,5	54,0	35,0	41,9	12,2	18,6

¹⁶ ЦБ приводит ежемесячные сведения о ценовых ожиданиях (<https://www.cbr.ru/DKP/surveys/inflation/>) и ставок по кредитам и депозитам организаций и физических лиц (http://cbr.ru/statistics/pdco/int_rat/).

¹⁷ С другой стороны, эта переменная может быть понята совсем иначе: так как внутристрановые различия в уровне заработных плат не слишком велики, большие затраты на рабочую силу в отрасли отчасти отражают повышенную концентрацию человеческого капитала, что должно, наоборот, привлекать инвесторов.

Отрасль экономики	ПИИ к ВДС		Рента- бельность		ATR		Расходы на оплату труда к ВДС		Инвестиции в ОК к ВДС		Доля ино- странных компаний	
	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013	2006– 2009	2010– 2013
Металлургия	23,3	27,3	96,7	33,6	27,9	23,0	25,5	31,0	22,9	20,3	15,7	22,4
Машиностроение	8,3	9,9	17,4	12,1	30,3	29,3	71,5	62,7	18,9	15,5	13,3	23,5
Приборостроение	5,7	5,4	19,9	16,0	26,6	24,6	70,5	61,7	12,5	11,4	11,8	16,6
Автомобилестроение	58,9	58,4	14,5	12,3	26,6	19,5	80,8	62,7	43,2	35,1	17,4	28,3
Судостроение и авиастроение	2,1	1,9	5,3	6,2	18,5	17,9	58,9	49,4	11,4	12,0	9,0	14,1
Мебельное и прочие производства	12,8	3,9	13,5	11,2	36,9	32,8	49,0	43,3	59,0	55,5	17,3	23,2
Энергетика	3,3	2,3	17,7	18,3	35,0	24,9	47,9	44,0	52,1	59,6	1,9	3,6
в т. ч. электроэнергетика	-	-	27,7	30,4	36,3	24,0	36,2	32,4	-	-	5,1	9,9
в т. ч. тепло-, газо- и водоснабжение	-	-	-1,9	-2,8	31,8	29,3	70,4	73,0	-	-	0,7	1,3
Строительство	2,6	0,9	9,7	6,2	32,3	29,8	35,1	27,1	14,0	9,4	9,6	20,0
Торговля автомобилями	8,1	8,4	19,3	15,5	36,6	14,9	25,5	30,7	9,5	10,8	18,2	26,2
Оптовая торговля	19,4	11,4	20,0	18,4	15,1	15,1	15,9	15,7	3,6	2,8	35,0	43,7
Розничная торговля	1,6	1,1	18,5	13,0	18,7	15,0	15,3	19,2	4,6	5,8	6,3	16,4
Гостиницы и рестораны	0,9	0,8	40,5	15,2	46,5	39,4	37,9	38,5	10,8	12,0	10,3	21,6
Транспорт	5,7	1,6	32,0	27,4	38,8	30,0	41,7	42,2	68,3	82,0	10,5	18,9
Связь	14,1	12,4	135,8	83,1	24,8	22,9	31,7	33,8	35,3	32,5	26,8	33,0
Финансовая деятельность	8,8	68,7	5,5	2,5	32,0	38,5	38,9	41,6	6,2	7,5	46,7	48,7
Операции с недвижимостью и аренда	5,2	3,1	10,0	8,2	34,7	39,5	18,9	18,1	24,9	20,3	20,1	33,7
Научные исследования и разработки	0,9	0,8	11,1	7,6	-	-	62,4	55,9	8,7	11,4	5,8	10,4
Государственное управление	0,0	0,0	11,4	6,9	89,4	71,1	43,5	41,2	5,3	4,7	1,6	0,8
Образование	0,0	0,0	19,6	23,6	100,0	100,0	96,1	96,5	16,2	13,7	2,1	5,1
Здравоохранение	0,1	0,2	24,0	16,9	79,9	67,9	69,5	68,6	16,3	12,0	4,9	10,3
Коммунальные и социальные услуги	1,4	0,5	13,8	1,8	37,8	36,0	55,4	57,7	34,1	36,7	3,6	7,9

Источники: Росстат, расчеты автора / Source: calculated by the author based on the data of the Federal State Statistics Service.

Все отрасли, указанные в табл. 1 (33 отрасли и две подотрасли энергетики), были взяты для анализа, но затем были исключены те из них, у которых данные для расчета существенных переменных (ПИИ и налоговой нагрузки) отсутствуют: две подотрасли энергетики, а также научные исследования и разработки. Отрасли, тесно связанные с бюджетным сектором — госуправление, образование и здравоохранение, — исключаются, поскольку ПИИ в них близки к нулю. Отрасль коммунальных услуг выпадает из рассмотрения, когда в модель включается индекс ограничений на ПИИ, поскольку значения индекса для нее не определены.

Из табл. 1 видно, что налоговая нагрузка снизилась во всех отраслях, кроме производства пластмасс и резины, финансов и операций с недвижимостью. Доля иностранных компаний выросла во всех отраслях, кроме госуправления. В то же время инвестиции в основной капитал и ПИИ снизились в большинстве отраслей, хотя во многих отраслях обрабатывающей промышленности все же наблюдается рост или стабильно высокие показатели (например, в автомобилестроении — 58 % ВДС).

Лидерами привлечения ПИИ являются также химическая промышленность и нефтепереработка, производство пластмасс и резины, металлургия и финансовая сфера. Пониженной налоговой нагрузкой выделяются сельское хозяйство и нефтепереработка, а повышенной — бюджетный сектор и ряд отраслей, в которых существенны имущественные налоги: гостиницы и рестораны, транспорт, операции с недвижимостью и финансовая деятельность (банки).

В табл. 2 приведены используемые макроэкономические показатели по годам.

**Среднегодовые значения макроэкономических
показателей в 2006–2015 гг. /
Macroeconomic averages in 2006–2015**

Таблица 2

Показатель	Среднее значение за год									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Эффективная ставка страховых отчислений, %	22,0	23,0	21,0	20,0	20,0	24,0	26,0	26,0	26,0	27,0
Цены на нефть, долл. США/баррель	58,74	66,35	95,43	57,28	76,20	107,28	109,69	106,86	100,04	51,96
Ставка по кредитам для организаций, %	10,6	10,2	12,3	15,2	10,8	8,5	9,9	10,0	11,4	15,8
Ценовые ожидания предприятий, %	22,0	22,6	25,3	14,1	15,1	15,0	15,8	12,5	15,6	15,0
Ожидаемая реальная ставка, %	-11,4	-12,4	-13,0	1,2	-4,2	-6,5	-5,9	-2,5	-4,2	0,8
Курс доллара США к рублю	27,19	25,58	24,85	31,73	30,37	29,38	31,08	31,83	38,27	60,88
Вариация курса	2,39	2,51	6,23	6,09	1,75	4,56	3,27	3,18	15,78	9,40
CDS Russia 5Y	70	50	110	400	160	180	185	170	220	350

Источники: ЦБ РФ, расчеты автора / Source: calculated by the author based on the data of Central Bank of the Russian Federation.

Заметим, что ожидаемая реальная ставка процента в табл. 2, равная разности между ставкой по кредитам для организаций и их ценовыми ожиданиями, является отрицательной. Такой результат, может быть, не вполне корректен по экономическим соображениям (представляется, что при отрицательных ставках инвестировать сверхвыгодно, однако инвестиционный бум отсутствует), но в эмпирической модели он нужен для отражения динамики изменений настоящих ожиданий реальной ставки, если предположить, что опросы ЦБ завышают ценовые ожидания предприятий на постоянную величину.

Эмпирическая модель

Так как теоретический подход позволяет выразить приток прямых иностранных инвестиций FDI как функцию факторов доходности (рентабельности RR и налоговой нагрузки ATR) и инвестиционной емкости, зависящую от размера (ВДС) отрасли GVA и прочих факторов, то эмпирическую модель можно представить в виде:

$$FDI = (1 - ATR)^{\alpha_1} \cdot RR^{\alpha_2} \cdot GVA^{\alpha_3} \cdot \dots \quad (7)$$

Переходя путем логарифмирования к линейной модели (8), мы оставляем некоторые контрольные переменные без знака логарифма, если они представляют собой индекс или другой относительный показатель.

$$\ln FDI = \alpha_1 \ln(1 - ATR) + \alpha_2 \ln RR + \alpha_3 \ln GVA + \alpha_4 USDRUB + \alpha_5 Vrub + \\ + \alpha_6 CDS + \alpha_7 XRate + \alpha_8 \ln Inv + \alpha_9 FJ + \alpha_{10} \ln LC + \alpha_{11} INDEX + Const + \xi, \quad (8)$$

где *USDRUB* — курс доллара к рублю, *Vrub* — волатильность курса доллара, *CDS* — кредитно-дефолтный своп на российские гособлигации, *XRate* — ожидаемая реальная процентная ставка, *Inv* — инвестиции в основной капитал, *FJ* — доля крупных и средних компаний в иностранной и совместной собственности, *LC* — расходы на оплату труда,

$INDEX$ — индекс ограничений ПИИ, $Const$ — константа, α_i — коэффициенты, ξ — случайная ошибка¹⁸.

Переменная $(1 - ATR)$ показывает долю ЕВІТ (прибыли до уплаты налогов и процентов), которая остается у предприятия после налогообложения.

Значения переменных в эмпирическом уравнении рассчитываются согласно описанному выше подходу для 29 отраслей за 2006–2015 гг.

Чтобы избежать проблем с нестационарностью временного ряда для ПИИ, а также избавиться от нежелательной зависимости между абсолютными отраслевыми показателями (FDI , Inv , LC) и размером отрасли, переменные FDI , Inv , LC берутся по отношению к GVA , что приводит к уравнению вида:

$$\ln \frac{FDI}{GVA} = \beta_1 \ln(1 - ATR) + \beta_2 \ln RR + \beta_3 USDRUB + \beta_4 Vrub + \beta_5 CDS + \beta_6 XRate + \beta_7 \ln \frac{Inv}{GVA} + \beta_8 FJ + \beta_9 \ln \frac{LC}{GVA} + \beta_{10} INDEX + Const + \varepsilon. \quad (9)$$

Полученное уравнение можно оценить с помощью линейных эконометрических методов.

ОЦЕНКА ЭМПИРИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ

Эмпирическое уравнение (9) оценивается согласно модели пула

$$y_{it} = x_{it}^T \theta + u_{it}, \quad (10)$$

где y_{it} — вектор значений зависимой переменной по объектам исследования (i — отрасли) и периодам времени (t — годы), x_{it} — набор векторов (матрица) значений объясняющих переменных по i и t , θ — вектор коэффициентов, u_{it} — вектор случайных ошибок. В этой модели предполагается, что независимые переменные являются экзогенными (не коррелируют с ошибками), а ошибки u_{it} независимы и одинаково распределены в соответствии с нормальным распределением $N(0, \sigma^2)$, т. е. с матожиданием, равным нулю, и одинаковой дисперсией σ^2 для любых i и t [Mátyás L., Sevestre P., 1996, с. 521].

Это сильные предположения, существенно влияющие на состоятельность модели, поэтому выполняется внимательная проверка справедливости указанных ограничений для оценок регрессии с помощью соответствующих статистических тестов. Другие же методы оценки, менее зависящие от сформулированных предположений, могут ослабить влияние межотраслевых зависимостей, что нежелательно.

Часть эконометрических проблем, связанных с корреляцией по отраслям, обходится путем перехода к относительным переменным в уравнении (9). Для устранения проблем, связанных с корреляцией по периодам, применяется процедура детрендринга временных рядов для каждой переменной, у которой выявлен тренд, и проверки рядов на стационарность.

Чтобы получить больше информации о влиянии независимых переменных из модели (9) на ПИИ, применяется следующий порядок оценки. Начинаем оценку с ограниченной спецификации, включающей только факторы доходности:

$$\ln \frac{FDI}{GVA} = \beta_1 \ln(1 - ATR) + \beta_2 \ln RR + Const + \varepsilon. \quad (11)$$

¹⁸ Переменная цена на нефть исключена из эмпирической модели, поскольку предварительное тестирование показало ее высокую корреляцию с курсом доллара к рублю, значит, эти переменные не следует включать в модель вместе. Сделан выбор в пользу валютного курса, поскольку он показывает условия торговли для экономики в целом, а не только для сырьевого сектора, хотя роль последнего в российском экспорте велика.

Затем включаются макроэкономические факторы: *USDRUB*, *Vrub*, *CDS* и *XRate*.

На следующем шаге добавляются отраслевые показатели, которые отражают инвестиционную стратегию: $\frac{Inv}{GVA}$, *FJ* и $\frac{LC}{GVA}$.

В последнюю спецификацию включен индекс ограничений ПИИ (*INDEX*). Так как индекс не посчитан для некоторых отраслей, его преждевременное включение уберет эти отрасли из регрессии. Четвертая спецификация совпадает с полной моделью вида (9).

Оценки регрессии производятся с помощью функций статистического пакета *stats* для языка *R* версии 3.6.0. Статистические тесты — с помощью пакета тестов для линейных регрессий *lmtest* для этого языка¹⁹.

Результаты эконометрических оценок всех четырех спецификаций эмпирической модели приведены в табл. 3.

Таблица 3

Результаты оценки эмпирической модели /
The empirical model estimation results

Зависимая переменная: ПИИ к ВДС (FDI/GVA)					
Переменная	Обозначение	Спецификации			
		1	2	3	4
1 – ATR	1 – ATR	1,718***	1,662***	1,288***	0,881*
Рентабельность	RR	1,990***	1,995***	1,298***	1,259***
Курс доллара	USDRUB		0,013	0,040***	0,043***
Вариация курса	Vrub		–0,151***	–0,107***	–0,099***
Ставки CDS	CDS		0,007**	0,004*	0,003
Ставка процента	XRate		–14,77**	–9,88*	–8,08
Инвестиции в ОК к ВДС	Inv/GVA			0,333***	0,389***
Доля иностранных компаний	FJ			8,068***	8,170***
Расходы на оплату труда к ВДС	LC/GVA			0,436***	0,423***
Индекс ограничений ПИИ	INDEX				–1,446**
Константа		–3,98***	–6,04***	–5,00***	–4,55***
Число наблюдений		300	300	290	280
Исправленный R ²		0,507	0,508	0,531	0,525

* уровень значимости *P-value* < 0,05 / *P-value significance level* < 0,05.

** уровень значимости *P-value* < 0,01 / *P-value significance level* < 0,05.

*** уровень значимости *P-value* < 0,001 / *P-value significance level* < 0,05.

Источник: расчеты автора / Source: calculated by the author.

Вычисление информационных критериев позволяет сказать, что последовательное расширение модели от спецификации (1) к спецификации (4) оправданно на каждом этапе, а итоговый выбор следует сделать в пользу полной модели (т. е. четвертой спецификации).

В регрессиях для спецификаций (3) и (4) соблюдается нормальность остатков и отсутствует гетероскедастичность (свидетельство в пользу того, что остатки одинаково распределены), что делает оправданным выбор модели пула для эмпирической оценки.

Во всех спецификациях из табл. 3 оценки коэффициентов при переменных (1 – ATR) и *RR* остаются значимо положительными, что соответствует ожидаемому эффекту: чем больше рентабельность и ниже налоговая нагрузка, т. е. больше (1 – ATR), тем привлекательнее отрасль для иностранных инвестиций. Значения коэффициентов из последней спецификации можно интерпретировать следующим образом: увеличение наблюдаемой рентабельности на 1 % при прочих равных приводит к росту ПИИ на 1,3 % (иными

¹⁹ Данные программные продукты находятся в свободном доступе на ресурсе проекта *R*: <https://cran.r-project.org/>.

словами, эластичность ПИИ к ВДС относительно показателя рентабельности равна 1,3). Аналогично, увеличение на 1 % доли прибыли, остающейся у предприятия после налогообложения (за счет снижения налога на прибыль или имущественных налогов), при прочих равных стимулирует рост ПИИ на 0,9 % (т. е. эластичность равна 0,9).

Результаты оценки остальных коэффициентов также свидетельствуют об адекватности модели. Коэффициент для *USDRUB* также ожидаемо положительный: чем выше курс доллара к рублю, тем больше стоят ПИИ в России (с поправкой на инфляцию) при той же их стоимости для зарубежного инвестора.

Вариация курса рубля отражает неопределенность стоимости инвестиций и, кроме того, может быть индикатором экономических рисков. Поэтому результат оценки отражает ожидаемое отрицательное влияние переменной.

По мере включения новых переменных в модель становится менее значимым влияние переменных *CDS* и *XRate*, но сохраняются знаки и почти не меняется величина коэффициентов при них. Из полученной оценки нельзя сделать однозначный вывод о том, что высокие значения *CDS* (стоимости страховки по гособлигациям) способствуют притоку ПИИ, поскольку велика вероятность, что коэффициент при переменной равен нулю. Отрицательный коэффициент при *XRate* показывает, что чем выше альтернативная доходность (и стоимость заимствований), тем ниже инвестиции в экономику.

Ожидаемо получилось найти положительную связь между суммарными инвестициями в основной капитал (переменная *Inv/GVA*), а также долей иностранных компаний в отрасли (*FJ*) и иностранными инвестициями. Таким образом, увеличение присутствия иностранных компаний в отрасли на один процентный пункт (т. е. на 0,01) увеличивает приток ПИИ на 8 %.

Как показывают результаты оценки в табл. 3, высокое отношение расходов на оплату труда к ВДС делает отрасль привлекательной для ПИИ, что может объясняться повышенной ролью квалифицированного труда в этих отраслях. Действительно, в табл. 1 показано, что наибольшая доля оплаты труда в ВДС наблюдается (за пределами бюджетной сферы) в машиностроении, приборостроении, автомобилестроении, судо- и авиастроении, производстве пластмасс, т. е. в отраслях, производящих наиболее сложную продукцию.

Наконец, отрицательный коэффициент при индексе ограничений ПИИ логично показывает, что чем больше ограничений для иностранных инвесторов в отрасли, тем меньше прямые иностранные инвестиции.

Заметим, что полученные результаты отражают закономерности распределения отраслевых ПИИ за 2006–2015 гг. Следует допустить, что изменившиеся с 2014 г. условия могли отразиться и на распределении иностранных инвестиций по отраслям. Однако отсутствие сопоставимых временных рядов отраслевых данных как по финансовым показателям предприятий, так и относительно ПИИ не позволяет пока произвести оценку этого эффекта, оставляя перспективу для дальнейших исследований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования из модели малой открытой экономики, показывающей связь инвестиций с рентабельностью и налоговой нагрузкой, была выведена теоретическая модель ПИИ, учитывающая дополнительные отраслевые и макроэкономические условия, влияющие на приток иностранных инвестиций: инвестиционную активность в отрасли, присутствие иностранных организаций, условия торговли и административные ограничения на ПИИ.

На основе теоретической модели ПИИ с привлечением отраслевых и макроэкономических данных построена эмпирическая модель, отражающая зависимость отношения отраслевых ПИИ к ВДС отрасли от отраслевых значений средней налоговой ставки *ATR*, рентабельности, доли затрат на оплату труда в ВДС, инвестиций в основной капитал

(по отношению к ВДС) и доли иностранных компаний в отрасли, а также значимых для иностранных инвестиций макроэкономических условий (показателей валютного курса и ожидаемой реальной ставки процента). Особое внимание уделено расчету корректных показателей средней ставки налогов на капитал ATR_K и рентабельности с поправкой на оборачиваемость.

На основе данных по 29 отраслям российской экономики за 2006–2015 гг. производится эконометрическая оценка эмпирической модели методом пула. Применение метода обосновано результатами статистических тестов.

Результаты оценки показывают, что иностранные инвестиции зависят от показателей, обуславливающих их доходность: рентабельности и налоговой нагрузки. Эластичность переменной иностранных инвестиций (отношение притока ПИИ за год к ВДС отрасли) по отношению к рентабельности равна 1,26; эластичность переменной ПИИ по отношению к показателю налоговой нагрузки $((1 - ATR) \cdot \text{доли EBIT, остающейся у организаций после налогообложения})$ равна 0,88.

Кроме этого обнаружено значимое влияние на приток ПИИ других отраслевых условий. В частности, законодательные ограничения иностранных инвестиций снижают поступления ПИИ в отрасль, а повышенная доля иностранных компаний в отрасли приводит к увеличению притока ПИИ.

Полученные результаты могут быть использованы при разработке предложений по стимулированию инвестиционной деятельности частных компаний на территории Российской Федерации.

