

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

# Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2023-3

Том 15

№ 3

2023

Главный редактор  
В. С. Назаров

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

Учредитель и издатель

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

Адрес: Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 125375, Россия  
Тел. (495) 699-74-14  
E-mail: mail@nifi.ru  
Сайт: www.nifi.ru

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

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

Издание включено:

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

Тексты статей в открытом доступе размещаются:

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

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

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

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



© Научно-исследовательский финансовый институт  
Министерства финансов Российской Федерации, 2023  
© Financial Research Institute, 2023

## **Издательская этика**

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

## **Редакционная коллегия**

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

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

**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 Бирмингемского университета (г. Бирмингем, Великобритания)

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

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

**Михайлов А. Ю.**, кандидат экономических наук, заведующий Лабораторией «Томсон Рейтер» Департамента банковского дела и финансовых рынков Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)

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

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

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

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

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

# Financial Journal

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

Scientific and Practical Journal

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2023-3

Vol. 15  
No. 3  
2023

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

Director of the Financial Research Institute, Candidate of Economic Sciences

### **Founder and Publisher — Financial Research Institute**

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

Phone: + 7 495 6997414

E-mail: mail@nifi.ru

Website: www.nifi.ru

### **Editorial Office Address:**

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

Phone: + 7 495 6997683

E-mail: finjournal@gmail.com

Website: www.finjournal-nifi.ru

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

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

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

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

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

The Journal is included in Ulrich's Periodicals Directory.

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

## Publishing Ethics

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

## Editorial Board

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

**Michael V. Alexeev**, Professor at Indiana University (Bloomington, USA)

**Christopher J. Gerry**, Professor at the University of Oxford (Oxford, United Kingdom)

**Evsey T. Gурвич**, Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Head of Economic Expert Group, Member of the Economic Council under the President of the Russian Federation, Member of the Public Council under the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

**Evgeny M. Gutzait**, Doctor of Economic Sciences, Leading Researcher at the Center for Methodology of Accounting of the Financial Research Institute (Moscow, Russian Federation)

**Christopher M. Davis**, Professor at the University of Birmingham (Birmingham, United Kingdom)

**Sergey M. Drobyshevsky**, Doctor of Economic Sciences, Academic Director at Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow, Russian Federation)

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

**Laurence J. Kotlikoff**, Professor at Boston University (Boston, USA)

**Alexey Yu. Mikhaylov**, Candidate of Economic Sciences, Head of the Thomson Reuters Laboratory, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

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

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

**Vladimir V. Trubin**, Candidate of Economic Sciences, Expert at the Department for Social Policy of the Analytical Center under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

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

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



## **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

---

# **Тема номера: «Теория и практика налоговых реформ»**

Этот номер посвящен преимущественно вопросам налоговой политики и включает в себя статьи участников XV Международного налогового симпозиума «Теория и практика налоговых реформ», который пройдет в Иркутском национальном техническом университете 2–9 июля 2023 г.

Что может быть важнее крепких многолетних контактов в профессиональной сфере? Контактов, которые способны породить совместные творческие проекты, исследовательские гранты, обсуждения новизны результатов диссертаций, коллективные монографии и научные статьи? Полагаем, что не каждый эксперт, ученый, вузовский преподаватель обладает столь ценным ресурсом даже в рамках регулярных встреч на научных мероприятиях. А вот мы — налоговеды — обладаем! На протяжении вот уже пятнадцати лет Симпозиум консолидирует усилия научного экономического сообщества разных стран для выработки рекомендаций по формированию налоговой политики и определению перспективных направлений научных исследований в сфере налогообложения и налогового администрирования.

В журнале представлена широкая палитра актуальных вопросов налогового регулирования. Среди исследованных тем — методологические основы горной ренты, оценка комплементарности льготных налоговых режимов, фискальная роль таможенных пошлин, возможности децентрализации налоговых доходов и лучшие практики идентификации налоговых расходов, а также влияние налогового бремени на неравенство доходов граждан.

Дополняет тематику исследований по налоговой политике статья о связи финансового и промышленного стрессов с параметрами денежно-кредитной политики России. Особого внимания заслуживает материал зарубежного автора об актуальных вопросах реформирования системы государственных финансов в Узбекистане.