Список источников

- Беляков И. В. О факторах, определяющих спрэды суверенных еврооблигаций России // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 1. С. 200–225. URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2017-1-08>.
- Корытин А. В., Шаталова С. С. Расчет показателей налоговой нагрузки и ее влияния на рентабельность в отраслях экономики // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 4. С. 79–85.
- Лазарян С. С., Черноталова М. А. Влияние налоговой политики на уровень инвестиций частного сектора // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 71–84.
- Медведев Д. А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.
- Могилат А. Н. Прямые иностранные инвестиции в реальный сектор российской экономики: взгляд с микроровня и прогноз до 2017 года // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 25–44.
- Наумова Т. С., Олейник Г. С. Роль прямых иностранных инвестиций в развитии экономики РФ // Проблемы современной экономики. 2015. № 2 (54). С. 95–100.
- Agarwal J. P. Determinants of foreign direct investment: A survey // Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv). 1980. Vol. 116 (4). P. 739–773.
- Bailey N. Exploring the relationship between institutional factors and FDI attractiveness: A meta-analytic review // International Business Review. 2018. Vol. 27. No. 1. P. 139–148. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ibusrev.2017.05.012>.
- Billington N. The location of foreign direct investment: an empirical analysis // Applied Economics. 1999. No. 31 (1). P. 65–76.
- Cadestin C., de Backer K., Desnoyers-James I. et al. Multinational enterprises and global value chains: New insights from the trade-investment nexus / OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2018/05. OECD Publishing, 2018. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/194ddb63-en>.
- Carstensen K., Toubal F. Foreign direct investment in Central and Eastern European countries: a dynamic panel analysis // Journal of Comparative Economics. 2004. Vol. 32. Iss. 1. P. 3–22.
- Chung W., Alcácer J. Knowledge Seeking and Location Choice of Foreign Direct Investment in the United States // Management Science. 2002. Vol. 48 (12). P. 1534–1554.
- Devereux M. P., Hubbard R. G. Taxing Multinationals // International Tax and Public Finance. 2003. Vol. 10. No. 4. P. 469–487.
- Devereux M. P., Loretz S. What Do We Know About Corporate Tax Competition? // National Tax Journal. 2013. Vol. 66. Iss. 3. P. 745–774. URL: dx.doi.org/10.17310/ntj.2013.3.08.
- Dunning J. H. Explaining changing patterns of international production: in defence of the eclectic theory // Oxford Bulletin of Economics and Statistics. 1979. No. 41 (4). P. 269–295.

- Edmiston K., Mudd S., Valev N. Tax Structures and FDI: The Deterrent Effects of Complexity and Uncertainty // *Fiscal Studies*. 2003. Vol. 24. Iss. 3. P. 341–359.
- Feld L. P., Heckemeyer J. H. FDI and Taxation: A Meta-Study // *Journal of Economic Surveys*. 2011. Vol. 25. Iss. (2). P. 233–272. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2010.00674.x>.
- Mátyás L., Sevestre P. (eds.). *The Econometrics of Panel Data. A Handbook of the Theory with Applications*. Springer, 1996. URL: <https://www.doi.org/10.1007/978-3-540-75892-1>.
- Michalikova E., Galeotti E. Determinants of FDI in Czech Manufacturing Industries between 2000–2007 // *South East European Journal of Economics and Business*. 2010. No. 5 (2). P. 21–32.
- Nielsen B. B., Asmussen C. G., Weatherall C. D. The location choice of foreign direct investments: Empirical evidence and methodological challenges // *Journal of World Business*. 2017. Vol. 52. Iss. 1. P. 62–82. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jwb.2016.10.006>.
- Overesch M. The Effects of Multinationals' Profit Shifting Activities on Real Investments // *National Tax Journal*. 2009. Vol. 62 (1). P. 5–23.
- Tax Burdens: Alternative Measures / *OECD Tax Policy Studies* no. 2. Paris: OECD, 2000. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264181588-en>.
- Swenson D. L. The impact of US tax reform on foreign direct investment in the United States // *Journal of Public Economics*. 1994. Vol. 54 (2). P. 243–266.
- Wheeler D., Mody A. International investment location decisions: The case of US firms // *Journal of International Economics*. 1992. Vol. 33 (1–2). P. 57–76.
- Woodward D. P., Rolfe R. J. The Location of Export-Oriented Foreign Direct Investment in the Caribbean Basin // *Journal of International Business Studies*. 1993. Vol. 24. Iss. 1. P. 121–144.
- Zodrow G. R. Capital Mobility and Capital Tax Competition // *National Tax Journal*. 2010. Vol. 63. Iss. P. 865–902.

Поступила в редакцию 3 ноября 2019 г.
Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

- Agarwal J.P. (1980). Determinants of foreign direct investment: A survey. *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 116, no. 4, pp. 739–773.
- Bailey N. (2018). Exploring the relationship between institutional factors and FDI attractiveness: A meta-analytic review. *International Business Review*, vol. 27, no. 1, pp. 139–148. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ibusrev.2017.05.012>.
- Billington N. (1999). The location of foreign direct investment: an empirical analysis. *Applied Economics*, vol. 31, no. 1, pp. 65–76.
- Belyakov I.V. (2017). On the Determinants of Sovereign Eurobond Spreads in Russia. *Ekonomicheskaya Politika — Economic Policy*, vol. 12, no. 1, pp. 200–225 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2017-1-08>.
- Cadestin C., de Backer K., Desnoyers-James I. et al. (2018). Multinational enterprises and global value chains: new insights from the trade-investment nexus. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, no. 5, OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/194ddb63-en>.
- Carstensen K., Toubal F. (2004). Foreign direct investment in Central and Eastern European countries: a dynamic panel analysis. *Journal of Comparative Economics*, vol. 32, no. 1, pp. 3–22.
- Chung W., Alcácer J. (2002). Knowledge seeking and location choice of foreign direct investment in the United States. *Management Science*, vol. 48, no. 12, pp. 1534–1554.
- Devereux M.P., Hubbard R.G. (2003). Taxing multinationals. *International Tax and Public Finance*, vol. 10, no. 4, pp. 469–487.
- Devereux M.P., Loretz S. (2013). What do We Know About Corporate Tax Competition? *National Tax Journal*, no. 66, pp. 745–774. Available at: dx.doi.org/10.17310/ntj.2013.3.08.
- Dunning J.H. (1979). Explaining changing patterns of international production: in defence of the eclectic theory. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 41, no. 4, pp. 269–295.
- Edmiston K., Mudd S., Valev N. (2003). Tax Structures and FDI: The Deterrent Effects of Complexity and Uncertainty. *Fiscal Studies*, vol. 24, no. 3, pp. 341–359.
- Feld L.P., Heckemeyer J.H. (2011). FDI and Taxation: A Meta-Study. *Journal of Economic Surveys*, vol. 25, no. 2, pp. 233–272. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2010.00674.x>.
- Korytin A.V., Shatalova S.S. (2017). Calculation of Tax Burden and Its Impact on Profitability in Sectors of the Economy. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii — Russian Economic Developments*, no. 4 (24), pp. 79–85 (In Russ.).
- Lazaryan S.S., Chernotalova M.A. (2017). Taxes Impact on Private Investment. *Finansoviy zhurnal — Financial Journal*, no. 3, pp. 71–84 (In Russ.).
- Medvedev D.A. (2018). Russia-2024: The Strategy of Social and Economic Development. *Voprosy Ekonomiki*, no. 10, pp. 5–28 (In Russ.).

Mogilat A.N. (2015). FDI Inflows into Russian Real Sector: Microeconomic Foundations and Forecasting. *Voprosy ekonomiki*, no. 6, pp. 25–44 (In Russ.).

Mátyás L., Sevestre P. (1996). The Econometrics of Panel Data. A Handbook of the Theory with Applications. Springer. Available at: <https://www.doi.org/10.1007/978-3-540-75892-1>.

Michalikova E., Galeotti E. (2010). Determinants of FDI in Czech Manufacturing Industries Between 2000–2007. *South East European Journal of Economics and Business*, vol. 5, no. 2, pp. 21–32.

Naumova T.S., Oleinik G.S. (2015). The Role of Direct Foreign Investment for Economic Development in the Russian Federation. *Problemy sovremennoi ekonomiki – Problems of Modern Economics*, no. 2 (54), pp. 95–100 (In Russ.).

Nielsen B.B., Asmussen C.G., Weatherall C.D. (2017). The location choice of foreign direct investments: Empirical evidence and methodological challenges. *Journal of World Business*, vol. 52, no. 1, pp. 62–82. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jwb.2016.10.006>.

OECD (2000). Organisation for Economic Co-operation and Development. Tax Burdens: Alternative Measures. In *OECD Tax Policy Studies*, no. 2, Paris. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264181588-en>.

Overesch M. (2009). The Effects of Multinationals' Profit Shifting Activities on Real Investments. *National Tax Journal*, vol. 62, no. 1, pp. 5–23.

Swenson D.L. (1994). The impact of US tax reform on foreign direct investment in the United States. *Journal of Public Economics*, vol. 54, no. 2, pp. 243–266.

Wheeler D., Mody A. (1992). International investment location decisions: The case of US firms. *Journal of International Economics*, vol. 33, no. 1–2, pp. 57–76.

Woodward D.P., Rolfe R.J. (1993). The Location of Export-Oriented Foreign Direct Investment in the Caribbean Basin. *Journal of International Business Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 121–144.

Zodrow G.R. (2010). Capital Mobility and Capital Tax Competition. *National Tax Journal*, vol. 63, no. 4, part 2, pp. 865–902.

Received 03.11.2019

Accepted for publication 10.02.2020

Экономическая модель компенсационного фонда в России

Юрий Алексеевич Данилов, к. э. н., ведущий научный сотрудник
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС,
г. Москва
E-mail: danilov-ya@ranepa.ru, ORCID 0000-0002-0005-651X

Аннотация

Произошедшая в России макроэкономическая стабилизация привела к частичному перемещению сбережений населения из банковских вкладов на рынок ценных бумаг, что предопределяет актуальность создания институтов, обеспечивающих минимизацию нерыночных рисков мелких инвесторов. Как показывает мировой опыт, среди таких институтов важнейшим является компенсационный фонд. В статье рассматриваются проекты создания в России компенсационного фонда, при этом представлены результаты пересчета прогнозного баланса такого фонда, опирающиеся на предпосылки подхода Национальной ассоциации участников фондового рынка, но на основе последних данных, которые существенно изменились за последние два года в результате взрывного роста инвестиций домохозяйств на рынке ценных бумаг. Было показано, что в новых условиях невозможно обеспечить достаточное финансирование компенсационных фондов на основе ранее предполагавшихся источников. Автор предлагает расширить перечень источников финансирования компенсационного фонда, ориентируясь на имеющийся международный опыт. В статье приводятся прогнозные расчеты баланса фонда и коэффициентов его достаточности на основе данных предложений, которые показывают, что данная модель компенсационного фонда является состоятельной и может быть внедрена в максимально короткие сроки. Рассматриваются дальнейшие перспективы развития национальной компенсационной системы, которая могла бы включать компенсационные фонды в различных сегментах финансового рынка.

Ключевые слова: компенсационный фонд, сбережения домохозяйств, стимулирование долгосрочных инвестиций, защита интересов инвесторов, индивидуальные инвестиционные счета, ценные бумаги, компенсационная система, нерыночные риски

JEL: G18, G20, G23, G28

Благодарности: Статья написана на основе научно-исследовательских работ, выполненных в РАНХиГС в рамках государственного задания. Автор выражает искреннюю благодарность коллегам, высказавшим критические замечания и предложившим ряд ценнейших идей для более глубокой проработки материала, который лег в основу настоящей статьи. Особая благодарность — председателю правления НАУФОР А. Тимофееву, управляющему Федеральным общественно-государственным фондом по защите прав вкладчиков и акционеров М. Сафиулину, а также экспертам данного фонда, проделавшим детальный критический разбор ряда концептуальных вопросов предлагаемой модели.

Для цитирования: Данилов Ю. А. Экономическая модель компенсационного фонда в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 87–104. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-87-104.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-87-104

Economic Model of Compensation Fund in Russia**Yuri A. Danilov¹**

E-mail: danilov-ya@ranepa.ru, ORCID 0000-0002-0005-651X

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation**Abstract**

The macroeconomic stabilization that took place in Russia has led to a partial transfer of household savings from bank deposits to the securities market. This process determines the relevance of creating institutions to minimize the non-market risks of small investors. As global experience shows, among such institutions, the most important one is the compensation fund. The article discusses projects for the creation of a compensation fund in Russia, previously proposed by the Bank of Russia and the National Association of Stock Market Participants (NAUFOR). The results of recalculating the forecast balance of the compensation fund are presented, based on the previously formulated prerequisites of NAUFOR, but also underpinned by the latest quantitative data, which have changed significantly over the past two years as a result of explosive growth of household investments in the securities market. It is shown that in the new conditions it is impossible to ensure the adequacy of financing of compensation funds on the basis of previously proposed sources. The author presents a new approach to the formation of a compensation fund in Russia, which takes into account not only the new Russian realities, but also the existing global experience in the field of creating compensation funds. In the framework of this approach, the author proposes expanding the list of financing sources for the compensation fund. The article provides forecast estimates of the fund balance and ratios of compensation fund adequacy, calculated on the basis of these proposals, which indicate that this model of the compensation fund is economically viable and could be implemented as soon as possible. Further prospects for the development of a national compensation system, which could include compensation funds operating in various segments of the financial market, are considered.

Keywords: compensation fund, household savings, stimulation of long-term investments, protecting the interests of investors, individual investment accounts, securities, compensation system, non-market risks.

JEL: G18, G20, G23, G28

Acknowledgements: The article is written on the basis of research work carried out at RANEPA within the framework of a state task. The author is sincerely grateful to colleagues who provided critical comments and suggested a number of valuable ideas for a deeper study of the material that formed the basis of this article. The author would like to express his gratitude to Chairman of the Board of NAUFOR Alexey Timofeev, and Manager of the Federal Public-State Foundation for the Protection of Investors and Shareholders Rights Marat Safiulin, as well as the experts of the fund, who performed a detailed critical analysis of several conceptual issues of the proposed model. Special thanks also go to the authors of two anonymous reviews, who conducted a conscientious critical analysis, the conclusions of which allowed the author of the present article to improve a number of provisions in its final version.

For citation: Danilov Yu.A. Economic Model of Compensation Fund in Russia. Financial Journal, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 87–104 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-87-104.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в России существуют и обсуждаются проекты создания компенсационного фонда на рынке ценных бумаг, целью которого выступает гарантирование инвестиций, размещенных на индивидуальных инвестиционных счетах (далее — ИИС).

Банк России разработал доклад для общественных консультаций «Создание системы гарантирования на рынке ценных бумаг» [Банк России, 2017], аналогичный проект разработала и продвигает Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР). В июне 2017 г. законопроект, предусматривающий страхование инвестиций на ИИС, прошел первое чтение в Государственной думе¹. Эти проекты реализуют представление о том, что требуется последовательное движение к созданию системы страхования инвестиций на рынке ценных бумаг, первым шагом на пути которого должно стать создание защиты инвестиций частных инвесторов только в рамках ИИС.

Такое представление возникло на основе существующего мнения о невозможности сформировать источники финансирования компенсационного фонда в количестве, достаточном для защиты всех инвестиций неквалифицированных частных инвесторов на рынке ценных бумаг от нерыночных рисков. Работающая экономическая модель компенсационного фонда в Российской Федерации должна опираться на регулярные взносы участников рынка, затраты на которые они готовы нести без ущерба для собственного финансового состояния.

Однако существующий международный опыт свидетельствует о том, что по крайней мере в условиях развивающихся рынков работающая экономическая модель компенсационного фонда использует большее число источников финансирования. Данная статья в значительной мере опирается на мировой опыт формирования компенсационных фондов, в первую очередь в странах с развивающимися финансовыми рынками. Основные характерные черты мирового опыта создания компенсационных фондов были рассмотрены в предыдущем исследовании [Данилов Ю. А., 2019a]. Наиболее принципиальные элементы моделей компенсационных фондов, функционирующих в разных странах мира, были также описаны в работах [Алешина А. В., 2003; Рубцов Б. Б., 2009; Данилов Ю. А., 2016; Банк России, 2017]. Наряду с мировым опытом в настоящей статье учитываются многочисленные специфические особенности российского финансового рынка, которые до сих пор препятствуют созданию в России компенсационных фондов.

Тезис о необходимости создания в России компенсационных фондов был заявлен достаточно давно, после кризиса 2008 г. он стал фактически обязательным элементом программ и концепций развития финансового рынка, разрабатывавшихся как государством², так и объединениями финансовых организаций (см., например, [НАУФОР, 2008]).

При обсуждении проблемы создания компенсационных фондов в России в рамках подготовки Стратегии развития России до 2024 года рядом экспертов высокого уровня в качестве главного препятствия называлась невозможность функционирования в текущих условиях приемлемой экономической модели компенсационного фонда³. Однако, опираясь на международный опыт, в настоящей статье автор намерен предложить такую модель, показав, что она может функционировать в современных российских условиях, и указав на те условия, которые обеспечивают такое функционирование.

¹ Законопроект 76910-7 «О страховании инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах (в части создания в Российской Федерации системы страхования инвестиций, размещенных гражданами на индивидуальных инвестиционных счетах)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/76910-7>.

² План мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2009 г. № 911-р; О мерах по совершенствованию регулирования и развития рынка ценных бумаг на 2008–2012 годы и на долгосрочную перспективу. Доклад на заседании Правительства РФ // Коммерсантъ. 2008. 19 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/868875>.

³ Основные положения подготовленной стратегии развития небанковского сектора и финансовых рынков в рамках данной Стратегии представлены в работах [Данилов Ю. А., Абрамов А. Е., Буклемишев О. В., 2017; Данилов Ю. А., Буклемишев О. В., Абрамов А. Е., 2017], включая обсуждение дискуссионных вопросов по итогам подготовки данной стратегии.

ОЦЕНКА СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРОЕКТОВ ПО СОЗДАНИЮ КОМПЕНСАЦИОННОГО ФОНДА

Подход Банка России во главу угла ставит вопрос о том, кто будет управлять имуществом фонда [Банк России, 2017, с. 16], придавая действительно принципиальным вопросам более низкий уровень значимости.

В отношении источников формирования фонда Банк России считает целесообразным «установить следующие источники формирования средств фонда:

- взносы профессиональных участников рынка ценных бумаг, являющихся участниками системы гарантирования ИИС;
- денежные средства и иное имущество, полученные от удовлетворения прав требования оператора фонда страхования инвестиций, приобретенных в результате выплаты им страхового возмещения;
- доходы от инвестирования временно свободных средств фонда страхования инвестиций;
- иные доходы, не запрещенные законодательством Российской Федерации» [Банк России, 2017, с. 17].

Предельный размер страховых выплат Банк России предлагает установить на уровне 1,4 млн руб., что уравнивает размер страхового покрытия по ИИС с аналогичным параметром системы страхования вкладов, что представляется разумным.

НАУФОР ранее уже разработала предложения по источникам формирования и экономике компенсационного фонда. В рамках этих предложений фактически впервые в России был сформулирован проект экономической модели компенсационного фонда. В соответствии с предложениями НАУФОР такой фонд на первом этапе будет покрывать потери только инвесторов, открывших ИИС, а затем, по мере его пополнения, он может быть использован для покрытия всех убытков инвесторов, заключивших договоры на брокерское обслуживание на рынке ценных бумаг и на доверительное управление ценными бумагами.

В соответствии с этими предложениями предполагалось, что будут использоваться только два регулярных источника формирования фонда:

- взносы членов НАУФОР в размере 0,1 % от суммы активов клиентов на брокерских счетах и счетах доверительного управления (0,1 % от размера активов является консенсусом участников НАУФОР, которые готовы были ежегодно выплачивать такую сумму);
- инвестиционный доход от размещения средств фонда⁴.

Кроме того, сотрудниками НАУФОР предлагалось, чтобы в качестве единовременного стартового взноса в компенсационный фонд использовались средства Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров в размере 1,3 млрд руб.⁵

На основе проведенного разработчиками расчета прогнозной величины фонда на 10-летний период ими предполагалось, что в первые годы наполнения фонда будет существовать мораторий на выплаты возмещений инвесторам. На четвертый год существования фонда будет снят мораторий по выплатам возмещений по ИИС; на шестой год — по выплатам возмещений по всем брокерским счетам и счетам доверительного управления.

⁴ На основе неопубликованных материалов НАУФОР, предоставленных автору для ознакомления руководством этой ассоциации.

⁵ Следует отметить, что данное предложение, возможно, не было согласовано НАУФОР с самим Федеральным общественно-государственным фондом по защите прав вкладчиков и акционеров.

Необходимо отметить, что НАУФОР впервые разработала прогнозную модель компенсационного фонда в 2015 г. — еще до того момента, когда макроэкономическая стабилизация привела к взрывному усилению перетока сбережений населения из банковских депозитов в инструменты инвестирования на небанковском финансовом рынке. Поэтому в этих расчетах закладывались темпы роста объемов активов ИИС и активов всех брокерских счетов и счетов доверительного управления (далее — ДУ-счетов), оказавшиеся значительно ниже реально наблюдаемых в последние годы темпов роста.

Прогнозные расчеты были сделаны специалистами НАУФОР, исходя из предположения о ежегодном росте активов брокерских счетов и ДУ-счетов (включая активы ИИС), являющихся базой для расчета взносов участников компенсационного фонда, на 5 %. При этом размер инвестиционного дохода (дохода от размещения активов фонда) прогнозируется на уровне 10 % годовых, а размер расходов на содержание оператора фонда — 1 % от баланса фонда.

Основанные на этих предположениях расчеты показали, что прогнозный баланс компенсационного фонда должен вырасти со стартовых 1,3 млрд руб. до 5,3 млрд руб. на пятый год существования фонда и до 12,3 млрд руб. на десятый год. Результаты расчетов прогнозных коэффициентов достаточности фонда приведены на рис. 1.

Рисунок 1

**Прогнозные коэффициенты достаточности
компенсационного фонда (по годам его существования) в соответствии
с предположениями и расчетами НАУФОР, сделанными в 2015 году /
Predicted ratios of the compensation fund adequacy
(by years of its existence), in accordance with the assumptions
and calculations of NAUFOR, made in 2015**

Источник: рассчитано автором по данным НАУФОР / Source: calculated by the author according to NAUFOR.

Исходя из этих расчетов непонятно, почему НАУФОР предлагала снимать мораторий на выплаты на четвертый и на шестой годы. На наш взгляд, коэффициенты достаточности фонда, основанные на изначальных предположениях НАУФОР, указывают на возможность отсутствия моратория на выплаты возмещений по ИИС с самого первого года существования компенсационного фонда⁶.

⁶ Возможность не предусматривать мораторий при описанных условиях обусловлена высоким соотношением расчетного баланса фонда и прогнозного размера ИИС. Данное соотношение превосходит известные нам объемы убытков (в процентах к общему размеру страхуемых активов), покрытие по которым проводилось за счет компенсационных фондов в разных странах.

ПРИМЕНЕНИЕ ПОДХОДА НАУФОР В УСЛОВИЯХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ И ВЗРЫВНОГО РОСТА ИНВЕСТИЦИЙ ГРАЖДАН НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

Методический подход НАУФОР к формированию экономической модели компенсационного фонда представляется весьма ценным, поэтому были проведены расчеты на основе выше перечисленных предположений НАУФОР, скорректированных с учетом изменившейся динамики роста показателей размера активов, служащих базой для расчета взносов участников компенсационного фонда, а также изменившейся безрисковой доходности. Все эти изменения произошли в результате макроэкономической стабилизации.

По итогам 2018 г. общая сумма инвестиций граждан в виде активов на брокерских счетах, ДУ-счетах и ИИС (накопленным итогом, рыночная оценка) составила 2,02 трлн руб., из которых 1,5 трлн руб. размещены на брокерских счетах (без учета ИИС), 400 млрд руб. — на ДУ-счетах (без учета ИИС), и 120 млрд руб. — на ИИС [НАУФОР, 2019]. Значительный рост этих инвестиций, о котором говорилось выше, в количественном выражении выглядит следующим образом: за период 2016–2018 гг. общая сумма инвестиций граждан на брокерских счетах, ДУ-счетах и ИИС выросла почти в три раза (данный показатель по итогам 2016 г. составлял 690 млрд руб.). При этом динамика активов ИИС была существенно выше: за период 2016–2018 гг. размер активов, размещенных на ИИС, вырос в шесть раз (с 20 млрд до 120 млрд руб.). Если учитывать также инвестиции граждан, осуществляемые посредством открытых паевых инвестиционных фондов, общая сумма их инвестиций в небанковском сегменте финансового рынка за указанный период выросла с 1,0 до 2,2 % ВВП [Данилов Ю. А., 2020].

Поэтому можно предположить, что во второй и третий годы существования компенсационного фонда общая стоимость активов граждан, размещенных на брокерских счетах и ДУ-счетах (включая ИИС), будет расти по 20 % в год, в последующие три года этот рост снизится до 10 %, и до 5 % — в последующие четыре года. Размер активов на ИИС будет расти со скоростью 50 % в год во второй и третий годы, 25 % в год в следующие три года и 10 % в год — в последние четыре года 10-летнего прогнозного периода. Соответственно, снизившаяся безрисковая ставка заставляет предположить, что инвестиционный доход будет составлять не 10, а 8 % ежегодно в первые пять лет существования фонда и 7 % — в последующие пять лет.

Учитывая предварительные итоги 2019 г., очевидно, что изложенные выше предположения, возможно, слишком консервативны. Но их нецелесообразно корректировать по двум причинам. Во-первых, предположения экономической модели компенсационного фонда должны отличаться от количественных оценок, полученных путем экстраполяции, в сторону большей консервативности оценок, для того чтобы получить некоторый «запас прочности» для такой модели. Во-вторых, резкие изменения оцениваемых параметров (характерные для 2019 г.), весьма вероятно, будут компенсироваться в последующие годы, и для формирования «гладкого» ряда предполагаемых значений необходимо предусматривать возможность таких компенсирующих движений.

В расчетах использовано изначальное предположение о том, что профессиональные участники рынка будут отчислять по 0,1 % от размера активов. Несмотря на то что позиция крупнейших участников несколько поменялась (они считают, что ставка взносов должна быть дифференцированной — более низкая для более надежных участников и более высокая для менее надежных), средневзвешенная ставка остается близка к 0,1 %. Кроме того, в настоящее время дискуссия все чаще исходит из предположения, что компенсационный фонд будет покрывать риски только в отношении ИИС. Мы не стали следовать за изменением позиции участников рынка, и в настоящей статье предлагается модель, которая могла бы покрыть нерыночные риски по всем брокерским и ДУ-счетам.

Результаты расчетов прогнозной величины компенсационного фонда (в соответствии с методологией НАУФОР, но с учетом скорректированных количественных предположений — более высокого уровня базы для расчета взносов в компенсационный фонд и более низкого уровня инвестиционного дохода) позволили рассчитать коэффициенты достаточности компенсационного фонда, которые приводятся (в сопоставлении с предыдущим вариантом расчета) в табл. 1.

Таблица 1

Прогнозные коэффициенты достаточности компенсационного фонда, в рамках подхода НАУФОР, примененного в условиях макроэкономической стабилизации / Predicted ratios of compensation fund adequacy, within the framework of the NAUFOR approach, applied in conditions of macroeconomic stabilization

Год	Активы, млрд руб.		Баланс фонда, млрд руб.	Коэффициенты достаточности, %			
	ИИС	всех брокерских и ДУ-счетов		в новых условиях макроэкономической стабилизации		справочно: расчет модели 2015 г.	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4) : (2)	(6) = (4) : (3)	А	Б
1	120,0	2020,0	3,4	2,84	0,17	9,59	0,38
2	180,0	2424,0	6,1	3,37	0,25	6,54	0,50
3	270,0	2908,8	9,4	3,48	0,32	5,67	0,62
4	337,5	3199,7	13,3	3,93	0,41	5,71	0,74
5	421,9	3519,6	17,7	4,20	0,50	5,87	0,87
6	527,3	3871,6	22,6	4,29	0,58	6,39	1,00
7	580,1	4065,2	28,1	4,84	0,69	6,94	1,14
8	638,1	4268,5	34,0	5,33	0,80	7,52	1,28
9	701,9	4481,9	40,5	5,78	0,90	8,40	1,43
10	772,1	4706,0	47,7	6,18	1,01	9,30	1,59

Примечание: А — отношение расчетного баланса фонда к прогнозируемому размеру активов ИИС, рассчитанное до макроэкономической стабилизации (см. рис. 1); Б — отношение расчетного баланса фонда к прогнозируемому размеру активов всех брокерских и ДУ-счетов, рассчитанное до макроэкономической стабилизации (см. рис. 1).
Источник: рассчитано автором / Source: calculated by the author.

Произошедшая макроэкономическая стабилизация, как ни парадоксально, негативно повлияла на прогнозные показатели достаточности компенсационного фонда. Если применять подход НАУФОР для определения момента снятия моратория на выплаты из компенсационного фонда (при превышении коэффициента достаточности в отношении активов ИИС уровня 5,7 % и при превышении коэффициента достаточности в отношении активов на всех брокерских счетах и ДУ-счетах уровня 1,0 %), то снятие моратория произойдет лишь на девятый и десятый годы существования фонда⁷. На наш взгляд, это обесмысливает создание компенсационного фонда в рамках существующего подхода.

Нетрудно заметить, что ухудшение показателей достаточности компенсационного фонда происходит в результате сокращения относительной доли первоначального взноса, который мог рассматриваться как достаточно крупный до того, как в результате макроэкономической стабилизации значительная часть сбережений населения переместилась на рынок ценных бумаг. В новых условиях проблему не решить одним относительно

⁷ Накопленные в России данные о размере ущерба, который был нанесен инвесторам вследствие нарушения профессиональными участниками рынка ценных бумаг своих обязательств, недостаточны для того, чтобы рассчитать вероятность наступления страховых случаев и прогнозные размеры страховых возмещений. Поэтому на сегодняшний день прогнозные коэффициенты достаточности компенсационного фонда — единственные количественные ориентиры, на основании которых можно строить предположения о времени действия моратория (в целом соответствующие мировому опыту).

крупным взносом, нужны решения системного характера, соответствующие мировой практике в данной области, представленной в работах [Алешина А. В., 2003; НАУФОР, 2008; Вахрушин И. В., 2009; Рубцов Б. Б., 2009; Данилов Ю. А., 2016].

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОЗДАНИЮ КОМПЕНСАЦИОННОГО ФОНДА В РОССИИ В СООТВЕТСТВИИ С МИРОВОЙ ПРАКТИКОЙ

Описанные выше проекты создания компенсационного фонда в Российской Федерации не рассматривают иные варианты формирования имущества фонда, которые активно применяются во многих странах с развитыми и развивающимися финансовыми рынками. Как было показано в [Данилов Ю. А., 2019а], характерными чертами структуры финансирования компенсационных фондов в странах с развивающимися финансовыми рынками являются:

- участие государства в поддержке компенсационных фондов;
- использование части ресурсов национальной фондовой биржи (такая практика применяется, например, в Гонконге⁸ и Китае [Рубцов Б. Б., 2009]; в Индии две крупнейшие биржи кредитуют созданный в 2019 г. межбиржевой компенсационный фонд⁹).

Как представляется, Россия принципиально ничем не отличается от своих конкурентов на мировом рынке капитала. На наш взгляд, необходимо (с учетом мировой практики) расширить перечень источников формирования компенсационного фонда в России по сравнению с теми источниками, которые предусматриваются проектами Банка России и НАУФОР. В российских условиях такое расширение возможно прежде всего за счет отчислений, привязанных к объему сделок с финансовыми инструментами, обращающимися на Московской бирже.

Кроме того, в России есть резервы пополнения компенсационного фонда за счет передачи федерального имущества, не используемого (или неэффективно используемого) в хозяйственном обороте, а также (теоретически) — за счет части штрафов, накладываемых на эмитентов, финансовых организаций и их должностных лиц, за нарушение законодательства в области финансовых рынков. И, возможно, самая ценная форма участия государства в поддержке компенсационного фонда — осуществление функций кредитора последней инстанции в отношении национальной компенсационной системы, в которую со временем может войти несколько компенсационных фондов. Такая функция, как показывает мировой опыт [Банк России, 2017, с. 12], достаточно активно используется.

Однако в настоящей статье далее не рассматривается возможность пополнения компенсационного фонда ни за счет неиспользуемого в хозяйственном обороте федерального имущества, ни за счет штрафов за нарушения законодательства в области финансовых рынков. Такие варианты пополнения компенсационного фонда представляются крайне трудно реализуемыми с точки зрения их юридического оформления. Кроме того, предварительные расчеты показали, что, например, размер штрафов не является достаточно значимой величиной в свете прогнозируемого объема компенсационного фонда.

Необходимо отметить, что в перспективе было бы целесообразно создание единого компенсационного фонда для всех сегментов небанковского финансового рынка. Другими словами, такой компенсационный фонд должен использоваться для компенсации потерь инвесторов на рынке ценных бумаг, пайщиков ПИФов, клиентов страховых компаний, микрофинансовых организаций, кредитных кооперативов и участников НПФ,

⁸ *Investor Compensation Fund: Source of Money of the Fund / Investor Compensation Company Limited.* URL: https://www.hkicc.org.hk/investor/source_e.htm.

⁹ *Investor Protection Fund / Fincash.* URL: <https://www.fincash.com/1/investor-protection-fund>.

понесенных вследствие мошенничества или дефолта соответствующих групп небанковских финансовых организаций. Это обеспечит минимизацию нагрузки на фонд, создаваемой как выплатой компенсаций, так и затратами на администрирование фонда. Более того, только в рамках такого подхода становится логичным предложение использовать в качестве первоначального взноса в компенсационный фонд средства Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров.

Однако в настоящее время готовность участвовать в создании компенсационного фонда явно выражена только в рамках профессиональных участников рынка ценных бумаг, объединенных в НАУФОР. Поэтому дальнейшие расчеты будут проводиться с учетом вкладов только одной категории финансовых организаций — профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих брокерское обслуживание и доверительное управление ценными бумагами.

Отчисления в фонд, привязанные к обороту, могут осуществлять как сами участники фонда, так и биржа — источник в любом случае один и тот же. Но вовлечение биржи в участие в компенсационном фонде позволит, во-первых, создать дополнительные инструменты исправления перекосов структуры оборота, сформировавшихся на Московской бирже и, во-вторых, быстрее перейти к формированию единого компенсационного фонда для всех сегментов небанковского финансового рынка.

Следует указать на два наиболее существенных перекоса в структуре биржевого оборота Московской биржи (в сравнении со структурой биржевой торговли в других странах):

- избыточная доля валютной торговли, которая продолжает рост в последние годы;
- слишком высокая доля сделок РЕПО в структуре сделок с ценными бумагами¹⁰.

Кроме того, введение отчислений, привязанных к объему торговли, может способствовать снижению рентабельности высокочастотной торговли (HFT) и, соответственно, снижению ее доли, что в конечном счете приведет к повышению стабильности финансового рынка и снижению его волатильности.

Поэтому предлагается ввести обязательные отчисления в компенсационный фонд в размере 0,001 % от оборота на валютном рынке и 0,0001 % от оборота на рынке РЕПО с ценными бумагами. Такая величина незначима с точки зрения влияния на ликвидность рынков и на рентабельность инвестиционных операций на бирже. В сравнении с комиссией биржи она сопоставима с большинством тарифных планов на валютном рынке и по сделкам РЕПО. Исходя из этого соображения и выбирались ставки отчислений в компенсационный фонд. Следует отметить, что участие национальной биржи в компенсационном фонде с одновременным исправлением перекосов структуры оборота Московской биржи является примером win-win решений, которые давно уже стали нормой в стратегическом

¹⁰ Эти перекосы возникли вследствие достаточно необычного с точки зрения мирового опыта подхода к определению места биржевого рынка на финансовом рынке Российской Федерации. Традиционно валютный рынок и рынок РЕПО являются внебиржевыми рынками, в основном межбанковскими (объем сделок на бирже в данных сегментах, как правило, нулевой). Придание им в России биржевого характера привело к существенно более высокой ликвидности этих рынков по сравнению с тем уровнем ликвидности, который мог быть достигнут на межбанковском рынке. С одной стороны, это способствовало снижению транзакционных издержек участников этих рынков, с другой стороны — приводило к ряду негативных последствий и внешних эффектов. Во-первых, в результате биржевого характера валютного рынка и рынка РЕПО в России резко выросла эффективность спекулятивных операций на этих рынках, что привело к повышению ряда системных рисков. Крупнейшим проявлением реализации этих рисков стало обрушение «пирамиды РЕПО» на Московской бирже в 2008 г. Во-вторых, высокая ликвидность валютного рынка и рынка РЕПО оттягивала средства инвесторов и финансовых посредников с традиционных биржевых сегментов финансового рынка, в первую очередь с рынков акций и корпоративных облигаций. Как следствие, ликвидность традиционных биржевых сегментов финансового рынка — рынков акций и корпоративных облигаций в России остается невысокой (объем торговли акциями на Московской бирже снижался в 2012–2013 гг. и 2015–2017 гг. даже в абсолютном выражении).

планировании финансового развития многих стран, но до сих пор не применяются в России [Данилов Ю. А., 2019b]. Объем валютных торгов на Московской бирже в 2018 г. составил 343 трлн руб. После периода интенсивного роста данного показателя с 2010 по 2015 г. (в течение которого он увеличился в 3,9 раза) он стабилизировался¹¹.

Объем сделок РЕПО с ценными бумагами продолжал интенсивный рост вплоть до 2017 г., увеличившись к концу этого года по сравнению с 2010 г. в 5,16 раза. В течение 2018–2019 гг. объемы сделок РЕПО с ценными бумагами несколько снизились (за 2018 г. объем сделок РЕПО с ценными бумагами на Московской бирже составил 315 трлн руб.)¹².

Отмеченные долгосрочные тенденции роста объема валютной торговли и объема сделок РЕПО с ценными бумагами на Московской бирже позволяют в дальнейших расчетах предположить, что среднегодовой прирост суммарного объема этих сделок будет составлять 5 %. Так же, как и в предыдущем расчете, предполагается, что инвестиционный доход будет составлять 8 % ежегодно в первые пять лет существования фонда и 7 % — в последующие пять лет, а расходы на содержание оператора фонда будут составлять 1 % от суммы активов фонда.

Исходя из этих предположений рассчитана прогнозная динамика баланса компенсационного фонда, финансируемого не только за счет взносов профессиональных участников рынка ценных бумаг, но и за счет взносов национальной биржи (привязанных к объему валютных торгов и к объему сделок РЕПО с ценными бумагами) (см. табл. 2).

Таблица 2

Прогноз роста величины баланса компенсационного фонда, млн руб. / Prediction for the growth of the balance sheet of the compensation fund, in million rubles

Год	Активы на брокерских счетах и счетах ДУ	Ежегодный взнос профессиональных участников РЦБ (0,1 % от базы)	Оборот на валютном рынке Московской биржи	Оборот РЕПО с ценными бумагами на Московской бирже	Ежегодный взнос биржи (0,0001 % от базы)	Инвестиционный доход	Расходы на содержание оператора фонда	Баланс фонда
0			343 000 000	315 000 000				1300,0
1	2 020 000	2020,0	360 150 000	330 750 000	3667,7	104,0	13,0	7078,7
2	2 424 000	2424,0	378 157 500	347 287 500	3851,0	566,3	70,8	13 849,2
3	2 908 800	2908,8	397 065 375	364 651 875	4043,6	1107,9	138,5	21 771,0
4	3 199 680	3199,7	416 918 644	382 884 469	4245,8	1741,7	217,7	30 740,4
5	3 519 648	3519,6	437 764 576	402 028 692	4458,1	2459,2	307,4	40 870,0
6	3 871 613	3871,6	459 652 805	422 130 127	4681,0	2860,9	408,7	51 874,7
7	4 065 193	4065,2	482 635 445	443 236 633	4915,0	3631,2	518,7	63 967,4
8	4 268 453	4268,5	506 767 217	465 398 465	5160,8	4477,7	639,7	77 234,7
9	4 481 876	4481,9	532 105 578	488 668 388	5418,8	5406,4	772,3	91 769,4
10	4 705 970	4706,0	558 710 857	513 101 807	5689,7	6423,9	917,7	107 671,3

Источник: рассчитано автором / Source: calculated by the author.

Прогнозные расчеты коэффициентов достаточности активов фонда показывают, что мораторий на выплаты возмещений по ИИС вводить не требуется начиная с самого первого года существования фонда. Мораторий на выплаты по всем брокерским счетам и счетам доверительного управления должен быть введен на первый год; на второй, третий и четвертый годы существования фонда мораторий может быть ограничен суммами возмещения потерь граждан РФ, превосходящими 1,4 млн руб. по брокерским счетам и 3 млн руб. по счетам доверительного управления (различие уровней обусловлено как минимальностью

¹¹ Рассчитано автором по данным Московской биржи. URL: <http://moex.com/s868>.

¹² Рассчитано автором по данным Московской биржи. URL: <http://moex.com/s868>.

риска дефолта по договорам доверительного управления, так и размерами среднего брокерского счета и среднего счета доверительного управления); может быть полностью снят на пятый год.