*М. Р. Пинская, доктор экономических наук,  
руководитель Центра налоговой политики  
НИФИ Минфина России, член редакционной  
коллегии «Финансового журнала»*

Тема номера: «Теория и практика налоговых реформ»

## **Содержание**

### ***Налоговая политика***

**С. Д. Шаталов, М. Р. Пинская, В. А. Прокаев, К. Н. Цаган-Манджиева**

Концепция рентного налогообложения добычи  
и извлечения твердых полезных ископаемых ..... 9

**Д. Ю. Федотов**

Фискальная роль особых пошлин на импортные товары ..... 25

**В. В. Громов**

Оценка комплементарности льготных налоговых режимов  
Сахалинской области ..... 41

**А. А. Пугачев**

Влияние уровня и структуры налогового бремени  
на неравенство граждан ..... 59

**И. Ю. Арлашкин**

О возможностях налоговой децентрализации в России ..... 78

**Т. В. Тищенко**

Международная практика идентификации налоговых расходов ..... 91

### ***Денежно-кредитная политика***

**М. Ю. Малкина, Р. В. Балакин**

Связь финансового и промышленного стрессов  
с параметрами денежно-кредитной политики в российской экономике ..... 104

### ***Зарубежные финансы***

**З. Х. Сройидинова**

Система государственных финансов: реформа управления,  
направления совершенствования в Республике Узбекистан ..... 122

**Topic of the Issue:** Theory and Practice of Tax Reform

# **Contents**

## **Tax Policy**

**S.D. Shatalov, M.R. Pinskaya, V.A. Prokaev, K.N. Tsagan-Mandzshieva**

The Rent Taxation Concept for Solid Minerals Extraction and Recovery ..... 9

**D.Yu. Fedotov**

Fiscal Role of Special Duties on Imported Goods ..... 25

**V.V. Gromov**

Assessing the Complementarity of Preferential Tax Regimes  
in the Sakhalin Region ..... 41

**A.A. Pugachev**

Impact of the Level and Structure of the Tax Burden  
on Citizens Inequality ..... 59

**I.Yu. Arlashkin**

On the Possibilities of Tax Decentralization in Russia ..... 78

**T.V. Tischenko**

International Practice of Tax Expense Identification ..... 91

## **Monetary Policy**

**M.Yu. Malkina, R.V. Balakin**

The Relation of Financial and Industrial Stresses  
to Monetary Policy Parameters in the Russian Economy ..... 104

## **Foreign Finance**

**Z.Kh. Srojiddinova**

Public Finance System: Management Reform,  
Directions of Improvement in the Republic of Uzbekistan ..... 122

## Концепция рентного налогообложения добычи и извлечения твердых полезных ископаемых

**Сергей Дмитриевич Шаталов**

E-mail: ShatalovSD@nifi.ru, ORCID: 0000-0001-9680-4166

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

**Миляуша Рашитовна Пинская**

E-mail: MPinskaya@nifi.ru, ORCID: 0000-0001-9328-1224

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

**Виталий Александрович Прокаев**

E-mail: Vitaly.Prokaev@minfin.ru

Министерство финансов Российской Федерации,  
г. Москва, Российская Федерация

**Кермен Николаевна Цаган-Манджиева**

E-mail: Tsagan-Mandzshieva@nifi.ru, ORCID: 0000-0001-8146-3354

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

### Аннотация

В статье рассмотрены концептуальные подходы к налогообложению природопользования. Целью статьи является выявление налоговых рисков государства при реализации различных сценариев изъятия горной ренты и обоснование методологии ресурсного налогообложения при добыче и переработке твердых полезных ископаемых, основанной на принципе налоговой справедливости. Выявлены факторы возникновения налоговых рисков государства при реализации им суверенного права на горную ренту. Сформулированы требования к налоговой системе, соблюдение которых позволит учесть факторы налоговых рисков государства. Определены преимущества и недостатки отдельных фискальных платежей за добычу минерального сырья. Аргументировано, что ресурсный налог должен строиться на основе приведенной стоимости, рассчитываемой как чистый дисконтированный доход инвестора за все время существования проекта. Предложен механизм налогообложения горной ренты, который увеличил бы поступления в бюджет, сохранив при этом стимулы добывающих компаний к инвестициям в геологоразведочные работы. Показаны основные развики в конструкции такого налога на рентный доход.