Расчет прогнозных коэффициентов достаточности компенсационного фонда приведен в табл. 3.

Таблица 3

**Прогнозные коэффициенты достаточности компенсационного фонда /
Predicted ratios of a compensation fund adequacy financed**

Год	Активы ИИС, млрд руб.	Активы всех брокерских и ДУ-счетов, млрд руб.	Баланс (активы) фонда, млрд руб.	Коэффициенты достаточности, %	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4) : (2)	(6) = (4) : (3)
1	120,00	2020,00	7,08	5,90	0,35
2	180,00	2424,00	13,85	7,69	0,57
3	270,00	2908,80	21,77	8,06	0,75
4	337,50	3199,68	30,74	9,11	0,96
5	421,88	3519,65	40,87	9,69	1,16
6	527,34	3871,61	51,87	9,84	1,34
7	580,08	4065,19	63,97	11,03	1,57
8	638,09	4268,45	77,23	12,10	1,81
9	701,89	4481,88	91,77	13,07	2,05
10	772,08	4705,97	107,67	13,95	2,29

Источник: рассчитано автором / Source: calculated by the author.

Следует отметить, что в соответствии с проведенными расчетами прогнозная структура финансирования компенсационного фонда будет постепенно приближаться к типовым структурам (см. [Алешина А. В., 2003; Вахрушин И. В., 2009]) финансирования аналогичных фондов в странах с развивающимися рынками (табл. 4).

Таблица 4

**Прогнозная структура финансирования компенсационного фонда /
Predicted structure of compensation fund financing**

Год	Суммарный приход (объем годового финан- сирования), млн руб.	Ежегодный взнос профессиональных участников РЦБ, %	Ежегодный взнос биржи, %	Инвестиционный доход, %
1	5791,7	34,9	63,3	1,8
2	6841,3	35,4	56,3	8,3
3	8060,3	36,1	50,2	13,7
4	9187,1	34,8	46,2	19,0
5	10 436,9	33,7	42,7	23,6
6	11 413,5	33,9	41,0	25,1
7	12 611,4	32,2	39,0	28,8
8	13 906,9	30,7	37,1	32,2
9	15 307,1	29,3	35,4	35,3
10	16 819,6	28,0	33,8	38,2

Источник: рассчитано автором / Source: calculated by the author.

О приближении к типовой структуре существующих компенсационных фондов свидетельствует, во-первых, постоянный рост доли инвестиционного дохода и к концу 10-летнего прогнозного периода его выход на первое место среди источников финансирования и, во-вторых, сохранение высокой доли вноса профессиональных участников рынка ценных бумаг в течение всего прогнозного периода. Прогнозная структура финансирования

компенсационного фонда также подтверждает тезис о том, что без финансового участия национальной биржи работу компенсационного фонда вряд ли удастся запустить. Но если национальная биржа ориентируется на устойчивый долгосрочный рост внутренней базы долгосрочных инвесторов, она, вне всяких сомнений, будет готова пойти на незначительное временное сокращение собственного комиссионного дохода, понимая, что такое сокращение приведет к его росту в долгосрочной перспективе.

Как представляется, такая экономическая модель компенсационного фонда является работающей и может быть внедрена достаточно быстро при наличии соответствующего желания государственных органов. Вместе с тем остаются как минимум два элемента модели компенсационного фонда, которые могут и должны быть усовершенствованы.

Во-первых, на наш взгляд, существуют возможности сдвинуть сроки снятия моратория на компенсационные выплаты за счет передачи компенсационному фонду федерального имущества, не используемого или недостаточно эффективно используемого в настоящее время. Определение перечня такого имущества представляет собой отдельную проблему, анализ которой выходит за рамки настоящей статьи. Вместе с тем очевидно, что такое имущество существует, его объем весьма значителен, и его передача в компенсационный фонд будет способствовать как повышению достаточности имущества компенсационного фонда, так и росту эффективности использования государственного имущества.

Во-вторых, в представленных расчетах не учитываются те потери активов компенсационного фонда, которые неизбежно будут происходить в результате выплаты компенсаций инвесторам. Введение моратория на выплаты в первые годы существования фонда преследует цель устранить или по крайней мере существенно снизить вероятность наступления финансовой неустойчивости компенсационного фонда. Но такой мораторий может и не вводиться, если государство будет предоставлять компенсационному фонду заемные ресурсы (денежные средства на условиях срочности и платности) в случае необходимости, т. е. выступать по отношению к компенсационному фонду кредитором последней инстанции. Именно это делается во многих странах мира, заинтересованных в развитии национального финансового сектора и формировании внутренних долгосрочных инвестиций, служащих важным механизмом поглощения негативных внешних шоков в периоды кризисных явлений на мировом финансовом рынке. Кто именно может выступать в качестве такого кредитора — еще один вопрос, выходящий за рамки настоящей статьи. Но очевидно, что это может быть либо Правительство РФ (в лице Министерства финансов), либо Банк России. Второй вариант видится более логичным, так как именно у Банка России как финансового мегарегулятора имеются все необходимые регулятивные и надзорные инструменты для того, чтобы минимизировать вероятность использования кредитной линии для компенсационного фонда.

В настоящей статье не приводятся оценки возможных выплат компенсаций инвесторам, поэтому представленные расчеты не могут считаться полноценным финансово-экономическим обоснованием предлагаемой модели. На наш взгляд, в настоящее время спрогнозировать более или менее точно размер таких выплат не представляется возможным (в том числе ввиду недостаточности исторических данных), поэтому исследование ограничивается концептуальным описанием предлагаемой модели с ориентацией на максимизацию коэффициентов достаточности компенсационного фонда¹³.

За счет средств фонда могут быть компенсированы потери инвесторов, полученные как вследствие мошенничества, так и вследствие дефолта брокера по обязательствам перед клиентами, возникшим в результате заимствования ценных бумаг клиентов брокером.

¹³ Следует отметить, что такие вероятностные оценки существуют в альтернативных прогнозных моделях компенсационного фонда. При этом в ряде случаев именно прогноз потерь кладется в основу расчетов взносов участников компенсационного фонда.

Ограничение страховых случаев только случаями мошенничества, на наш взгляд, в значительной мере выхолащивает позитивный эффект внедрения компенсационных механизмов в России. Но для того чтобы в перечень страховых случаев входили случаи дефолта брокера, необходимо принять ряд мер, предотвращающих избыточный рост объема таких дефолтов. В целях минимизации риска дефолта брокера необходимо введение на уровне саморегулируемых организаций жестких стандартов пруденциального и поведенческого надзора, предупреждающих принятие брокерами избыточного риска при заимствовании ими ценных бумаг клиентов, а также ограничивающих возможности использования заимствованных ценных бумаг, в первую очередь в части кредитования экзотических структур брокеров. Эти меры, как и приведенные выше предложения по выполнению государством функции кредитора последней инстанции, будут служить снижению риска несостоятельности компенсационного фонда.

Макроэкономическая стабилизация и применяемые в России с 2014–2015 г. налоговые стимулы вызвали к жизни интенсивный переток сбережений домохозяйств из банковского сегмента в небанковские финансовые институты [Данилов Ю. А., 2020]. Этот переток наряду с расширением бизнеса крупнейших профессиональных участников финансового рынка объективно снизил их стимулы в формировании механизмов защиты прав инвесторов, в том числе компенсационного фонда. Однако, на наш взгляд, уже в самом ближайшем будущем они могут столкнуться с сокращением, а возможно, и с прекращением притока сбережений домохозяйств на рынок ценных бумаг. Опрос, проведенный СК «Росгосстрах Жизнь» и банком «Открытие», показал, что россияне готовы формировать сбережения при доходе от 35 тыс. руб. на члена семьи [Ломская Т., 2019]. Количество домохозяйств в России, удовлетворяющих данному требованию, составляет 8,3 млн¹⁴.

С другой стороны, по данным Московской биржи, инвесторами стали уже почти 4 млн российских граждан, в том числе было открыто более 1,5 млн ИИС¹⁵. Доля активных ИИС (т. е. по крайней мере реально наполненных деньгами) стабильно колеблется вокруг уровня 40 % от общего количества открытых ИИС в течение всего периода наблюдений [Данилов Ю. А., 2019с]. Даже если использовать максимально консервативные предположения по числу счетов, приходящихся на одно домохозяйство, только количество активных ИИС уже сейчас примерно соответствует либо даже превосходит долю домохозяйств, готовых инвестировать в относительно рискованные инструменты, к которым относятся ценные бумаги¹⁶. Дополнительным фактором, ограничивающим потенциал роста количества домохозяйств, вовлеченных в операции на рынке ценных бумаг, является отмеченная А. Е. Абрамовым стабилизация доли российских домохозяйств, размер доходов которых позволяет осуществлять сбережения, на достаточно низком уровне после более чем двукратного падения этой доли по сравнению с уровнем 2013 г.¹⁷

Очевидно, что в данной ситуации дальнейший рост инвестиций домохозяйств на рынке ценных бумаг, в том числе с использованием ИИС, возможен за счет вовлечения домохозяйств, имеющих принципиально более консервативные представления о тех или иных приемлемых вариантах инвестирования. Для того чтобы вовлечь сбережения этих домохозяйств в инвестиции на рынке ценных бумаг, необходимо существенно снизить риск потерь таких инвестиций, что возможно только при условии запуска компенсационного фонда, покрывающего нерыночные риски домохозяйств, инвестирующих на

¹⁴ По данным Euromonitor International Group.

¹⁵ 1,5 млн ИИС зарегистрированы на Московской бирже / Московская биржа. Пресс-релиз. 12 декабря 2019 г. URL: <https://www.moex.com/n26213/?nt=106>.

¹⁶ Проводившиеся в разное время (начиная с 2006 г.) социологические опросы, включавшие соответствующие вопросы, фиксировали весьма устойчивую величину доли таких домохозяйств в пределах от 6 до 8 %.

¹⁷ См. график, размещенный А. Е. Абрамовым в «Фейсбуке»: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2053399601472492&set=a.591652154313918&type=3&theater>.

рынке ценных бумаг. Поэтому для сохранения темпов роста своего бизнеса профессиональные участники рынка ценных бумаг будут вынуждены вновь активизировать свою деятельность по созданию компенсационного фонда в ближайшее время.

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ КОМПЕНСАЦИОННЫМ ФОНДОМ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ В РОССИИ РАЗВЕТВЛЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ КОМПЕНСАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Вопрос о том, кто будет управлять имуществом фонда, безусловно, важен, но он должен решаться исходя из сформированной модели фонда, включая в первую очередь аспекты его финансирования. Первоначальный взнос, который, как предполагалось в обсуждениях проектов формирования компенсационного фонда в России, будет сделан за счет имущества Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров, создает условия для того, чтобы именно этот фонд стал оператором, управляющим компенсационным фондом. Вместе с тем, если (как это предполагается в наших расчетах) в течение первого же года существования фонда совокупный взнос членов НАУФОР превысит первоначальный взнос, претензии НАУФОР на управление имуществом компенсационного фонда становятся не менее значимыми.

Строго говоря, после значительного увеличения объема активов на брокерских счетах и счетах ДУ, произошедшего вследствие макроэкономической стабилизации, первоначальный взнос стал менее значим для обеспечения устойчивости компенсационного фонда, отодвигая снятие моратория (в отсутствие передачи неэффективно используемого государственного имущества и выполнения государством функций кредитора последней инстанции) максимум на один год. Но участие Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров в формировании и дальнейшем функционировании компенсационного фонда представляется значимым не только (и не столько) вследствие материальных факторов. Участие такого института исключительно важно для формирования в России в перспективе полноценной национальной компенсационной системы.

В настоящее время только члены НАУФОР выразили готовность финансировать компенсационный фонд за счет своих взносов, поэтому распространение практики защиты инвесторов на другие сегменты финансового сектора не только проблематично, но, скорее всего, невозможно. Однако, обкатав технологии работы компенсационного фонда на сегменте брокерских услуг и услуг по доверительному управлению на рынке ценных бумаг, в дальнейшем можно с минимальными потерями времени и средств сформировать компенсационные фонды в других сегментах финансового рынка — на рынке страховых услуг, на рынке услуг негосударственных пенсионных фондов в части услуг по негосударственному пенсионному обеспечению¹⁸, на рынке микрофинансовых услуг, на рынке услуг кредитных кооперативов.

Следует отметить, что покрытие рисков микрофинансовых организаций (МФО) и кредитных кооперативов в отличие от покрытия рисков брокеров, негосударственных пенсионных фондов и отчасти страховых компаний не нацелено на стимулирование долгосрочных инвестиций. Но оно преследует не менее значимую цель стимулирования развития мелких и средних предприятий, дефицит которых в структуре современной экономики России также является фактором, сдерживающим экономический рост и снижающим инклюзивность модели экономического развития страны.

¹⁸ *Нерыночные риски в отношении пенсионных накоплений (формируемых негосударственными пенсионными фондами в рамках предоставления услуг по обязательному пенсионному страхованию) в настоящее время покрываются системой гарантирования прав застрахованных лиц.*

При наличии функционирующей компенсационной системы в рамках рынка ценных бумаг регулятор рынка мог бы обуславливать выдачу или продление лицензий финансовым организациям в других сегментах небанковского финансового сектора участием претендента на получение лицензии в компенсационных схемах — ровно так же, как это делается во многих странах мира [Данилов, 2019а].

Имея в виду данную перспективу, можно было бы организовать структуру финансового обеспечения создаваемого на рынке ценных бумаг компенсационного фонда следующим образом (в определенной мере сходным с моделью организации финансов клиринговых систем). Взносы профессиональных участников являются «первым рубежом обороны», и только в случае их недостаточности используются средства Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров («второй рубеж обороны»). Аналогично этому компенсационные фонды, которые могут быть созданы впоследствии за счет взносов финансовых организаций, работающих в иных сегментах финансового рынка, кроме рынка ценных бумаг, также могут предполагать использование средств Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров в качестве «второго рубежа обороны». Третьим рубежом обороны в данном случае могут выступать государственные кредитные ресурсы, предоставляемые при необходимости на условиях срочности, возвратности и платности Банком России или иным государственным органом (если государство будет выступать как кредитор последней инстанции).

В случае формирования такой структуры национальной компенсационной системы функции управления могут быть разделены между:

- саморегулируемыми организациями, объединяющими финансовые организации, действующие в том или ином сегменте финансового рынка, — в отношении создаваемых ими отраслевых компенсационных фондов, рассматриваемых в качестве «первого рубежа обороны»;

- Федеральным общественно-государственным фондом по защите прав вкладчиков и акционеров — в отношении использования средств, составляющих «второй рубеж обороны»;

- государственным органом, осуществляющим функции кредитора последней инстанции.

В такую структуру национальной компенсационной системы могут безболезненно включаться также институты, являющиеся элементами национальной гарантийной системы¹⁹. В качестве таких институтов могут выступать фонды, специализирующиеся на предоставлении обеспечения по долговым обязательствам предприятий реального сектора экономики, которые не имеют достаточного объема залоговой массы. При этом государство по отношению к ним может выступать в качестве гаранта последней инстанции. Таких институтов в России, насколько известно, нет, но они могут появиться в будущем, если Россия будет следовать стратегии догоняющего развития (именно в странах, реализующих подобные стратегии развития, существуют аналогичные институты). Тогда формируемая национальная компенсационная система (в данном случае ее можно также характеризовать как национальную гарантийную систему) сможет не только минимизировать нерыночные риски мелких инвесторов и иных клиентов небанковских финансовых организаций (снижая одновременно социально-политические риски), но и расширять возможности привлечения инвестиций предприятиями реального сектора за счет увеличения объемов залоговой массы.

¹⁹ Вопрос об объединении национальной компенсационной системы с институтом страхования банковских вкладов является спорным и заслуживает отдельного рассмотрения. Мировая практика в данном случае свидетельствует о неприменимости такого объединения. По крайней мере ни в одной рассмотренной стране такого смешения компенсационных систем с институтами страхования банковских вкладов не практикуется.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшим фактором успешности реформ финансового рынка, как показывает опыт многих стран с развивающимися финансовыми рынками, является наличие ряда эффективно работающих институтов и механизмов, нацеленных на защиту инвесторов, которые в настоящее время отсутствуют в России. Во всех странах, реализовавших успешные программы повышения конкурентоспособности своих финансовых рынков, применялись в том числе механизмы компенсации потерь частных инвесторов на небанковском финансовом рынке, полученных в результате реализации нерыночных рисков.

Использование компенсационных механизмов является обязательным условием сколь-нибудь заметного привлечения сбережений населения на небанковском финансовом рынке. В мире не существует стран, где активное участие населения в инвестициях в ценные бумаги не подкреплялось бы возможностями компенсационных фондов и компенсационных систем. В Европе уже более 20 лет действует Директива 97/9/ЕС²⁰, сделавшая создание национальных компенсационных схем обязательным для стран — членов Евросоюза.

Среди всех нефинансовых стимулов к инвестированию сбережений домохозяйств важнейшую роль играют стимулы, снижающие риски таких инвестиций, в первую очередь нерыночные риски. Связано это с тем, что на конкурирующей части финансового рынка (в банковском сегменте) существует практика страхования вкладов, которая фактически покрывает риски недобросовестности финансовой организации. При создании аналогичного стимула в рамках сегмента небанковских финансовых организаций они станут конкурентоспособны относительно банков по параметру уровня сопутствующих рисков финансового посредника. С этой точки зрения наиважнейшим из всех нефинансовых стимулов является создание компенсационного фонда, который бы покрывал нерыночные риски клиента небанковских финансовых организаций.

Макроэкономическая стабилизация создала уникальный шанс для формирования в России масштабных внутренних источников долгосрочных инвестиций (особенно ценных в условиях внешних санкций). Но необходимо снять розовые очки и четко понять, что без последующих шагов в направлении устранения нерыночных рисков, важнейшим из которых является создание компенсационных механизмов в небанковском сегменте финансового сектора, приток сбережений домохозяйств в этот сегмент может не только прекратиться, но и смениться оттоком, что будет иметь, на наш взгляд, разрушительные последствия.

Создание компенсационного фонда чрезвычайно актуально для России на текущий момент времени. Если он будет создан, переток сбережений из банков (возникший в значительной мере в связи со снижением ставок по депозитам, т. е. это процесс ситуативный) будет направлен на официальный российский финансовый рынок. В противном случае эти высвобождающиеся ресурсы, скорее всего, уйдут за пределы Российской Федерации (в лучшем случае) либо станут добычей мошенников, обещающих заоблачные доходы.

Создание компенсационных механизмов в России, на наш взгляд, намного важнее многих других мер, реализуемых в настоящее время регулятором. Более того, некоторые из этих мер (например, проект категоризации инвесторов в редакции действующего законопроекта), увеличивая надзорную нагрузку на профессиональных участников рынка ценных бумаг и искусственно ограничивая приток сбережений населения на этот рынок, могут подрывать основы экономической модели компенсационных систем вместе с подрывом основ функционирования внутреннего рынка ценных бумаг в целом.

²⁰ Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council of 3 March 1997 on investor-compensation schemes.

Расчеты показывают, что в относительно короткие сроки компенсационные фонды в Российской Федерации могут и должны быть созданы. Их отсутствие в настоящее время не просто увеличивает риски инвестирования на рынке ценных бумаг. Отсутствие компенсационной системы многократно (учитывая взрывной рост перетока сбережений населения в небанковские финансовые институты) умножает риски социально-политических потрясений, по сравнению с которыми последствия краха МММ покажутся детскими шалостями.

Список источников

- Алешина А. В. Сравнительный анализ моделей регулирования фондовых рынков: дис. ... канд. экон. наук. М., 2003.
- Вахрушин И. В. Рынок ценных бумаг КНР: состояние, развитие, перспективы: дис. ... канд. экон. наук. М., 2009.
- Данилов Ю. А. Поворот домохозяйств к финансовому рынку — реакция на макроэкономическую стабилизацию / Экономическая политика России: турбулентное десятилетие (2008–2018). М.: Изд-во Ин-та экономической политики им. Гайдара, 2020 (в печати).
- Данилов Ю. А. Мировой опыт создания компенсационных фондов // Экономическое развитие России. 2019. № 3. С. 34–44.
- Данилов Ю. А. Стратегическое планирование финансового развития: как учесть мировой опыт в российской практике // Государственная служба. 2019. № 1 (117). С. 71–80.
- Данилов Ю. А. Индивидуальные инвестиционные счета: результаты внедрения и перспективы развития // Экономическое развитие России. 2019. № 1. С. 44–54.
- Данилов Ю. А. Опыт реформ финансовых рынков в странах — конкурентах России на глобальном рынке капитала. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. 164 с.
- Данилов Ю. А., Абрамов А. Е., Буклемишев О. В. Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора. М.: Центр стратегических разработок, июль 2017.
- Данилов Ю. А., Буклемишев О. В., Абрамов А. Е. О необходимости реформы финансовых рынков и небанковского финансового сектора // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 28–50. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-9-28-50>.
- Ломская Т. Эксперты назвали комфортный для накоплений уровень дохода россиян // РБК. 2019. 16 сентября. URL: https://www.rbc.ru/finances/16/09/2019/5d7bc96a9a7947478ca14388?from=from_main.
- Данные активности граждан на фондовом рынке за 2018 год / НАУФОР, 2019. URL: <https://naufor.ru/tree.asp?n=16433&hk=20190304>.
- Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 года). М.: НАУФОР, 2008.
- Рубцов Б. Б. Фондовый рынок КНР // Вестник НАУФОР. 2009. № 2.
- Создание системы гарантирования на рынке ценных бумаг. Доклад для общественных консультаций. М.: Банк России, 2017.