**Ключевые слова:** горная рента, НДПИ, налог на дополнительный доход, многокомпонентная комплексная руда, твердые полезные ископаемые

**JEL:** D60, E20, L10, Q38

**Для цитирования:** Шаталов С. Д., Пинская М. Р., Прокаев В. А., Цаган-Манджиева К. Н. Концепция рентного налогообложения добычи и извлечения твердых полезных ископаемых // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 9–24. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-9-24>.

© Шаталов С. Д., Пинская М. Р., Прокаев В. А., Цаган-Манджиева К. Н., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-9-24>

## The Rent Taxation Concept for Solid Minerals Extraction and Recovery

Sergey D. Shatalov<sup>1</sup>, Milyausha R. Pinskaya<sup>2</sup>, Vitaly A. Prokaev<sup>3</sup>, Kermen N. Tsagan-Mandzshieva<sup>4</sup>

<sup>1, 2, 4</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation

<sup>3</sup> Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

<sup>1</sup> ShatalovSD@nifi.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9680-4166>

<sup>2</sup> MPinskaya@nifi.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9328-1224>

<sup>3</sup> Vitaly.Prokaev@minfin.ru

<sup>4</sup> TSagan-Mandzshieva@nifi.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8146-3354>

### Abstract

The article considers the conceptual approaches to the taxation of natural resource use. The purpose of the article is to identify the governmental tax risks in the implementation of various scenarios of mining rent withdrawal and to substantiate the methodology of resource taxation in extraction and processing of solid minerals, based on the principle of tax justice. The authors reveal the factors of tax risks for the state in exercising its sovereign right to the mining rent. The article formulates the requirements to the tax system, the observance of which will allow to consider the factors of the state tax risks. Advantages and disadvantages of certain fiscal payments for extraction of mineral raw materials are determined. It is shown that the resource tax should be based on the present value, calculated as the net present value of the investor for the entire lifetime of the project. The authors propose a mining rent taxation mechanism, which would increase budget revenues while maintaining the incentives for mining companies to invest in exploration. The main forks in the design of such a rent income tax are shown.

**Keywords:** mining rent, mineral extraction tax, additional income tax, multicomponent complex ore, solid minerals

**JEL:** D60, E20, L10, Q38

**For citation:** Shatalov S.D., Pinskaya M.R., Prokaev V.A., Tsagan-Mandzshieva K.N. (2023). The Rent Taxation Concept for Solid Minerals Extraction and Recovery. *Financial Journal*, 15 (3), 9–24 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-9-24>.

© Shatalov S.D., Pinskaya M.R., Prokaev V.A., Tsagan-Mandzshieva K.N., 2023

---

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

К твердым полезным ископаемым относятся: концентраты и другие полуфабрикаты, содержащие золото; товарные руды цветных и черных металлов; многокомпонентные комплексные руды (далее – МКР); природные алмазы; общераспространенные полезные ископаемые. В качестве репрезентативного случая в статье рассмотрим МКР.

При добыче твердых полезных ископаемых образуется горная рента. Задача государства – обеспечивать справедливое распределение горной ренты в пользу общества. Для решения данной задачи используется система налогообложения горнодобывающей отрасли.

Несмотря на почти тридцатилетнюю практику налогообложения добычи твердых полезных ископаемых, в Российской Федерации эффективный налоговый механизм изъятия горной (ресурсной) ренты<sup>1</sup> в пользу государства до сих пор не создан. Об этом свидетельствуют

<sup>1</sup> «В экономической теории под горной рентой понимается доход, полученный на стадии горной добычи, без учета дохода от продукции, произведенной из полезных ископаемых на последующих стадиях, — как правило, в отраслях обрабатывающей промышленности» [Юмаев, 2011, с. 66].