Поступила в редакцию 19 сентября 2019 г.

Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

- Aleshina A.V. (2003). Comparative Analysis of Stock Market Regulation Models: diss. ... of PhD in Economics. Moscow (In Russ.).
- Bank of Russia (2017). Creation of Guarantee System at the Securities Market. Report for public consultation. Moscow: Bank of Russia, 2017 (In Russ.).
- Danilov Yu.A. (2020). Household Turning to the Financial Market — Response to Macroeconomic Stabilization. In: Russia's Economic Policy: the Turbulent Decade (2008–2018). Moscow: Gaidar Institute Publ. (Forthcoming) (In Russ.).
- Danilov Yu.A. (2019a). Creating Compensation Funds: World Experience. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii — Russian Economic Developments*. 2019, no. 3, pp. 34–44 (In Russ.).
- Danilov Yu.A. (2019b). Strategic Planning of Financial Development: How to Take into Account World Experience in Russian Practice. *Gosudarstvennaya sluzhba — Public Administration*, no. 1 (117), pp. 71–80 (In Russ.).
- Danilov Yu.A. (2019c). Individual Investment Accounts: Results of Introduction and Development Prospects. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii — Russian Economic Developments*, no. 1, pp. 44–54 (In Russ.).
- Danilov Yu.A. (2016). The Experience of Financial Markets Reforms in the Countries — Competitors of Russia in the Global Capital Market. Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russ.).

Danilov Yu.A., Abramov A.E., Buklemishev O.V. (2017). Reform of Financial Markets and the Non-Banking Financial Sector. Moscow: Tsentr strategicheskikh razrabotok, July (In Russ.).

Danilov Yu.A., Buklemishev O.V., Abramov A.E. (2017). Urgency of Financial Markets' and Non-Banking Financial Sector Reform. *Voprosy ekonomiki*, no. 9. pp. 28–50 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-9-28-50>.

Lomskaya T. (2019). Experts Named the Income Level Comfortable for Savings in Russia. RBC, September 16 (In Russ.). Available at: https://www.rbc.ru/finances/16/09/2019/5d7bc96a9a7947478ca14388?from=from_main.

NAUFOR (2019). Data on the Activity of Citizens at the Stock Market for 2018 (In Russ.). Available at: <https://naufor.ru/tree.asp?n=16433&hk=20190304>.

NAUFOR (2008). The Russian Stock Market and the Creation of an International Financial Center. The Ideal Model of the Russian Stock Market for the Long Term (until 2020). Moscow: NAUFOR (In Russ.).

Rubtsov B.B. (2009). Chinese Stock Market. *Vestnik NAUFOR — Bulletin of NAUFOR*, no. 2 (In Russ.).

Vakhrushin I.V. (2009). China Securities Market: State, Development, Prospects: diss. ... of PhD in Economics. Moscow (In Russ.).

Received 19.09.2019

Accepted for publication 10.02.2020

Информационные технологии на российском страховом рынке: возможности развития

Юрий Александрович Сплетугов, к. э. н., ведущий научный сотрудник Центра исследований в области страхования и управления страховой деятельностью НИФИ Минфина России; доцент Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва
E-mail: spleuhov@mail.ru, ORCID 0000-0001-8423-5867

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с использованием современных информационных технологий на страховом рынке страны. Значительное место уделено перспективам их применения, а также анализу проблем, которые необходимо решить, чтобы устранить препятствия для их более широкого распространения. Среди направлений, где информационные технологии распространены наиболее широко, выделены: доведение до клиентов информации о страховщиках и предоставляемых ими услугах, подготовка предложений страховых продуктов и их продажа, сбор информации о страхователях, оценка страховых рисков, урегулирование последствий страховых случаев, осуществление документооборота, учета и отчетности, взаимодействие с органом страхового надзора. Делается вывод, что использование цифровых технологий дает возможность увеличить объем страховых операций, повысить качество страховых услуг, снизить издержки, связанные с осуществлением страховой деятельности, и в конечном счете повысить эффективность страхования как метода управления рисками. В то же время возможности, которые предоставляют цифровые технологии, реализованы в страховой сфере далеко не в полной мере, чему препятствуют как объективные, так и субъективные обстоятельства. Среди них названы материальные и финансовые возможности страховщиков, а также ряд существующих в стране законодательных и инфраструктурных ограничений.

Ключевые слова: информационные технологии, страхование, страховой рынок, страховые услуги, перспективы развития

JEL: G22

Для цитирования: Сплетугов Ю. А. Информационные технологии на российском страховом рынке: возможности развития // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 105–116. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-105-116.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-105-116

Information Technology in the Russian Insurance Market: Development Opportunities

Yury A. Spletukhov^{1,2}

E-mail: spletuhov@mail.ru, ORCID 0000-0001-8423-5867

¹ Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation² Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

The article deals with the issues related to the use of modern information technologies in the insurance market of the country. In particular, the directions of their application are identified, and the characteristics of modern practice of introduction of such technologies are given. Much attention is paid to the prospects for the use of digital technologies, as well as to the analysis of problems that need to be solved in order to remove obstacles to their wider dissemination. Among the areas of use of information technologies in the insurance market, the following ones are highlighted: delivering information about insurers and their services to customers; preparation of proposals of insurance products and their sale; collection of information about policyholders; assessment of insurance risks; settlement of the consequences of insurance cases; implementation of document management; accounting and reporting; and interaction with the insurance supervision authority. It is concluded that the use of digital technologies makes it possible to increase the volume of insurance transactions, improve the quality of insurance services, reduce the costs associated with the implementation of insurance activities, and ultimately enhance the effectiveness of insurance as a method of risk management. At the same time, the opportunities offered by digital technologies have not yet been fully realized in the insurance sector, hampered by both objective and subjective circumstances. Among the latter are the material and financial capabilities of insurers as well as a number of existing legislative and infrastructure restrictions in the country.

Keywords: information technology, insurance, insurance market, insurance services, prospect of development

JEL: G22

For citation: Spletukhov Y.A. Information Technology in the Russian Insurance Market: Development Opportunities. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 105–116 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-105-116.

ВВЕДЕНИЕ

Одной из отличительных черт современной экономики является широкое использование информационных технологий. Масштаб трансформации, происходящей под воздействием информационной революции, позволяет говорить о становлении новой экономической модели — цифровой экономики, в которой ключевым фактором производства выступают данные в цифровом виде [Пичков О. Б., Уланов А. А., 2017]. Такие технологии в той или иной мере используются и на страховом рынке. Их применение позволяет существенно повысить эффективность многих процессов в страховой деятельности [Котлобовский И. Б., Сириченко Н. В., 2017].

В то же время очевидно, что возможности, которые предоставляют цифровые технологии, реализованы далеко не в полной мере. Расширение их применения в страховой деятельности является важным направлением, позволяющим обеспечить развитие страхования. В частности, с их помощью можно:

а) создать дополнительные каналы информирования населения о страховых компаниях и предлагаемых ими страховых услугах;

- б) совершенствовать способы взаимодействия между страховщиками и страхователями в области продажи и исполнения страховой услуги;
- в) использовать более эффективные процедуры получения информации для оценки принимаемых на страхование рисков и ликвидации последствий страховых случаев;
- г) использовать новые способы хранения необходимой информации и передачи ее заинтересованным лицам.

Таким образом, применение цифровых технологий дает возможность уменьшить издержки страховщиков на заключение и обслуживание договоров страхования и снизить стоимость страховых услуг, сделать их более доступными и удобными за счет повышения скорости и качества обслуживания. Это в свою очередь должно способствовать повышению интереса к страхованию и привести к росту объема страховых операций.

НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СТРАХОВАНИИ

Можно согласиться с точкой зрения, в соответствии с которой цифровизация страхового рынка включает в себя процессы интернетизации, индивидуализации и дигитализации [Цыганов А. А., Брызгалов Д. В., 2018, с. 113].

Среди направлений интернетизации в страховании можно выделить:

- доведение до клиентов информации о страховщиках и предоставляемых ими страховых услугах;
- продажи страховых услуг;
- сбор информации о страхователях;
- урегулирование последствий страховых случаев;
- создание канала для обратной связи между страховщиком и страхователем.

Индивидуализация в страховании включает подготовку индивидуальных предложений страховых услуг для конкретных страхователей, а также осуществление оценки риска в отношении каждого страхователя. Среди технологий, позволяющих индивидуализировать страховые услуги, можно выделить большие данные (Big Data), «интернет вещей», цифровые устройства сбора показателей, технологии беспроводной связи, сбор информации в виртуальной реальности.

Под дигитализацией страхования подразумевается использование цифровых технологий в бизнес-процессах страховщика [Цыганов А. А. Брызгалов Д. В., 2018, с. 119]. Она включает:

- процедуры осуществления учета и отчетности;
- взаимодействие с органом страхового надзора;
- оценку рисков, принимаемых на страхователя (с помощью внедрения таких новых производственных технологий, как, например, телематика);
- продажи страховых услуг (применяются блокчейн, смарт-контракты, мобильные приложения для смартфонов и т. п.);
- урегулирование убытков (на основе технологий блокчейн, мобильных приложений, телемедицины, коммуникации со смежными рынками для подтверждения страховых случаев);
- осуществление документооборота (создание электронного документооборота, электронных цифровых платформ для работы агентов, использование блокчейна для создания профиля клиента и защиты его информации, облачных технологий хранения данных).

В последние годы доля страховщиков, применяющих ИТ-решения, неуклонно растет. По данным опросов агентства «Эксперт РА», в 2018 г. их доля составляла 92 %, тогда как в 2017 г. — 85 %, а в 2016 г. — 76 %. При этом внедрением новых ИТ-продуктов и решений занималось не менее 70 % страховых компаний. Примерно половина из них

направляли свои усилия на разработку и запуск онлайн-магазина по добровольным видам страхования, «личного кабинета» страхователя и мобильных приложений¹.

В настоящее время страховщики применяют информационные технологии прежде всего при организации продаж своих страховых услуг [Козлова О. Н. и др., 2017, с. 108]. Их использование позволяет ускорить процессы заключения договоров страхования и упростить коммуникации со страховыми агентами и продающими подразделениями [Турдумамбетов Б.К., 2017, с. 11]. Опрос, проведенный RAEX («Эксперт РА») в 2017 г., показал, что Интернетом для этих целей пользовались 85 % страховых компаний. При этом 80 % страховщиков в 2018 г. осуществляли продажу страховых продуктов через свой сайт (в 2016 г. таких было менее половины опрошенных, в 2017 г. — 69 %).²

ПРИМЕНЕНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ ПРОДАЖ СТРАХОВЫХ УСЛУГ

Цифровые технологии применительно к процессу продаж страховых продуктов используются в первую очередь в массовых видах страхования, где страховщики предлагают, как правило, однородные услуги, отличающиеся ценой и сервисной составляющей (страхование автомобилей, имущества физических лиц, от несчастных случаев, лиц, выезжающих за рубеж). При этом происходит образование маркетплейсов и агрегаторов, информирующих потребителей о предлагаемых страховых услугах и позволяющих сравнивать цены на них [Якушин А. Б., 2016, с. 25].

В то же время нельзя не отметить, что в настоящее время страховщики относят к интернет-продажам различные этапы покупки страхового полиса (выбор страхователем страховой компании и страховой услуги, оформление необходимых документов, определение стоимости страховой услуги, оплата страховой премии, получение страхового полиса). Поэтому нельзя не обратить внимания на точку зрения Д. В. Брызгалова, который выделяет три существующие в настоящее время формы интернет-продаж (интернет-коммуникации, неполные продажи через Интернет и полные интернет-продажи). При интернет-коммуникациях через сайт страховой организации осуществляется только выбор той или иной страховой услуги. При неполных продажах Интернет используется для всех стадий процесса заключения договора, кроме получения договора страхования (которое может быть совмещено с оплатой и страховой услуги). Наконец, полные продажи через Интернет предусматривают полный цикл покупки страхового полиса, включая его оплату и доставку. В этом случае полис страхования после оплаты поступает на электронную почту страхователя или скачивается с сайта страховой организации [Брызгалов Д. В., 2016, с. 43].

При этом, согласно статистике Банка России, которая учитывает суммы страховых премий, поступающих по Интернету, объемы таких продаж быстро растут: в 2018 г. страховые компании собрали посредством продаж в Интернете в 2,3 раза больше страховых взносов, чем годом ранее, что существенно опережает темпы их роста в целом [Банк России, 2019, с. 12].

Более 70 % страховщиков, осуществлявших продажи страховых услуг через свой сайт, предлагали клиентам широкую линейку страховых продуктов: страхование выезжающих за рубеж, страхование от несчастных случаев и болезней, добровольное медицинское страхование, коробочные продукты страхования имущества физических лиц, страхование жизни, ОСАГО и т. д. Остальные страховые компании, придерживаясь исключительно

¹ Электронные технологии в страховании: курс на электронизацию / Эксперт РА, 2018. URL: https://raexpert.ru/researches/insurance/ets_1h2018.

² Электронные технологии в страховании: на пороге эпохи онлайн / Эксперт РА, 2017. URL: https://raexpert.ru/researches/insurance/ets_1h2017/part1.

установленных законодательных требований, ограничивались лишь продажами электронных полисов ОСАГО³.

Однако основным драйвером роста интернет-продаж является активное развитие электронного ОСАГО. В 2018 г. объем страховых взносов, полученных через Интернет, в данном страховании увеличился в 2,4 раза и достиг 69,2 млрд руб., что составило 30,6 % страховой премии по нему. В результате на ОСАГО пришлось 92,6 % страховых взносов, собранных посредством продаж в Интернете.

По остальным видам страхования посредством интернет-продаж в 2018 г. было собрано страховой премии лишь на сумму 5,5 млрд руб., что составляет 0,4 % всех страховых взносов. Поэтому удельный вес онлайн-сборов страховой премии на всем страховом рынке страны сравнительно невысок, в 2018 г. он составил 5 %⁴.

В то же время разработанная Всероссийским союзом страховщиков совместно с рейтинговым агентством RAEX «Стратегия развития страховой отрасли в РФ на 2019–2021 гг.» предусматривает доведение к 2021 г. доли онлайн-сборов до 18 %. В соответствии с ней электронный канал продаж должен развиваться в широкомасштабную сеть дистрибуции. Это позволит обеспечить его эффективность и рентабельность, откроет новые возможности для страховщиков и потребителей страховых услуг⁵.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ СТРАХОВЩИКАМИ ДЛЯ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ НАСТУПЛЕНИЯ СТРАХОВЫХ СЛУЧАЕВ

Второе направление использования информационных технологий страховщиками — урегулирование последствий наступления страховых случаев. В 2018 г. 60 % страховых компаний применяли их для этого, в то время как в 2016 г. доля таких компаний была менее 50 %. При этом половина страховщиков предлагали своим клиентам возможность подать заявку на урегулирование страхового случая через сайт компании⁶.

В мировой практике вопросам урегулирования страховых случаев с использованием цифровых каналов уделяется в настоящее время первостепенное внимание. По оценкам экспертов McKinsey & Co, внедрение цифровых технологий в этой сфере позволяет повысить удовлетворенность клиентов качеством услуги на 20–30 % и сократить расходы на урегулирование убытков на 25–30 % [McKinsey, 2018].

Процесс урегулирования убытков в ведущих страховых компаниях мира выстраивается по системе end-to-end customer journey (сквозной процесс урегулирования убытков). При этом его ключевыми составляющими выступают:

- предотвращение наступления убытков (например, страхового мошенничества) с использованием цифровых технологий;
- цифровизация первичного оповещения об убытке (с использованием мессенджеров, мобильных приложений, официального сайта страховщика);
- автоматизация процесса обработки заявлений о наступлении страховых событий;
- оценка размера ущерба с применением цифровых процедур и алгоритмов;
- автоматизация процесса производства страховой выплаты.

В то же время российская практика цифровизации процессов урегулирования убытков, как правило, скромнее. Имеющиеся решения обычно обеспечивают следующие возможности:

- оповещение страховщика об убытке через цифровые каналы;

³ Электронные технологии в страховании: на пороге эпохи онлайн.

⁴ Электронные технологии в страховании: на пороге эпохи онлайн.

⁵ Стратегия развития страховой отрасли в РФ на 2019–2021 гг. Утв. решением Общего собрания членов ВСС от 28 ноября 2018 г.

⁶ Электронные технологии в страховании: курс на электронизацию.

- вызов оценщика или эксперта на место страхового случая;
- предоставление документов о страховом случае;
- отслеживание информации о статусе рассмотрения страхового случая;
- выбор поставщика услуг (при ликвидации убытков в натуральной форме) и запись к нему на визит;
- подача претензии по качеству оказанных поставщиком услуг.

ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА СТРАХОВОМ РЫНКЕ

В целом развитие взаимодействия между страховщиками и страхователями посредством более широкого использования электронных каналов продаж и перевода на электронный документооборот сопровождения договоров страхования, включая урегулирование убытков, является важным направлением использования цифровых технологий на страховом рынке. Оно может стать, с одной стороны, удобным и легким способом привлечения страховыми организациями новой клиентской базы и удержания текущих клиентов, а с другой — способом повышения скорости и качества обслуживания. Кроме того, переход на электронный документооборот даст возможность страховщикам собрать ценную информацию о клиентах, а также получить непосредственный доступ к ним, что позволит страховщикам развивать прямые продажи страховых продуктов.

Распространение цифровых коммуникаций способствует появлению персонализированных страховых продуктов, которые получают все более широкое распространение на мировом страховом рынке. С помощью страховых полисов-конструкторов страхователи все в большей мере получают возможность самостоятельно формировать подходящий им пакет страховых услуг. С другой стороны, применение технологии больших данных, а также использование специальных технических устройств по сбору информации о поведении страхователей позволяет страховщикам, с одной стороны, осуществлять таргетированный маркетинг, а с другой — более точно оценивать риски наступления страховых случаев, проводить более качественный скоринг, создавать гибкие страховые тарифы и персональные предложения.

Некоторые отечественные страховщики используют в своей деятельности телематические устройства. Это касается, например, договоров автострахования, страхования лиц, выезжающих за рубеж, добровольного медицинского страхования. По оценкам агентства «Эксперт РА», около 17 % страховых компаний применяют телематические устройства в страховании автомобиля для определения характера вождения водителя. Использование телематики помогает собирать данные о стиле управления автомобилем и частоте его использования, что позволяет разработать индивидуальные страховые тарифы и снизить размер страховых взносов для аккуратных водителей. Кроме того, применение телематических устройств снижает риски угона и мошенничества. Однако доля таких договоров составляет в стране лишь 1–3 % от общего количества договоров страхования автокаско⁷. В то же время в некоторых странах применение телематических устройств является одним из пунктов правительственных программ по снижению числа ДТП и пострадавших в них. Например, в США, Бразилии, Италии они устанавливаются на все новые автомобили.

Закон от 29.07.2017 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья» и приказ Министерства здравоохранения РФ от 30.11.2017 № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением

⁷ Электронные технологии в страховании: курс на электронизацию.

телемедицинских технологий» предоставляют возможность оказывать медицинскую помощь с использованием телемедицинских технологий и регламентируют ее порядок. Это в свою очередь позволяет применять телематические устройства в медицинском страховании. Их использование должно способствовать повышению эффективности андеррайтинга, улучшить качество медицинских услуг, предоставляемых застрахованным лицам, снизить расходы страхователей на страхование, даст возможность страховщикам сформировать более сбалансированные страховые портфели [Болдырев Б. М., 2017, с. 41].

Еще одно перспективное направление — использование спутниковых навигационных систем для создания новых типов страховых услуг, например в области транспортного страхования. Это, в частности, позволит, с одной стороны, совершенствовать методы андеррайтинга и устанавливать размеры страховых премий в объеме, более адекватно учитывающем степень страхового риска, а с другой — повышать качество процедур, связанных с ликвидацией последствий страховых случаев. Серьезные преобразования страхового рынка влечет применение технологий блокчейн [Адамчук Н. Г., 2018, с. 14]. Они, в частности, позволяют минимизировать человеческий фактор, обеспечив безопасный способ отслеживания транзакций и хранения информации. Возможность обрабатывать и анализировать большие массивы данных дает возможность страховщикам более глубоко и точно определять поведение потребителей, предлагать клиентам новые и персонализированные страховые услуги. Использование технологий блокчейн также упрощает и ускоряет взаимоотношения с клиентами при наступлении страховых случаев, обеспечивая более быстрые и точные способы оценки их последствий благодаря использованию мобильных устройств [Ли В. А., Воронина С. С., 2019].

Важным направлением является также расширение использования современных технологий для управления страховыми рисками — например, ориентация используемого страховщиками программно-аналитического комплекса на решение задач оценки и прогнозирования в рамках мониторинга страховых рисков на всех этапах работы с ними. При этом данный комплекс должен быть тесно интегрирован в информационно-аналитическое обеспечение и существующие информационные системы страховой компании. Возможными элементами такой системы, предназначенной для управления страховыми рисками, могут стать:

- единая информационная среда, охватывающая участников процесса страхования;
- многоуровневая система автоматизированных комплексов для обработки больших массивов информации, обращающихся на страховом рынке;
- экспертная обучающаяся система.

На мировом рынке страхования активно развиваются цифровые технологии, получившие название Insurtech-стартапы⁸. При этом они получают значительную инвестиционную поддержку во многих странах. Так, исследование страхового брокера Willis Towers Watson показало, что объем инвестиций в Insurtech-стартапы в мире за период с 2013 г. по первое полугодие 2018 г. составил 9,3 млрд долл. (по страхованию жизни — 5,1 млрд долл., по иным видам страхования — 4,2 млрд долл.). При этом 58 % таких вложений приходится на США, 7 % — на Великобританию, по 5 % — на Германию и КНР, 4 % — на Индию, 3 % — на Францию. В то же время, по оценке аналитиков КПМГ, на текущий момент рынок Insurtech-стартапов в России находится в зачаточном состоянии по сравнению с международными рынками⁹. Для ускоренного развития Insurtech-стартапов

⁸ Под данным термином понимаются венчурные компании, занимающиеся разработкой применения технологических инноваций для повышения эффективности страховых операций, конкурентоспособности предлагаемых страховых услуг.

⁹ Стратегия развития страховой отрасли в РФ на 2019–2021 гг.

в России требуется инвестиционная составляющая, повышение доверия граждан к страхованию, а также принятие мер по противодействию злоупотреблениям со стороны недобросовестных клиентов.

УСТРАНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРЕПЯТСТВИЙ ДЛЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Таким образом, очевидно, что возможности применения информационных технологий в страховании, безусловно, реализованы в нашей стране далеко не в полной мере. В значительной мере указанная проблема должна решаться самими страховщиками путем внедрения в своих компаниях соответствующих технологий [Мальковская М., 2019, с. 94]. В то же время сдерживающее влияние на более широкое распространение современных информационных технологий в страховой деятельности оказывает ряд законодательных и инфраструктурных препятствий.

Прежде всего важной задачей является повышение уровня информационного обеспечения страхового рынка. Для этого целесообразно было бы обеспечить:

- более тесное сотрудничество между участниками страхового рынка в целях интеграции имеющихся у них информационных ресурсов в систему информационного обеспечения всего страхового рынка;
- взаимодействие между информационными ресурсами страховщиков и органов государственной власти и управления;
- подключение государственных баз данных к базам данных субъектов страховой деятельности в целях получения возможности обмениваться необходимой информацией в режиме реального времени.

Одна из проблем в этой области связана с необходимостью получения страховыми компаниями информации, которая нужна для проведения актуарных расчетов и формирования актуального состава страховых рисков и страхового покрытия. Ее сбор отдельным страховщиком нередко бывает сопряжен с крупными издержками, а порою вообще оказывается невозможен. В ряде стран (например, в Южной Корее, в Китае) эта задача решается в рамках национальных проектов. В частности, в Южной Корее Национальное информационное агентство (NIA) запустило специальный «Центр развития больших данных», где в рамках института государственно-частного партнерства реализуются проекты по сбору данных из разных источников, созданию эффективного механизма их обработки и использования полученных результатов¹⁰.

Способом решения вышеназванной проблемы в нашей стране видится создание единой государственной модульной методологической и информационной платформы (либо модернизация какой-либо из имеющихся платформ, например сервиса «Госуслуги») для обеспечения обмена статистической информацией между страховщиками, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Ее наличие позволит существенно повысить скорость и эффективность обмена информацией. Отметим, что в России уже существует определенный опыт реализации подобного проекта — разработка Всероссийским союзом страховщиков Национального риск-офиса.

Важным представляется также совершенствование нормативно-правовой базы, обеспечивающей и регламентирующей доступ страховщиков к информационным ресурсам федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

¹⁰ Будущее страхового рынка: российская карта рисков / Эксперт РА, 2017. URL: https://raexpert.ru/researches/insurance/bsr_2017.

В частности, одной из причин, мешающих страховщикам в полной мере осуществлять цифровизацию урегулирования убытков, является недостаточная степень интеграции баз данных страховых компаний и органов власти, которые эмитируют документы, подтверждающие факт и обстоятельства наступления страховых случаев. Это связано с тем, что автоматизация процессов подтверждения права страхователя на получение страховой выплаты требует автоматизации обработки запросов, направляемых страховщиком владельцам информации об обстоятельствах наступления страхового случая, о правах страхователя на застрахованное имущество, о проведении проверки или возбуждении уголовного дела по факту наступления страхового случая и т. п. Однако получение страховой организацией соответствующих сведений сопряжено с проблемами, обусловленными статусом страховщика (он не является стороной правоотношений, возникающих по поводу причинения вреда страхователю), вопросами защиты персональных данных и коммерческой тайны, а также инфраструктурными ограничениями в возможностях передачи органами власти ответов на запросы по цифровым каналам связи.

Поэтому целесообразным видится обеспечение предоставления страховщикам доступа к материалам компетентных органов (в частности, структур МВД и МЧС), информирующим о страховом случае, снятие имеющихся ограничений на осуществление автоматической проверки сведений по базам данных федеральных органов исполнительной власти.

Продвижение в данной области ограничивают также сложности в обеспечении доступа страховщиков к сведениям о состоянии здоровья застрахованных лиц на основании направляемых запросов. В то же время ст. 91 и 91.1 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ предусматривают создание, развитие и эксплуатацию единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения. Поэтому обеспечение тесного взаимодействия участников страхового рынка с данной системой может существенно расширить возможности получения страховщиками достоверной информации, необходимой для осуществления операций по видам личного страхования. Решению указанной задачи может способствовать нормативное закрепление прав страховых организаций на получение сведений о застрахованных лицах из медицинских учреждений.

Требуется также внесение ряда изменений в законодательство, позволяющих расширить возможности для взаимодействия между страховщиками и страхователями с использованием Интернета. Целью при этом должно быть создание условий для перехода на электронный документооборот в отношении необходимых операций, осуществляемых в течение всего цикла действия договора страхования.

В частности, важно снять ограничения на виды страховой деятельности, заключение договоров по которым возможно в виде составления электронных документов. В соответствии с п. 4 ст. 32.9 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в РФ» к видам страхования, договоры по которым в таком порядке заключаться не могут, относятся страхование имущества юридических лиц, страхование грузов, сельскохозяйственное страхование, страхование предпринимательских рисков, ряд видов страхования гражданской ответственности. Кроме того, такой способ запрещено использовать в случаях, когда договор или правила страхования предусматривают необходимость проведения осмотра подлежащего страхованию имущества или обследования страхуемого лица.

Целесообразно было бы принять меры для более широкого использования электронных страховых полисов и электронной подписи, а также установить стандартный протокол информационного обмена для процессов и операций, связанных с продажами страховых услуг, пролонгациями договоров страхования, урегулированием последствий страховых случаев. Например, в настоящее время отсутствует возможность заключения договоров

страхования в форме электронного полиса с юридическими лицами в порядке, аналогичном их заключению с физическими лицами. Это вызвано тем, что заключение таких договоров возможно лишь с использованием электронной цифровой подписи, но для этого сторонам необходимо заключить соглашение о признании юридической силы такой подписи. Однако наличие дополнительных требований в области программного обеспечения, которое должно использоваться и страхователем, и страховщиком, а также необходимость заключения дополнительных соглашений о признании электронной подписи затрудняют продажи страховых продуктов юридическим лицам в электронном виде.

Из-за существующих ограничений интернет-продажи многих видов страхования происходят в основном в форме интернет-коммуникаций, которые ограничиваются использованием страхователем сайта страховщика лишь для изучения базовой информации о страховых продуктах и правил соответствующего вида, а также заполнением онлайн-формы, пересылаемой в страховую компанию. Дальнейшее же взаимодействие по поводу заключения договора страхования происходит офлайн.

Требуется также изменение предусмотренного законодательством подхода, связанного с возможностью заключения договоров обязательного страхования в виде электронного документа. В настоящее время такая возможность предусматривается только в случаях, прямо указанных в соответствующих законах об отдельных видах обязательного страхования. Более правильным был бы по умолчанию разрешительный подход — предоставление права использовать такой способ заключения договоров на условиях, применяемых в настоящее время в добровольном страховании, с сохранением возможности установления федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования либо запрета, либо особенностей заключения договоров в подобной форме.

Одновременно для защиты от мошенничества и злоупотреблений в сфере интернет-продаж должны приниматься меры, направленные на предотвращение недобросовестных практик. В частности, важно разработать и утвердить специальные процедуры реализации страховых услуг через Интернет по отдельным видам страховой деятельности.

Для расширения возможностей страховщиков в области цифровизации процессов урегулирования убытков целесообразно внести изменения в налоговое законодательство, позволяющие относить суммы страховых выплат к расходам страховых организаций на основании документов, подтверждающих факт, причины наступления страховых случаев и размеры причиненного ими ущерба, полученных по электронным каналам.

В то же время расширение использования современных информационных технологий на страховом рынке приводит к возникновению новых проблем. Одна из них связана с возможностью выхода на страховой рынок крупных маркетплейсов (Amazon, Facebook, Google, Alibaba и т. п.). Это вызывает вполне обоснованные опасения, связанные с тем, что страховым компаниям в ближайшем будущем придется конкурировать с ними. При этом важно учитывать, что задачей маркетплейсов, как правило, является не разъяснение потребителям особенностей реализуемых услуг, а обеспечение скорости их приобретения и соответствующей цены, что содержит серьезные риски в случаях, когда реализуются страховые и другие финансовые услуги.

Для решения данной проблемы важно законодательно закрепить обязанность маркетплейсов и агрегаторов разрабатывать правила допуска финансовых организаций к реализации страховых услуг на соответствующих площадках и согласовывать их с Федеральной антимонопольной службой. Кроме того, требуется внесение изменений в базовые стандарты оказания страховых услуг, в них к маркетплейсам и агрегаторам должны предъявляться требования доводить до потребителей всю ту информацию, которую обязаны сообщать клиентам страховые агенты и брокеры, а также обеспечить техническую невозможность заключения договоров страхования до ознакомления страхователей с этой информацией [Шайкин А. М. и др., 2019, с. 81].

ВЫВОДЫ

Развитие страхового рынка в России все больше зависит от внедрения новых информационных технологий. Их использование в страховой деятельности дает возможность увеличить объем страховых операций, повысить качество страховых услуг, снизить издержки и в конечном счете повысить эффективность страхования как метода управления рисками.

В то же время возможности, которые предоставляют цифровые технологии, реализованы в страховой сфере далеко не в полной мере. Этому препятствуют как объективные, так и субъективные обстоятельства. К ним можно отнести, с одной стороны, материальные и финансовые возможности страховых организаций, а с другой — ряд законодательных и инфраструктурных ограничений, существующих в России в настоящее время.

В частности, важной задачей является повышение уровня информационного обеспечения страхового рынка. Для этого целесообразно интегрировать имеющиеся у участников страхового рынка информационные ресурсы в единую систему; обеспечить взаимодействие между информационными ресурсами страховщиков и органов государственной власти и управления; подключить государственные базы данных к базам данных субъектов страховой деятельности.

Следовало бы также принять меры, дающие возможность более широко использовать электронные страховые полисы и электронные подписи, а также установить стандартный протокол информационного обмена для процессов и операций, связанных с продажами страховых услуг, пролонгациями договоров страхования, урегулированием последствий страховых случаев.

Для расширения возможностей страховщиков в области цифровизации процессов урегулирования убытков важным представляется внесение изменений в налоговое законодательство, позволяющих относить суммы страховых выплат к расходам страховых организаций на основании документов, подтверждающих факт и причины наступления страховых случаев, а также размеры причиненного ими ущерба, которые получены по телекоммуникационным каналам связи.

Список источников

- Адамчук Н. Г. Знакомьтесь, блокчейн — хит инновационного развития страхования // Страховое дело. 2018. № 1. С. 14–17.
- Болдырев Б. М. Телемедицина в страховании // Страховое дело. 2017. № 6. С. 35–45.
- Брызгалов Д. В. Страхование через интернет: собственные и партнерские продажи, показатели, перспективы развития // Корпоративная экономика. 2016. № 2. С. 39–46.
- Козлова О. Н., Котова О. Н., Павловская Е. В. Использование новых каналов сбыта для повышения эффективности работы страховых компаний // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2017. Т. 19. № 2. С. 108–116. URL: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2017.2.11>.
- Котловский И. Б., Сириченко Н. В. Инновационные информационные технологии для страховой отрасли // Финансы. 2017. № 9. С. 38–44.
- Ли В. А., Воронина С. С. Блокчейн в страховании — шанс для развития предпринимательства // Страховое дело. 2019. № 11. С. 39–41.
- Мальковская М. Период трансформации: с чем сталкиваются страховщики в эпоху цифровизации // Современные страховые технологии. 2019. № 4. С. 94–95.
- Обзор ключевых показателей деятельности страховщиков, 2018 год. М.: Банк России, 2019. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/71180/review_insure_18Q4.pdf.
- Пичков О. Б., Уланов А. А. Перспективы и возможности цифровой экономики на современном этапе развития // Страховое дело. 2017. № 10. С. 12–16.
- Турдумамбетов Б. К. Современные технологии — драйверы страхового рынка // Страховое дело. 2017. № 7. С. 10–13.
- Цыганов А. А., Брызгалов Д. В. Цифровизация страхового рынка: задачи, проблемы и перспективы // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 2. С. 111–120. URL: <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-2-111-120>.

Якушин А. Б. Страховая телематика и ее роль в развитии рынка добровольного страхования Российской Федерации // Страховое дело. 2016. № 5. С. 25–29.

Claims in the digital age: How insurers can get started / Digital insurance in 2018: Driving real impact with digital and analytics. McKinsey, 2018.

Поступила в редакцию 16 декабря 2019 г.

Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

Adamchuk N.G. (2018). Meet the Blockchain — a Hit of Innovative Development of Insurance. *Strakhovoe delo — Insurance Business*, no. 1, pp. 14–17 (In Russ.).

Bank of Russia (2019). Review of the Key Performance Indicators of Insurers in 2018 (In Russ.). Available at: https://cbr.ru/Content/Document/File/71180/review_insure_18Q4.pdf.

Boldyrev B.M. (2017). Telemedicine in Insurance. *Strakhovoe delo — Insurance business*, no. 6, pp. 35–45 (In Russ.).

Bryzgalov D.V. (2016). Internet Insurance: Website Sales and Partner Sales, Indicators, Development Prospects. *Korporativnaya ekonomika — Corporate Economics*, no. 2, pp. 39–46 (In Russ.).

McKinsey (2018). Claims in the digital age: How insurers can get started. In: Digital insurance in 2018: Driving real impact with digital and analytics.

Kotlobovsky I.B., Sirichenko N.V. (2017). Innovative Information Technologies for the Insurance Industry. *Finance*, no. 9, pp. 38–44 (In Russ.).

Kozlova O.N., Kotova O.N., Pavlovskaya E.V. (2017). The Use of New Distribution Channels to Increase the Efficiency of Insurance Companies. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika — Journal of Volgograd State University. Economics*, vol. 19, no. 2, pp. 108–116 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2017.2.11>.

Li V.A., Voronina S.S. (2019). Blockchain in Insurance — a Chance for Business Development. *Strakhovoe delo — Insurance Business*, no. 11, pp. 39–41 (In Russ.).

Mal'kovskaya M. (2019). The Period of Transformation: Challenges of Insurers in the Era of Digitalization. *Sovremennye strakhovye tekhnologii — Modern Insurance Technologies*, no. 4, pp. 94–95 (In Russ.).

Pichkov O.B., Ulanov A.A. (2017). Digital Economy Opportunities on the Modern Stage of Development. *Strakhovoe delo — Insurance Business*, no. 10, pp. 12–16 (In Russ.).

Tsyganov A.A., Bryzgalov D.V. (2018). Digitalization of the Insurance Market: Tasks, Problems and Prospects. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economics. Taxes. Law*, no. 2, pp. 111–120 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2018-11-2-111-120>.

Turdumambetov B.K. (2017). Modern Technologies are the Drivers of Insurance Market. *Strakhovoe delo — Insurance Business*, no. 7, pp. 10–13 (In Russ.).

Yakushin A.B. (2016). In Insurance Telematics and Its Role in the Development of Voluntary Insurance in the Russian Federation. *Strakhovoe delo — Insurance Business*, no. 5, pp. 25–29 (In Russ.).

Received 16.12.2019

Accepted for publication 10.02.2020

От денежных транзакций к неденежным: персональные данные потребителя в электронной коммерции

Мария Георгиевна Гирич, младший научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС, г. Москва

E-mail: girichmari@mail.com, ORCID: 0000-0001-8093-2665

Антонина Давидовна Левашенко, старший научный сотрудник, руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС, г. Москва

E-mail: antonina.lev@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2029-3667

Александра Александровна Коваль, младший научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС, г. Москва

E-mail: chil57@mail.ru, ORCID: 0000-0002-0431-1725

Аннотация

В настоящее время активно развивается сфера электронной коммерции, которая стимулирует использование безналичных платежей. Между тем платежи за приобретаемые в Интернете товары и услуги не всегда могут выражаться в финансовом эквиваленте. Например, в случае неденежных транзакций потребитель получает продукт (товар или услугу) в обмен на свои персональные данные. Сегодня страны Организации экономического сотрудничества и развития, в частности США и государства — члены ЕС, поднимают вопрос о возможности применения к неденежным транзакциям с использованием персональных данных законодательства о защите прав потребителей, включая возможность вернуть товар или услугу в обмен на удаление персональных данных. В России же вопрос защиты персональных данных не рассматривается через призму законодательства о защите прав потребителей. Цель данного исследования — анализ применения законодательства о защите прав потребителей в отношении использования персональных данных потребителей в неденежных транзакциях. Сравнение мировых трендов с существующим российским законодательством и разработка предложений для России является основным результатом исследования.

Ключевые слова: средство платежа, электронная коммерция, права потребителей, персональные данные, неденежные транзакции

JEL: K24, K32, K33

Для цитирования: Гирич М. Г., Левашенко А. Д., Коваль А. А. От денежных транзакций к неденежным: персональные данные потребителя в электронной коммерции // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 117–130. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-117-130.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-117-130

From Monetary Towards Non-Monetary Transactions: Consumer Personal Data Protection in E-commerce

Maria G. Girich¹

E-mail: girichmari@mail.com, ORCID: 0000-0001-8093-2665

¹ Russian Center for competence and analysis of OECD standards of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, 119571, Russian Federation

Antonina D. Levashenko¹

E-mail: antonina.lev@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2029-3667

¹ Russian Center for competence and analysis of OECD standards of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, 119571, Russian Federation

Alexandra A. Koval¹

E-mail: chil57@mail.ru, ORCID: 0000-0002-0431-1725

¹ Russian Center for competence and analysis of OECD standards of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, 119571, Russian Federation

Abstract

The field of electronic commerce nowadays is actively developing and stimulating the use of cashless payments. At the same time, payments for goods and services purchased via the Internet may not always be expressed in financial terms. For example, in the case of non-monetary transactions consumers receive products (goods or services) in exchange for their personal data. At the current stage countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), in particular the United States and European Union member states, have been raising the issue of the possibility of applying consumer protection legislation to non-monetary transactions (when consumers acquire goods or services in exchange for their personal data), including the possibility to return goods or get a refund for a service by demanding personal data deletion. In Russia, the problem of personal data protection is not examined through the prism of consumer protection legislation. The present research methodology is based on methods of logical, systematic and comparative analysis. The purpose of this study is to analyze the application of consumer protection legislation with regard to regulation of consumer personal data in non-monetary transactions. Comparison of global trends with existing Russian legislation and development of regulation proposals for Russia are the main results of this study.