как результаты имеющихся научных исследований, иллюстрирующих недостатки зарубежной и российской практики налогообложения природопользования [Павлова и др., 2014; Юмаев, 2012; Блошенко, 2020; Ларичкин и др., 2019], так и наличие многообразных, порой противоречащих друг другу способов изъятия горной ренты через фискальные платежи. В настоящее время налогообложение полиметаллической руды и содержащихся в ней полезных компонентов сопряжено с трудностями идентификации вида добываемого полезного ископаемого для целей НДПИ. Это рождает многочисленные спорные вопросы в судах и негативно сказывается на эффективности налогового администрирования.

### **Причины возникновения налоговых рисков государства**

Основным критерием налогообложения является нейтральность по отношению к отдельным субъектам и видам деятельности. В связи с этим дополнительное налогообложение отдельной отрасли представляет собой форму налоговой дискриминации, которая иска- жает решения экономических агентов. Тем не менее в большинстве стран в отношении добычи минерального сырья применяется особый порядок налогообложения [Daniel et al., 2010]. Государство может изымать у компаний часть горной ренты, в том числе посредством системы налогообложения.

Однако реализация данного права сопряжена с необходимостью учитывать такие осо- бенности природопользования, как его капиталоемкость, потребность в дополнительной геологоразведочной деятельности, создание или развитие инфраструктуры для разработки месторождения. При этом зачастую решения о системе налогообложения принимаются правительством в условиях недостаточной или асимметричной информации.

#### **Капиталоемкость**

Жизненный цикл месторождения состоит из трех фаз: разведка, разработка, извле- чение [Garnaut, Clunies-Ross, 1983]. К перечисленным можно добавить еще и фазу ре- культивации, также сопровождающуюся значительными затратами. Каждая из этих фаз требует высоких капитальных затрат, при этом на первых двух у недропользователя еще нет дохода для их зачета. Государство при установлении налога на ресурсную ренту долж- но учитывать капитальные затраты на всех фазах. При этом важно отличать ренту от ква- зиренты<sup>2</sup>, которые различаются на сумму невозвратных затрат. Так, после первой фазы приведенная стоимость ожидаемых доходов за вычетом расходов на разработку и извле- чение — это квазирента от разведенных запасов. После второй фазы, когда расходы на разработку понесены, приведенная стоимость ожидаемых доходов за вычетом расходов на извлечение — это квазирента разработанных запасов.

#### **Геологоразведочная деятельность**

Минеральные ресурсы исчерпаемы и не возобновляемы, поэтому необходимо обе- спечить прирост промышленных запасов. В отношении параметров неразведенных ме- сторождений (состав минералов, объем, качество, доступность, требуемые технологии извлечения) существует неопределенность, которая сохраняется на всех стадиях — от разработки до извлечения [Broadway, Keen, 2010]. Это обусловлено продолжительным пе- риодом разработки новых месторождений, а также техническими, геологическими, эко- номическими и политическими факторами. Для компаний или стран со значительными за-пасами неопределенность параметров месторождений — это диверсифицируемый риск, однако по мере исчерпания разведенных невозобновляемых ресурсов, а также на фоне

---

<sup>2</sup> Рента уплачивается за использование природного ресурса. Квазирента — это плата за эксплуатацию фактора производства, который приобрел свойства благодаря прошлым капиталовложениям.

снижения качества запасов проблема может обостриться и издержки могут возрасти. Инвесторы не толерантны к риску: повышение риска означает повышение минимальной требуемой доходности и снижение потенциала ресурсной ренты.

### **Развитие инфраструктуры, прилегающей к месторождению**

Государство может изъять ренту не только путем налогообложения, но и налагая требования на недропользователей — например, обеспечить наличие и функционирование школ, поликлиник, других социальных услуг в окружении месторождения. Оно может потребовать, чтобы компания привлекала местных поставщиков и рабочую силу. Это актуально, когда разработке подлежат находящиеся в труднодоступных местах месторождения, при этом отсутствует транспортная и иная инфраструктура. Такой подход является аргументом в пользу снижения уровня налогообложения.

Высокая налоговая нагрузка может привести к отказу инвесторов от разработки и снизить общие налоговые поступления, если ресурсы останутся неизвлечеными. Полезные ископаемые, оставшиеся в земле, когда инвесторы отказываются инвестировать из-за налога, не увеличивают общественные блага [Otto, 2001].