Keywords: means of payment, electronic commerce, consumer rights, personal data, non-monetary transactions

JEL: K24, K32, K33

For citation: Girich M.G., Levashenko A.D., Koval A.A. From Monetary Towards Non-Monetary Transactions: Consumer Personal Data Protection in E-commerce. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 117–130. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-117-130.

ВВЕДЕНИЕ

Около 15 % мировой торговли потребительскими товарами в настоящее время осуществляется в рамках международной электронной коммерции. Этот показатель постоянно растет. Электронная коммерция является частью цифровой экономики, которая обеспечивает возможность онлайн-покупки товаров и услуг с использованием Интернета [OECD, 2019a]. Мировой объем электронной коммерции по состоянию на 2018 г. составил 2,86 трлн долл. США¹.

¹ Global retail e-commerce sales 2014–2023 / Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/379046/worldwide-retail-e-commerce-sales/>.

Ожидается, что годовой темп роста объемов рынка в 2019–2023 гг. составит 8,9 %, что приведет к увеличению его объема на 2,8 трлн долл. США к 2023 году. Объем российского рынка электронной торговли в 2018 г. составил 1,28 трлн руб.² Его доля в общем торговом обороте России составила 4,07 %. При этом отметку в 1 трлн руб. российский рынок электронной коммерции преодолел только в 2017 г. По данным Евразийской экономической комиссии, в странах ЕАЭС электронная коммерция растет в среднем на 30 % в год [ЕАЭС, 2019, с. 16]. Таким образом, электронная коммерция сегодня набирает обороты в России и в мире.

ДЕНЕЖНЫЕ ТРАНЗАКЦИИ В ЭЛЕКТРОННОЙ КОММЕРЦИИ

Одним из важных вопросов в электронной коммерции является безопасность платежей, особенно трансграничных. В рамках электронной коммерции используется ряд способов оплаты товаров, работ и услуг: платежи по банковским картам, банковские переводы, оплата с использованием электронных денег, таких как PayPal и Alipay, оплата наличными денежными средствами (при получении товара или услуги офлайн), оплата с использованием виртуальных валют, в т. ч. криптовалют. Способы оплаты с использованием электронных денег и виртуальных валют стали возможны благодаря развитию новых цифровых финансовых технологий и роста финтеха. Онлайн-транзакции конечных потребителей товаров и услуг (особенно в отношении трансграничных транзакций), а также электронные и мобильные платежи создают ряд проблем в сфере защиты потребителей [OECD, 2014]. Поэтому в Рекомендациях по защите прав потребителей в электронной коммерции 2016 г. Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР) отмечается важность обеспечения разнообразных и безопасных способов оплаты [OECD, 2016].

Что касается использования наличных расчетов в электронной коммерции, то такие расчеты возможны только при офлайн-доставке. Между тем такой способ расчета устаревает. В России, по данным ЦБ РФ, наблюдается тенденция снижения объемов использования наличных денежных средств. Так, с 2009 г. доля использования банковских карт возросла с 3 до 30 % в 2016 г. Стоит отметить, что некоторые юрисдикции сознательно ограничивают использование наличных денежных средств. В ряде юрисдикций запрещено проведение операций с наличными денежными средствами, сумма которых больше установленного минимума. Например, такая сумма равна 3000 евро в Бельгии, 3000 евро в Италии, 1500 евро в Греции и 15 тыс. евро в Словении. При этом средний ежедневный чек по безналичным расчетам тоже уменьшается. Это говорит о распространении использования безналичных денег в повседневных бытовых расчетах (покупка продуктов, оплата Интернета и т. д.).

По данным Центрального банка, безналичные расчеты в России в первой половине 2019 г. заняли 90 % всех платежей, хотя еще в 2016 г. их объем был в три раза меньше и составлял 30,5 %³. Стоит отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» перевод в рамках национальной платежной системы занимает около трех рабочих дней начиная со дня списания денежных средств с банковского счета плательщика. В связи с этим сегодня стали развиваться системы быстрых платежей, а также системы, в которых меньше посредников, чем

² Оборот российского рынка интернет-ритейла превысил 1 трлн рублей / АКИТ, 2018. URL: <https://www.akit.ru/оборот-российского-рынка-интернет-ри/>.

³ Безналичные платежи набирают обороты: статистика Банка России / Центральный банк Российской Федерации, 2019. URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=3887>.

в традиционных банковских переводах, то есть переводы с использованием виртуальных валют.

В качестве хорошей практики обеспечения эффективных платежей ЮНКТАД приводит опыт Китая [UNCTAD, 2017]. В Китае все более распространенной практикой является способ оплаты при посредстве третьей стороны, при котором потребитель вносит причитающуюся сумму третьей стороне, которая хранит ее до тех пор, пока потребитель не получит товар без претензий, после чего оплата переводится продавцу. Эта система условного депонирования также обеспечивает справедливое, доступное, быстрое и недорогое онлайн-посредничество в условиях электронной коммерции.

В 2019 г. начал действовать Закон Китая «Об электронной коммерции», который предъявляет отдельные требования к поставщикам услуг электронных платежей, действующих на электронных торговых площадках. В соответствии со ст. 32 Закона Китая, поставщики услуг электронных платежей обязаны предоставлять безопасные платежные услуги. Если поставщик услуг электронных платежей открывает учетную запись для покупателей, учетная запись должна создаваться с использованием реального имени. Поставщик электронных платежей услуг должен информировать получателя электронной платежной услуги о функциях, методах использования, предостережениях, рисках и тарифах и т. д. Поставщик электронных платежей услуг должен предоставить получателю электронного платежного сервиса бесплатные услуги по сверке и записи транзакций за последние три года⁴.

В качестве примера можно привести систему Alipay, которая выступает в качестве платежной системы в рамках Alibaba Group и в ряде других компаний. Alipay позволяет удерживать денежные средства, переданные от потребителя к продавцу, до тех пор, пока покупатель не получит товар и будет им удовлетворен или же не разрешатся любые претензии покупателя к продавцу.

НЕДЕНЕЖНЫЕ ТРАНЗАКЦИИ В ЭЛЕКТРОННОЙ КОММЕРЦИИ

Деньги — это не единственный способ платить за товары и услуги в Интернете. Что если в обмен на предоставленные товары и услуги потребитель будет платить, например, своими персональными данными? С учетом того, что потребительское законодательство в электронной коммерции зачастую распространяется только на транзакции с наличными или безналичными расчетами, то как оно может действовать, если оплата товаров и услуг осуществляется путем предоставления личной неимущественной информации? В 2014 г. страны ОЭСР задались вопросом, в каких же случаях персональные данные выступают в качестве средства платежа, а также должно ли применяться к таким транзакциям законодательство о защите прав потребителей [OECD, 2014]?

Потребители могут быть более подвержены риску при совершении покупок в Интернете по сравнению с офлайн-покупками. Так, например, в 2018 г. на американской электронной торговой площадке Amazon произошла серьезная утечка данных, в результате чего имена пользователей и адреса электронной почты были раскрыты на веб-сайте всего за два дня до «черной пятницы»⁵. Компания сообщила, что отправила по электронной почте соответствующую информацию пострадавшим клиентам, но отказалась сообщить какие-либо подробности о том, сколько людей пострадало или где они находятся.

Использование кредитных и дебетовых карт во время покупок, совершаемых через Интернет, привело к увеличению частоты сбора и продажи личной информации о потребителях поставщиками и посредниками. Согласно анализу IBM за 2018 г., урон от нарушений

⁴ Закон об электронной коммерции КНР, 2018 г. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/31/content_5318220.htm.

⁵ Amazon hit with major data breach days before Black Friday / The Guardian, 2018 URL: <https://www.theguardian.com/technology/2018/nov/21/amazon-hit-with-major-data-breach-days-before-black-friday>.

в отношении персональных данных растет каждый год и увеличился по сравнению с показателями за 2017 г. Средняя общая стоимость нарушений в отношении данных выросла с 3,62 млн до 3,86 млн долл. США. Средняя стоимость каждой пропавшей записи выросла с 141 до 148 долл., увеличившись на 4,8 %⁶.

Персональные данные потребителей являются ценным ресурсом, который позволяет развивать технологии в области искусственного интеллекта, прогнозной аналитики и автоматизации. Потребители получают выгоду от новых и усовершенствованных товаров и услуг, которые были разработаны с использованием потребительских данных. Например, в последнее время активно используется технология «интернета вещей», голосовые помощники с применением искусственного интеллекта и автоматических систем принятия решений, которые значительно облегчают жизнь потребителей [OECD, 2019b]. Персонализированный онлайн-контент и рекомендации помогают потребителю легко и просто выбрать товар, который в наибольшей степени соответствует его предпочтениям. Это возможно за счет использования информации о местоположении потребителя, о его поисковых запросах, кликах и т. д. Например, чтобы создать персонализированные списки просмотра, Netflix учитывает не только то, какие фильмы человек смотрел или рейтинги фильмов, анализируется также и то, какие фильмы просматриваются несколько раз, перематываются и т. д. В 2018 г. Deloitte провела опрос с участием более 500 компаний, в ходе которого обнаружила, что среди всех розничных торговцев, которые использовали искусственный интеллект (ИИ) для персонализации потребительского опыта, 40 % делали это с целью адаптации ценообразования и рекламных акций под потребителя онлайн [Hogan K., 2018].

Персональные данные ценны для онлайн-бизнеса, так как способствуют повышению их осведомленности о рынке, позволяют формировать профили потребителей [UNCTAD, 2017]. Поэтому с 2018 г. ОЭСР готовит Руководство по лучшим практикам в области потребительских данных: недопущение обманной и недобросовестной практики в качестве дополнения к Рекомендации по защите прав потребителей в электронной коммерции 2016 г. В рамках Руководства затрагивается вопрос применения законов о защите прав потребителей к неденежным сделкам. К «неденежным транзакциям» относят передачу продуктов цифрового контента, включая программное обеспечение, приложения, видео, музыку, изображения, электронные книги, облачные вычисления и услуги социальных сетей. При этом неденежные транзакции могут быть частью более сложных договоренностей, в которых базовая услуга предоставляется бесплатно, но полная или премиум-версия предоставляется за плату, например как в приложениях на телефоне [OECD, 2019c, с. 16].

Практика, когда компании собирают потребительские данные в обмен на бесплатное предоставление товаров и услуг, — распространенное явление в электронной коммерции. Это позволяет компаниям предоставлять персонализированную рекламу, цены, анализировать спрос и т. д. [UK CMA, 2015]. Несмотря на преимущества сбора данных о потребителях, их сбор порождает вопросы конфиденциальности и рисков безопасности потребителя. В любом случае существует риск нарушения прав потребителей из-за неисправности продукта, проблем с его доставкой, его низкого качества. Существует риск нарушений в отношении режима использования полученных персональных данных, так как при приобретении продукта в обмен на личные данные потребитель зачастую не знает, как будут храниться, обрабатываться и использоваться эти данные, а также планируется ли передача этих данных третьим лицам. Поэтому возникает вопрос, применяются ли в таких случаях нормы об ответственности продавца за предоставляемые бесплатно товары или услуги? Кроме того, неясно, может ли потребитель, который приобрел товар или

⁶ 2019 Cost of a Data Breach Report / IBM Security, 2019. URL: <https://www.ibm.com/security/data-breach>.

услугу в обмен на персональные данные, вернуть доступ к услуге или товару, потребовав удаление данных, как это работает в случае обмена непродовольственного товара надлежащего качества в течение четырнадцати дней в рамках законодательства о защите прав потребителей?

На данный момент случаи, в которых данные о потребителях выступают способом оплаты, не охватываются существующим законодательством о защите прав потребителей.

В целом регулирование персональных данных началось с 1980 г., когда впервые на площадке ОЭСР были установлены международные принципы регулирования персональных данных с принятием Руководства ОЭСР по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничным потокам персональных данных. Руководство определило восемь ключевых принципов сбора данных: ограничение сбора данных, обеспечение качества данных, наличие цели обработки данных, ограничение использования персональных данных, гарантии безопасности, обеспечение открытости политики в отношении данных, участия субъектов персональных данных, отчетность оператора данных [OECD, 2013].

Стоит отметить, что Советом Европы в 1981 г. была принята Конвенция № 108 о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, в основе которой лежит Руководство ОЭСР по трансграничным потокам данных, принятое в 1980 г. Конвенция является юридически обязательным документом, защищающим физических лиц от злоупотреблений, которые могут иметь место при сборе и обработке данных⁷. Россия присоединилась к Конвенции в 2001 г. Таким образом, несмотря на то что Россия не является страной — участницей ОЭСР, она должна соблюдать общие принципы, принятые странами — членами ОЭСР, за счет их закрепления в Конвенции.

Политика по защите персональных данных тесно связана с потребительским законодательством. Так, Рекомендации ОЭСР по защите прав потребителей в электронной коммерции 2016 г. устанавливают требования в отношении политики персональных данных [OECD, 2016]. В частности, указывается, что компаниям необходимо защищать конфиденциальность потребителей путем сочетания соответствующих механизмов контроля, безопасности, прозрачности и согласия, касающихся сбора и использования их личных данных. Государствам же необходимо устанавливать или поощрять надлежащие меры контроля для защиты финансовых данных потребителей, в том числе от мошенничества или злоупотреблений.

Европейский союз одним из первых попытался связать защиту персональных данных потребителей в неденежных операциях с применением законодательства о защите прав потребителей в рамках передачи цифрового контента. В соответствии с Директивой ЕС по правам потребителей 2011/83 цифровой контент — это данные, которые производятся и предоставляются в цифровой форме, такие как компьютерные программы, приложения, игры, музыка, видео или тексты, независимо от того, осуществляется ли к ним доступ посредством загрузки или потоковой передачи, с материального носителя или с помощью любых других средств. Директива устанавливает, что по договорам на поставку цифрового контента потребителям предоставляются те же средства правовой защиты в отношении недоброкачественных цифровых продуктов, независимо от того, осуществляет ли потребитель денежный платеж или оставляет потребительские данные.

В целом в ЕС вызвал разногласия вопрос применения Директивы по правам потребителей к неденежным операциям, в том числе при использовании цифрового контента. Стоит отметить, что законодательство о защите прав потребителей редко применяется к бесплатным товарам и услугам, например в случае бесплатного скачивания приложений или доступа к веб-сайту. Так, например, Правительство Германии заявило, что Директива

⁷ Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера № 108, 1985 г. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>.

по правам потребителей должна применяться, только если потребители оплачивают товар или услугу денежными средствами⁸. Но в результате потребители, которые получают товары и услуги в обмен на персональные данные, имеют более низкий уровень защиты. Это несправедливо, учитывая экономическую ценность персональных данных на цифровых рынках [Helberger N. et al., 2017].

Поэтому в апреле 2018 г. ЕС принял «Новый курс для потребителей», в рамках которого планируется применять «право на отзыв». То есть при оплате цифровой услуги потребители получают определенные информационные права, при этом они имеют право на отзыв, то есть 14 дней для расторжения договора с последующим удалением их персональных данных. Такое право планируется применять к бесплатным цифровым услугам, за которые потребители предоставляют свои личные данные, а не денежные средства [European Commission, 2018]. Такое правило будет относиться к облачным службам хранения, социальным сетям или учетным записям электронной почты.

Директорат Комиссии ЕС по вопросам правосудия дал широкое толкование сферы действия Директивы о правах потребителей. В Руководстве по Директиве указано, что регулирование прав потребителей будет применяться к купле-продаже онлайн-цифрового контента, даже если потребитель оплачивает стоимость товара без использования денежных средств⁹. Однако ситуации, в которых потребитель получает доступ к цифровому контенту без прямого заключения договора, не будут попадать под действие Директивы. Например, не будет рассматриваться как заключение договора доступ к веб-сайту или загрузка контента с веб-сайта. Допустим, владелец веб-сайта позволяет другим компаниям собирать данные о посетителях своего сайта путем отслеживания файлов cookie. Поскольку посетители веб-сайта прямо не заключали договор с владельцем сайта, Директива о правах потребителей не будет применяться.

20 мая 2019 г. была принята Директива ЕС 2019/770 о некоторых аспектах, касающихся контрактов на поставку цифрового контента и цифровых услуг. Статья 3 устанавливает, что Директива применяется в случаях, если продавец предоставляет цифровой контент или цифровую услугу потребителю, а потребитель предоставляет личные данные. Таким образом, если потребитель загружает в какое-либо приложение свои данные (список контактов, данные о местоположении, IP-адрес и т. д.), при этом приложение использует эти данные не для работы самого приложения, а для каких-либо своих коммерческих целей, которые не связаны с функциональностью самого приложения, то на такие отношения будет распространяться потребительское законодательство.

Стоит отметить, что в России сегодня принято комплексное законодательство в отношении защиты прав субъектов персональных данных, которое в том числе адресовано случаям обработки персональных данных потребителей в условиях электронной коммерции. В связи с ратификацией Россией Конвенции Совета Европы 1981 г. был принят ФЗ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Этот закон определяет условия сбора, обработки, хранения, передачи персональных данных. Используемое в российском законодательстве определение понятия персональных данных является довольно общим и включает любую информацию, которая прямо или косвенно относится к субъекту персональных данных. Между тем отсутствие конкретизации типов персональных данных не позволяет точно сказать, относятся ли некоторые потребительские данные, например история покупок или поисковые запросы, к персональным данным, особенно если эти

⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Verbraucherrechtlinie und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung. 6 March 2013. URL: dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/126/1712637.pdf.

⁹ DG Justice Guidance document concerning Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights. European Commission, 2014. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/crd_guidance_en_0.pdf.

данные являются обезличенными. В связи с этим сложно распространить законодательство о защите персональных данных на случаи обмена товаров или услуг на персональные данные. Также сложно распространить на неденежные транзакции и Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», который охватывает транзакции, которые в основном произведены в денежной форме.

Таблица 1

**Законодательное регулирование
защиты прав потребителей и их персональных данных /
Legislative regulation of the protection of consumer rights and personal data**

Сфера	Российское регулирование	Регулирование зарубежных стран	Международное регулирование
Защита прав потребителей	Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»	Кодекс потребления Франции	Рекомендация ОЭСР по защите прав потребителей в электронной коммерции 2016 г.
		Потребительский кодекс Италии	Проект Руководства ОЭСР по лучшим практикам в области потребительских данных: недопущение обманной и недобросовестной практики
			Директива ЕС по правам потребителей 2011/83
Регулирование платежных систем	Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»		
Электронная коммерция		Закон Китая «Об электронной коммерции»	Директива ЕС 2019/770 о некоторых аспектах, касающихся контрактов на поставку цифрового контента и цифровых услуг
Персональные данные	ФЗ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»		Руководство ОЭСР по защите неприкосновенности частной жизни и трансграничным потокам персональных данных 1980 г.
			Конвенция № 108 о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера 1980 г.
			Общий регламент по защите данных 2016/679 ЕС

Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Между тем зарубежная судебная практика показывает, что сегодня законодательство о защите прав потребителей может распространяться на неденежные транзакции и осуществлять защиту в том числе персональных данных потребителей.

Так, в 2018 г. состоялось первое дело, в котором было признано, что законодательство о защите прав потребителей должно применяться при предоставлении потребительских данных в неденежных транзакциях. В августе 2018 г. Парижский трибунал вынес решение по делу, возбужденному Французской ассоциацией потребителей против Twitter, предписав последней удалить более 250 несправедливых и незаконных положений в своих политиках, закрепленных в Общих условиях пользования, Политике конфиденциальности и Правилах Twitter¹⁰.

В рамках решения трибунал прежде всего указал, что договор пользования платформой является договором, на который распространяются потребительские отношения. Twitter действует в коммерческих целях, так как собирает данные, размещенные пользователями бесплатно при его доступе к платформе, и продает их за плату в качестве «товара», поэтому по смыслу потребительского законодательства компания Twitter

¹⁰ Le Tribunal de Grande Instance de Paris, Décision du 07 août 2018. 1/4 social. № RG 14/07300. URL: https://webserVICES.wkf.fr/editorial/medias/pdfs/actu-49943-oui_-l_adhesion-a.pdf?_ga=2.141906738.1032543701.1572123705-1280596558.1570878310.

является «профессионалом» (*professionnel*). В соответствии с Кодексом потребления Франции профессионал — это любое физическое или юридическое лицо, государственное или частное, которое действует в целях, входящих в сферу его коммерческой, промышленной, сельскохозяйственной и иной деятельности¹¹. Таким образом, Twitter был признан субъектом потребительского законодательства, а значит, он не должен нарушать права потребителей.