### **Асимметричная информация**

Законодатель обычно менее информирован обо всех геологических и коммерческих аспектах проектов, чем заинтересованные компании. Государство сможет приходить к взвешенным и справедливым решениям при выборе налогового режима, если будет регулярно получать всю необходимую для этого информацию, позволяющую адекватно моделировать экономику разработки месторождений.

## **ТРЕБОВАНИЯ К НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЕ, СОБЛЮДЕНИЕ КОТОРЫХ ПОЗВОЛИТ УЧЕТЬ ФАКТОРЫ НАЛОГОВЫХ РИСКОВ ГОСУДАРСТВА**

Базовыми требованиями являются нейтральность, эффективность и гибкость налоговой системы. Выше было показано, что под нейтральностью при налогообложении природных ресурсов не может подразумеваться отсутствие дискриминации применительно к отдельно взятой отрасли. Нейтральность — это отсутствие искажений при принятии инвестиционных решений, а также максимизация изъятия горной ренты без уменьшения инвестиций. При этом следует понимать, что любая система налогообложения сужает круг месторождений, добыча на которых эффективна при действующих ценах и доступных технологиях, и, соответственно, гипотетически уменьшает инвестиции, и это вопрос баланса интересов. Под эффективной налоговой системой обычно понимается способность государства при минимальных затратах обеспечивать надежное исполнение налогового законодательства всеми участниками налоговых отношений. Это предполагает, что конечная цель налогообложения природных ресурсов — не только изъятие горной ренты, но и увеличение общественного благосостояния. Эффективное налогообложение природных ресурсов также должно учитывать глобальную климатическую повестку. Гибкость предполагает возможность установления разных видов налогов на природопользование, предметом налогообложения может быть, к примеру, не только рента, но и доход или объем добываемого полезного ископаемого.

Применительно к фактору капиталоемкости эффективная налоговая система должна облагать именно ренту, а не квазиренту, образуемую не за счет природного ресурса, а благодаря прошлым капиталовложениям инвестора. Если налог взимается только на фазе извлечения, то в таком случае облагаются только прибыльные (успешные) месторождения. Полная стоимость использования ресурсов включает затраты неуспешных разведочных работ, и пока они не будут учитываться как вычитаемые расходы для налоговых целей, разведочные работы не будут стимулироваться.

В работе [Daniel et al., 2010, р. 34] приводится следующий пример. Предположим, что разведка стоит 10 млн долл. США, существует десятипроцентная вероятность открытия запасов, которые могли бы стоить 160 млн долл. (и извлекаться без затрат) и вероятность 90%, что запасов нет. В случае успеха (запасы обнаружены) квазирента в размере 160 млн долл. не может быть изъята в виде налога. Недостаточным для инвестора будет и вычет затрат на разведку с изъятием в качестве налога 150 млн долл., так как ожидаемая доходность у него будет отрицательной. Максимальная сумма налога в этом случае должна составлять 60 млн долл.: тогда у инвестора появляется вероятность 10% заработать 90 млн долл. после уплаты налога и вероятность 90% – потерять 10 млн долл. Таким образом, 60 млн долл. представляют собой ренту в течение полного жизненного цикла проекта и должны быть фокусом эффективного налогообложения горной ренты. Аналогичным образом, до того как станет известен результат разведки, сумма налога не может превышать 6 млн долл., чтобы компенсировать ожидаемую прибыль до налогообложения  $((160 - 10) \times 0,1 - 10 \times 0,9)$ .

Иными словами, если использовать терминологию теории игр, инвестор вряд ли захочет участвовать в рискованной игре с отрицательным математическим ожиданием ее результата.

Приведенный модельный пример в целом справедлив, но вряд ли может быть положен в основу принятия государством решения об универсальной структуре налогообложения добычи полезных ископаемых по нескольким причинам. Во-первых, он базируется на индивидуальном подходе применительно к каждому отдельному участку недр. Во-вторых, лицензионные участки, выставляемые на аукцион, в государственном балансе могут быть отнесены к разным категориям запасов (A, B, C1 или C2) с принципиально разными оценками как вероятности обнаружения или подтверждения запасов, так и объемов их извлечения, а также предполагаемых доходов.

Подход к расходам на разведку так же важен, как и подход к расходам на НИОКР при поддержке инноваций. В долгосрочном периоде высокая налоговая нагрузка может снизить стимулы к разведке и разработке, поэтому налоговые правила должны быть определены заранее. В результате повышение уровня налоговой нагрузки выглядит желательным на протяжении некоторого времени после коммерческого обнаружения запасов. Этот эффект становится заметным по прошествии нескольких лет. Если инвестор уже понес затраты на разведку и разработку, они становятся для него невозвратными (*sunk costs*), поскольку добыча, которая обеспечивает на месторождении положительный чистый денежный поток независимо от уровня налогообложения, не прекратится. Поэтому у государства есть причина предложить достаточно щедрый режим налогообложения по отношению к планируемым геологоразведочным работам и менее благоприятный – по отношению к уже проведенным разведочным работам. С учетом того, что существенные капитальные затраты возникают при закрытии проекта, система налогообложения может предусматривать вычет этой части затрат. При этом целесообразно обеспечить стабильность налогового режима на срок эксплуатации месторождения.

Необходимость принятия во внимание инфраструктурного фактора предполагает, что законодатель должен не только преследовать фискальные цели, но и учитывать кумулятивный эффект всех налогов и ставить на чашу весов как немедленные выгоды, которые могут быть получены от высокой налоговой нагрузки, так и долгосрочные выгоды от устойчивой отрасли, которые приводят к развитию инфраструктуры и диверсификации экономики. Система налогообложения может быть сбалансирована таким образом, что у компаний появятся стимулы к развитию территории благодаря налоговому кредиту, иным налоговым преференциям, включая механизмы соглашений о разделе продукции или специальных инвестиционных контрактов. Оптимальная налоговая ставка может быть

не увязана с ресурсной рентой, она может генерировать больше или меньше налоговых поступлений, чем в случае налоговой политики, нацеленной на изъятие любой ренты [Otto et al., 2006, p. 30].

В устраниении информационной асимметрии высока роль самих добывающих компаний. Поэтому целесообразно проводить консультации с отраслью, а также реализовывать инициативу по повышению уровня информационной прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) [KPMG, 2016; Уланов, 2017].

Государство при создании налогового механизма изъятия горной ренты может выработать различные сценарии в зависимости от того, каким образом будут учтены указанные выше факторы.

### **Сценарии изъятия горной ренты**

Фискальные платежи за добычу минерального сырья можно разделить на следующие группы: роялти, плата за лицензии, налог на сверхприбыль, прочие разновидности изъятия горной ренты.

За последние 70 лет появилось большое количество вариаций роялти и других налоговых механизмов, нацеленных на лучшее извлечение горной ренты. Аналогом роялти является налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Налоги типа роялти, базирующиеся на валовых показателях, распространены повсеместно, поскольку, во-первых, поступления по таким налогам более прогнозируемы и стабильны, во-вторых, отсутствуют стимулы для завышения затрат, в-третьих, они легче администрируются.

Отказ государства от взимания роялти (НДПИ) в пользу других налогов требует осторожного подхода, так как, когда мировые цены низки или затраты высоки, существует риск того, что месторождение не принесет прибыль, а государство не получит доходы. Если же по роялти будут предоставлены налоговые льготы в отношении инвестиций или введены налоги на финансовый результат или дополнительный доход, то они уплачиваются не будут (по крайней мере на начальном этапе эксплуатации).

Если роялти основаны на объеме или весе полезного ископаемого, то они не учитывают такие особенности месторождений, как выработанность или продуктивность, и тем самым сокращают суммарный объем добычи с одного месторождения. Удельные затраты на добычу на выработанных месторождениях по мере увеличения сроков эксплуатации быстро достигают уровня роялти. Если роялти основаны на стоимости полезного ископаемого, то ситуация лишь ненамного лучше: налог растет и снижается с колебаниями цены, но не учитывает издержки добычи и извлечения полезных компонентов.