Трибунал, в частности, обвинил Twitter в нарушении статей L. 212-1 и L. 212-2 Кодекса, которые предусматривают, что договоры, заключаемые между профессионалами и потребителями (или непрофессионалами), содержащие условия, цель или иной результат, приводящие к ущербу прав потребителя путем создания существенного дисбаланса между правами и обязанностями сторон договора, являются несправедливыми.

Кроме того, трибунал указал, что была нарушена обязанность профессионала перед заключением договора донести до потребителей все сведения о передаче их персональных данных разборчивым и понятным образом. Трибунал счел, что Twitter является лицом, ответственным за обработку персональных данных (контролер по смыслу ст. 5 Общего регламента по защите данных ЕС № 2016/679), поэтому Twitter должна была определить процедуры обработки персональных данных, а также обеспечить их безопасность.

В частности, трибунал посчитал незаконными следующие положения в рамках внутренней политики:

- личные данные рассматриваются как общедоступные данные по умолчанию;
- личные данные могут свободно, без предупреждения пользователя переноситься в другую страну;
- Twitter не является ответственной в случае нарушений безопасности данных, приводящих к утечке персональных данных;
- копирование, адаптация, изменение, продажа размещенного пользователем контента, в том числе защищенного правом интеллектуальной собственности, допускается любым пользователем без предварительного разрешения правообладателя;
- при закрытии учетной записи пользователя имя пользователя сохраняется в течение неограниченного времени.

Трибунал также выявил, что в течение долгого времени Twitter меняла «Общие условия пользования» без систематического информирования пользователей, а также использовала чрезмерное количество гипертекстовых ссылок для доступа к смежным документам, что не позволяло потребителям отслеживать свои права и обязанности.

Социальная сеть была приговорена к выплате 30 тыс. евро в качестве возмещения ущерба, а также была обязана опубликовать это решение на домашней странице своей платформы, чтобы потребители могли ознакомиться с ним. Таким образом, дело Парижского трибунала высокой инстанции против Twitter стало первым делом, где было признано, что законодательство о защите прав потребителей может применяться при предоставлении товаров и услуг в социальных сетях, даже если потребители не платят деньги за такие товары или услуги. В данном случае трибунал применил потребительское законодательство к неденежным сделкам, связанным с предоставлением персональных данных в качестве оплаты¹².

Еще одно дело рассматривалось в Италии в 2018 г., когда Итальянское антимонопольное управление наложило на Facebook Ireland Ltd. и его материнскую компанию Facebook Inc. два штрафа на общую сумму 10 млн евро за нарушение Потребительского

¹¹ *Code de la consommation*. URL: <http://codes.droit.org/CodV3/consommation.pdf>.

¹² *Facebook fined 10 million Euros by the ICA for unfair commercial practices for using its subscribers' data for commercial purposes* / *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 2018. URL: <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2018/12/Facebook-fined-10-million-Euros-by-the-ICA-for-unfair-commercial-practices-for-using-its-subscribers%E2%80%99-data-for-commercial-purposes>.

кодекса в результате незаконного использования персональных данных потребителей. Управление установило, что Facebook нарушила ст. 21 и 22 Кодекса потребителей, которые регулируют вводящие в заблуждение коммерческие практики, то есть практики, в ходе которых потребителю предоставляется информация, которая не соответствует истине или же изложена таким образом, что может ввести в заблуждение, и при этом четкое знание такой информации влияет на принятие решения потребителем о покупке товара или услуги¹³. Facebook обвинялась в неадекватном и несвоевременном информировании потребителей при создании учетной записи о том, что предоставленные ими данные будут использоваться в коммерческих целях. Если бы потребители знали, каким образом используются их персональные данные, то это могло бы повлиять на их желание создать аккаунт в социальной сети и продолжать его использовать. Предоставленная Facebook информация о целях сбора персональных данных пользователей была неполной и неточной, поэтому потребители не могли оценить, будут ли использоваться их персональные данные только для возможности доступа к аккаунту или для проведения рекламных кампаний Facebook, а также продажи потребительских данных другим компаниям.

Итальянское антимонопольное управление признало, что Facebook нарушила ст. 24 и 25 Потребительского кодекса, так как применяла «агрессивную практику», то есть коммерческую практику, которая ограничивала выбор или возможности поведения потребителя по отношению к товару, а также побуждала потребителя приобрести товар, даже если он не планировал его приобретение. Формулировки Facebook, предупреждающие субъекта сбора данных об использовании этой социальной сетью его персональных данных, были довольно расплывчатыми и не позволяли лицу выразить четкое и явное согласие на передачу Facebook данных потребителя третьим лицам в коммерческих целях. Если бы потребители знали всю информацию о том, что их персональные данные могут быть переданы Facebook третьим лицам, то могли бы оказаться от использования платформы.

Дела во Франции и в Италии против Facebook стали первыми делами, когда при нарушении персональных данных потребителей применялось законодательство о защите их прав. При этом защита наступила не в случае платного денежного доступа к услугам онлайн-платформы, а в случае, когда потребитель предоставил свои персональные данные в обмен на услуги платформы, то есть произошла неденежная транзакция. Таким образом, зарубежное законодательство и практика по сути расширяют действие кодексов по защите прав потребителей на случаи, когда потребитель предоставил неденежную плату.

На данный момент Комитет по защите прав потребителей ОЭСР также поднимает вопрос возмещения потребительского вреда в неденежных транзакциях. В тех случаях, когда продукт, приобретенный «бесплатно», не работает должным образом, возврат или снижение цены товара маловероятны. Например, потребители облачных систем хранения данных могут в обмен на свои персональные данные бесплатно загружать в облако личные фотографии, видео и иной контент. Однако что делать, если личные фотографии, хранящиеся в облаке, были удалены или к ним был потерян доступ в результате изменения работы облачного хранилища? Или же, например, сервис передал третьим лицам финансовые данные потребителей, в результате чего возник риск нанесения финансового ущерба при неденежной услуге.

По мнению ОЭСР, в тех случаях, когда бесплатный продукт приводит к ущербу для потребителя, который не может быть устранен заменой продукта (например, нарушение конфиденциальности), следует осуществлять финансовую компенсацию [OECD, 2014; OECD, 2016]. Однако в данном случае возникает вопрос точного измерения ущерба потребителям в неденежных сделках.

¹³ *Codice del consumo, Italy. URL: <http://www.codicedelconsumo.it/parte-ii-artt-4-32/>.*

В последнее время некоторые страны изучают возможность введения новых мер защиты и вариантов возмещения ущерба в связи с неденежными сделками. Например, Австралийская комиссия по конкуренции и защите прав потребителей предложила вводить меры против онлайн-платформ в случае нарушения ими конфиденциальности, например путем установления компенсации за экономический и моральный ущерб в случае неправомерного использования персональных данных потребителей, требования по предоставлению отчетов о любой прибыли, полученной в результате использования персональных данных, и т. д.

Одним из интересных вопросов также является применение потребительского законодательства к компьютерным играм, когда потребитель расплачивается бонусами, полученными в ходе игры, за предоставление в рамках игры дополнительных товаров и услуг. С одной стороны, потребитель получил бесплатный доступ к игре, а также бесплатные бонусы, которые он может обменять на товары и услуги. Между тем возникает вопрос, будет ли применяться режим защиты прав потребителя, будет ли в данном случае вообще причинен какой-либо ущерб потребителю. Так, например, в 2019 г. в Великобритании вступило в силу новое законодательство, которое позволяет вернуть деньги за неисправный цифровой товар или воспользоваться правом на ремонт, в том числе в случае некорректной работы онлайн-игры. Однако потребительское законодательство вряд ли будет действовать в случае предоставления бесплатных онлайн-бонусов. Если же потребитель предоставил в обмен на доступ к бесплатным бонусам свои персональные данные, то он всегда может воспользоваться правом на забвение и попросить оператора данных удалить их.

Помимо персональных данных потребитель может предоставлять товары и услуги в обмен на приобретаемые товары и услуги, то есть осуществлять бартерную сделку. В большинстве стран на такие транзакции распространяется потребительское законодательство, например в Великобритании¹⁴, Финляндии¹⁵.

Таким образом, проблема регулирования неденежных сделок, где платой в обмен на товар или услугу являются личные данные потребителя, вызывает множество вопросов. Некоторые страны пытаются расширить на такие сделки применение законодательства о защите прав потребителей. Однако неразрешенным остается вопрос методики оценки личного ущерба в результате неденежных сделок, особенно в нарушениях, связанных с использованием персональных данных потребителей.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДЕНЕЖНЫХ ТРАНЗАКЦИЙ В РОССИИ

В России национальная программа «Цифровая экономика» включает мероприятия по принятию регулирования в отношении порядка получения согласия на использование персональных данных и обеспечения соблюдения прав и интересов граждан в отношении ответственности за ненадлежащую обработку и безопасность персональных данных, однако вопроса защиты прав потребителей программа не касается. В России проблема защиты персональных данных в неденежных транзакциях государственными органами сегодня не выносится на обсуждение.

Как мы видим на примере стран ЕС, на данный момент в некоторых из них происходит попытка распространить право потребителя на обмен или возврат недовольственного товара надлежащего качества в течение четырнадцати дней, даже если этот товар был предоставлен бесплатно в обмен на персональные данные. Если потребитель отказывается

¹⁴ United Kingdom, Consumer Rights Act, 2015. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/15/notes>.

¹⁵ Ministry of Justice, Finland, Consumer Protection Act. URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1978/en19780038.pdf>.

от товара, то плата за товар в финансовом выражении может быть возвращена потребителю. Между тем, когда потребитель предоставляет свои персональные данные, встает вопрос: а можно ли вернуть обратно те персональные данные, которые были предоставлены в обмен на товар или услугу?

В данном случае, например, в Европейском союзе ст. 7 Общего регламента по защите данных № 2016/679 устанавливает право на забвение (*right to be forgotten*), то есть право субъекта персональных данных потребовать удаления его данных, если такие данные больше не нужны для достижения тех целей, для которых они собирались, либо если субъект данных отозвал свое согласие на обработку данных, либо если личные данные были собраны в связи с предложением услуг информационного общества, в которые входит деятельность в рамках электронной коммерции. Право на забвение действует и в ряде других стран, например, в июле 2018 г. в Калифорнии был принят Закон о защите персональных данных потребителей, который предоставляет им несколько новых прав, в том числе право требовать удаления данных, требовать раскрытия информации о том, как персональные данные собираются и передаются, поручить компании не продавать свои данные третьим лицам¹⁶.

Таким образом, в США и ЕС при желании потребителя отказаться от предоставленных в обмен на персональные данные товара или услуги действует возможность потребовать удаления персональных данных. В России Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ четкого механизма реализации права на забвение не устанавливает, поэтому потребителю довольно сложно требовать от оператора персональных данных их удаления.

Также в России существует проблема распределения полномочий между Роспотребнадзором и Минкомсвязи. Роспотребнадзор осуществляет защиту прав потребителей, но при этом не касается вопросов защиты персональных данных потребителей, так как данный вопрос находится в ведении Минкомсвязи. Между тем защита прав потребителей и их персональных данных являются тесно связанными вопросами, которые требуют усилий одновременно двух государственных органов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наличные расчеты теряют свою актуальность, поскольку на смену им приходят новые формы безналичных платежей, в том числе оплата с использованием электронных денег и различного рода виртуальных валют, включая криптовалюты. Между тем сегодня средством платежа могут стать не только финансовые активы, но и нефинансовые, такие как персональные данные, которые предоставляются за бесплатные товары и услуги, например за получение доступа к онлайн-платформе, за получение скидки.

Таким образом, в связи с ростом электронной коммерции, а также широким использованием персональных данных возникла проблема защиты прав потребителей при предоставлении ими персональных данных в неденежных сделках. Потребительские данные становятся средством платежа, однако возникает вопрос, насколько такие неденежные транзакции охватываются потребительским законодательством, включая возможность вернуть товар или услугу, потребовать возмещение ущерба.

С одной стороны, следует защищать права потребителей при использовании их персональных данных, с другой стороны, во многих случаях данные потребителей необходимы для запуска или обновления продукта или для предоставления услуги, например, если поставщик приложений использует данные геолокации или IP-адрес для предоставления услуг на основе определения местоположения.

¹⁶ California Consumer Privacy Act, 2018. URL: <https://oag.ca.gov/privacy/ccpa>.

Страны ЕС и США смотрят на вопрос защиты персональных данных потребителей достаточно широко, пытаясь применять существующее потребительское законодательство к отношениям, связанным с персональными данными, тогда как в России данный вопрос не рассматривается. Более того, существует проблема в разделении полномочий в отношении регулирования потребительских данных между Минкомсвязи и Роспотребнадзором.

Для организации взаимодействия между органами власти ОЭСР предлагает набор мягких инструментов (рекомендаций, руководств и лучших практик), которые могут приниматься совместно несколькими органами власти и будут направлены на защиту персональных данных потребителей в условиях электронной коммерции, в том числе в неденежных транзакциях.

Поэтому Минкомсвязи совместно с Роспотребнадзором следует принять разъяснение, которое будет определять порядок применения законодательства о персональных данных потребителей, а также законодательства по защите прав потребителей в неденежных транзакциях с учетом международных практик. Данная мера позволит предупредить нарушения прав потребителей в отношении их персональных данных, а также реализовать меры, заложенные в Национальной программе «Цифровая экономика», по совершенствованию законодательства, направленного на защиту персональных данных в части порядка их сбора, хранения и обработки.

Более того, в России не существует права на удаление персональных данных в случае возврата товаров и услуг. Данная проблема может быть решена путем внесения изменений в гл. 3 ФЗ «О персональных данных», где в качестве одного из прав субъекта персональных данных следует установить право на забвение.

Стоит отметить, что следовать международным трендам важно в первую очередь для крупных российских компаний, которые работают за рубежом. Например, социальная сеть «ВКонтакте» или поисковик «Яндекс» вынуждены соблюдать положения Общего регламента по защите данных ЕС № 2016/679, если в рамках предложения товаров или услуг будет происходить сбор и обработка персональных данных пользователей из ЕС.

Список источников

Доклад о развитии цифровой (интернет) торговли ЕАЭС. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2019. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents/цифровая%20торговля.pdf>.

A New Deal for Consumers: Commission strengthens EU consumer rights and enforcement / European Commission, 2018. URL: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3041_en.htm.

Challenges to Consumer Policy in the Digital Age / OECD, 2019. URL: <http://www.oecd.org/sti/consumer/challenges-to-consumer-policy-in-the-digital-age.pdf>.

Commercial use of consumer data / UK CMA, 2015. URL: <https://www.gov.uk/cma-cases/commercial-use-of-consumer-data>.

Consumer Policy Guidance on Intangible Digital Content Products / OECD Digital Economy Papers No. 241. Paris: OECD Publishing, 2014. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/5jxvbrjq3gg6-en>.

Consumer protection in electronic commerce. Note by the UNCTAD secretariat / UNCTAD, 2017. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/cicplpd7_en.pdf.

Good Practice Guide on Consumer Data / OECD Digital Economy Papers. 2019. No. 290. URL: <https://doi.org/10.1787/e0040128-en>.

Helberger N., Borgesius Z. F., Reyna A. The Perfect Match? A Closer Look at the Relationship between EU Consumer Law and Data Protection Law // Common Market Law Review. 2017. Vol. 54. Iss. 5. URL: https://www.ivir.nl/publicaties/download/CMLR_2017.pdf.

Hogan K. Consumer Experience in the Retail Renaissance: How Leading Brands Build a Bedrock with Data / Deloitte Digital, 2018. URL: <https://www.deloittedigital.com/us/en/blog-list/2018/consumer-experience-in-the-retail-renaissance-how-leading-brand.html>.

Measuring the Digital Economy: A New Perspective. Paris: OECD Publishing, 2014. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264221796-en>.

Recommendation of the Council on Consumer Protection in E-commerce. Paris: OECD Publishing, 2016. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255258-en>.

Summary of Roundtable on Digital Assistants and Voice-Controlled e-commerce / ОЭСР, 2019. URL: [https://one.oecd.org/document/DSTI/CP\(2019\)10/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/CP(2019)10/FINAL/en/pdf).

The OECD Privacy Framework / OECD, 2013. URL: www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd_privacy_framework.pdf.

Поступила в редакцию 1 ноября 2019 г.

Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

EAEU (2019). Report on the Development of Digital (Internet) Trade in the EAEU. Moscow: Eurasian Economic Commission (In Russ.). Available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents/цифровая%20торговля.pdf>.

European Commission (2018). A New Deal for Consumers: Commission strengthens EU consumer rights and enforcement. Available at: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3041_en.htm.

Helberger N., Borgesius Z.F., Reyna A. (2017). The Perfect Match? A Closer Look at the Relationship between EU Consumer Law and Data Protection Law. *Common Market Law Review*. Vol. 54. Iss. 5. Available at: https://www.ivir.nl/publicaties/download/CMLR_2017.pdf.

Hogan K. (2018). Consumer Experience in the Retail Renaissance: How Leading Brands Build a Bedrock with Data. Deloitte Digital. Available at: <https://www.deloittedigital.com/us/en/blog-list/2018/consumer-experience-in-the-retail-renaissance-how-leading-brand.html>.

OECD (2013). The OECD Privacy Framework. Available at: www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd_privacy_framework.pdf.

OECD (2014a). Consumer Policy Guidance on Intangible Digital Content Products / OECD Digital Economy Papers. No. 241. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://dx.doi.org/10.1787/5jxvbrjq3gg6-en>.

OECD (2014b). Measuring the Digital Economy: A New Perspective. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264221796-en>.

OECD (2016). Recommendation of the Council on Consumer Protection in E-commerce: OECD. OECD Publishing. Paris. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255258-en>.

OECD (2019a). Challenges to Consumer Policy in the Digital Age. Available at: <http://www.oecd.org/sti/consumer/challenges-to-consumer-policy-in-the-digital-age.pdf>.

OECD (2019b). Summary of Roundtable on Digital Assistants and Voice-Controlled e-commerce. Available at: [https://one.oecd.org/document/DSTI/CP\(2019\)10/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/CP(2019)10/FINAL/en/pdf).

OECD (2019c). Good Practice Guide on Consumer Data. OECD Digital Economy Papers. No. 290. Available at: <https://doi.org/10.1787/e0040128-en>.

UK CMA (2015). Commercial use of consumer data. Available at: <https://www.gov.uk/cma-cases/commercial-use-of-consumer-data>.

UNCTAD (2017). Consumer protection in electronic commerce. Note by the UNCTAD secretariat. Available at: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/cicplpd7_en.pdf.

Received 01.11.2019

Accepted for publication 10.02.2020

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!
ПРИГЛАШАЕМ К СОТРУДНИЧЕСТВУ С «ФИНАНСОВЫМ ЖУРНАЛОМ»

«Финансовый журнал» — рецензируемое научно-практическое издание, выходит с 2009 года. Международные стандартные серийные номера ISSN 2075-1990 (Print), ISSN 2658-5332 (Online).

Учредитель и издатель — федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации».

Главный редактор — директор НИФИ Минфина России Владимир Назаров.

Журнал публикует материалы по следующим темам: государственные финансы (бюджетная система, межбюджетные отношения, разработка и реализация бюджетной, денежно-кредитной и налоговой политики), финансовые рынки, страхование, банковская сфера, бухгалтерский учет и аудит, финансовый контроль, статистика, а также макроэкономическое моделирование и международные финансы.

Все статьи публикуются в журнале БЕСПЛАТНО. Статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier).

С правилами рецензирования и публикации статей, стандартами издательской этики и требованиями по оформлению материалов можно ознакомиться на странице «Авторам» сайта журнала — www.finjournal-nifi.ru.

Тексты всех статей размещаются в открытом доступе на сайте «Финансового журнала» и на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) www.elibrary.ru. Статьи индексируются в международной базе данных RePEc.

«Финансовый журнал» включен в международный каталог Ulrich's Periodicals Directory.

Издание входит в РИНЦ, включено в Перечень ВАК. Пятилетний импакт-фактор РИНЦ (2018 г.) — 1,517.

Журнал выходит 6 раз в год (февраль, апрель, июнь, август, октябрь, декабрь).

Редакция:

Веб-сайт: www.finjournal-nifi.ru

Тел. +7 (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

E-mail: finjournal@nifi.ru

Уважаемые читатели и авторы!

Подписку на «Финансовый журнал» вы можете оформить в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс **42068**.

Доставку любого номера журнала первого полугодия 2020 г. вы можете заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте **www.arpk.org**. Телефон для справок (499) 152-04-90.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров

Ведущий редактор Т. М. Захарова

Корректор И. П. Белова

Дизайн и верстка А. С. Лухин

Редактор английского текста А. С. Нечаева

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Подписано в печать 18.02.2020 г. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 390-20

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