При экспорте природных ресурсов функцию изъятия горной ренты может брать на себя экспортная пошлина (или аналогичные налоги) на сырьевые товары. Если объемы производства товара существенны и могут повлиять на мировые цены, то под влиянием налога на экспорт объемы сократятся, цены вырастут, налогобложение может принести дополнительные поступления в бюджет. В ином случае – если объемы не влияют на мировые цены, то налог на экспорт создает искажение: объем производства снизится, цены не изменятся, повышение поступлений за счет ставки не компенсирует снижения поступления за счет снижения объемов производства [Stern, 1987].

Нам трудно согласиться с мнением о негативном влиянии экспортных пошлин (налога на экспорт) на объем производства. Если государство не квотирует вывоз и не вводит ограничений, то при развитом внутреннем рынке для производителя решающим фактором для выбора направления поставки на внешний или внутренний рынок является экспортная альтернатива (*net-back*). Введение экспортной пошлины может повлиять на принятие решения о выходе на мировой рынок, который становится дороже, что может стабилизировать внутренние цены. Сократиться может маржа производителя, но не объемы производства. В случае неразвитого внутреннего рынка, когда практически все

производство ориентировано на экспорт, а природная рента возникает за счет поставок на внешний рынок, экспортная пошлина тоже может быть одним из инструментов изъятия государством части ренты.

Безусловно, в сфере природопользования нельзя полагаться на единственный налог, потому что разные налоги обеспечивают гибкость с учетом ряда вызовов, таких как асимметрическая информация, возможности администрирования, ответ на политические факторы и т. п. Однако следует признать, что такие налоги, как НДПИ, налог на сверхприбыль (в виде повышенной ставки налога на прибыль при переработке руды) организаций, рентабельность которых превышает минимальную по отрасли, не решают задачу справедливого распределения горной ренты. К примеру, действующий в Российской Федерации механизм определения налоговой базы по НДПИ на основе расчетного способа не в полной мере учитывает ценность твердого полезного ископаемого, рентабельность производства, степень извлечения полезных компонентов из руды и иные факторы, позволяющие выделить дифференциальную ренту [Пинская, 2020, с. 31].

За 20 лет глобализация привела к конкуренции и выравниванию налоговых условий; многие страны, в том числе добывающие, сократили ставку корпоративного налога и освободили добывающие отрасли от пошлин. В отдельных случаях налоги на ресурсную ренту, если они существовали, были отменены.

В то же время мы согласны с мнением, что налог на ресурсную ренту имеет преимущества с позиции нейтральности и эффективности [Johnson, 1981; Goss, 1986; Baunsgaard, 2001]. Хорошо сконструированный налог не искажает инвестиционные решения, хотя его вариации имеют следующие недостатки: налоги, базой которых является прибыль, не учитывают требования инвесторов к минимальной рентабельности капитала; налоги, основанные на распределении чистого денежного потока, обычно не находят поддержки ни у правительства, ни у бизнеса. Установление более высоких налоговых ставок смешает риск на государство, так как налоговая нагрузка зависит от величины ставки внутренней доходности или чистой приведенной стоимости.

С учетом вышеизложенного, главный вызов перед законодателем состоит в том, чтобы налоговая система позволяла распределять в пользу государства ресурсную ренту недропользователей, добывающих полезные ископаемые в относительно более благоприятных условиях, особенно в период высоких цен на сырье, но при этом сохраняла стимулы к инвестициям в высокорискованные проекты. Полагаем, что налоги, основанные на определении стоимости сырья исходя не из рыночной стоимости, а из затрат производителя сырья или базирующиеся на налогообложении прибыли, не способны решить эту задачу. В связи с этим попробуем обосновать целесообразность установления налога на рентный доход при добыче и извлечении твердых полезных ископаемых.

Концепция рентного налога была сформулирована в 1970-е, однако он остается экзотичным инструментом. Наиболее близкий к рентному налогообложению подход предпринимался в Филиппинах и Папу – Новой Гвинее (сейчас отменено) в отношении дополнительной прибыли, которая рассчитывалась при условиях: 1) был ли превышен порог прибыли; 2) облагались ли все суммы, которые превышали определенную ставку внутренней доходности. В Гане была введена скользящая шкала роялти, основанная на соотношении доходов и расходов, но без учета рентабельности капитала. Налоги, основанные на принципе экономической ренты, могут быть применимы в любом бизнесе, но на практике этого не происходит. Исключение – нефтедобыча, в отношении которой время от времени, особенно при повышении цен, правительства вводят какую-то форму дополнительного налога, основанного на доходности компании. В качестве примера можно привести налог на дополнительный доход, введенный в Российской Федерации с 2019 г. как замена части НДПИ. В литературе отсутствуют объясняющие модели в пользу или против налога на ресурсную ренту [Lund, 2008].

### Подходы к определению ресурсной ренты

Существует два подхода. Первый подход к определению ренты — рассматривать ренту как экономическую прибыль в течение заданного периода, например в течение года. Экономическая прибыль за год (EP) — разница между поступлениями и вмененными расходами по принципу начисления. Для текущих расходов применяются платежи к начислению. Для затрат, связанных с активами, учитываются расходы, связанные с содержанием и использованием оборудования, а не затраты на изначальное приобретение. Эти расходы включают затраты на финансирование (проценты по долгу и требуемую доходность на капитал) и амортизацию.

$$EP(t) = NOPAT(t) - IC(t - 1) \times WACC, \quad (1)$$

где EP — экономическая прибыль,

NOPAT — чистая операционная прибыль (до вычета процентов, после вычета налога),

IC — инвестированный капитал,

WACC — средневзвешенная стоимость капитала.

Альтернативный подход — когда налоговая база определяется не от года к году, а как приведенная стоимость — чистый дисконтированный доход (NPV) инвестора за все время существования проекта.

$$NPV = CF(1)/(1+R)^1 + \dots + CF(n)/(1+R)^n, \quad (2)$$

где CF(n) — денежный поток инвестора в год n,

R — требуемая ставка доходности.

До момента окупаемости инвестиций налог не возникает. Это позволяет государству, с одной стороны, создать благоприятные условия для инвестиций, с другой — получить адекватную долю ресурсной ренты. Такая конструкция налога предполагает три ключевых параметра:

- 1) ставку дисконтирования — требуемую норму доходности;
- 2) налоговую ставку в отношении чистой прибыли, которая возникает, если норма доходности превышает требуемую;
- 3) налоговую базу, включающую доходы и капитальные и операционные затраты.

Чистый денежный поток корректируется по требуемой ставке доходности. В момент, в котором накопленный чистый денежный поток становится положительным, достигается требуемая доходность. Все последующие денежные потоки подлежат налогообложению. Если денежный поток вновь становится отрицательным, то налогообложение приостанавливается и возобновляется, когда накопленный денежный поток снова станет положительным. Такая ситуация может возникнуть, если месторождение требует дополнительных капитальных вложений (например, переход от открытой добычи к закрытой или введение новых технологий на действующем месторождении).

Механизм ренты как приведенной стоимости аналогичен механизму соглашения о разделе продукции, когда компания получает весь доход от производства, пока не компенсирует свои затраты и аплифт затрат, равноценный ставке дисконтирования. Механизм также эквивалентен прямому государственному участию в компании, когда государство приобретает долю в компании, эквивалентную налоговой ставке рентного налога. Иными словами, при таком механизме государство несет риски, аналогичные рискам акционера.

Таким образом, классическое определение ресурсной ренты — превышение доходов от проекта при эксплуатации месторождения в приведенной стоимости над суммой всех издержек на эксплуатацию, включая компенсацию всех факторов производства. Последняя учитывает и рентабельность собственного капитала, которую требует инвестор.

Возврат на капитал включает ставку безрискового долгосрочного заимствования и маржу, которая компенсирует инвестору технические, коммерческие и политические риски, связанные с инвестициями.

У налога на приведенную стоимость есть несколько вариаций.

1. Налог на реальный денежный поток [Meade, 1978], известный также как налог Брауна [Brown, 1948]. Облагается денежный поток, который включает реальные (а не финансовые) операции по кассовому принципу, в том числе как капитальные, так и текущие затраты. Такой налог в чистом виде предполагает, что при отрицательном денежном потоке возникает отрицательное налоговое обязательство, то есть недропользователь получает от государства возмещение налога. Проценты и другие финансовые затраты не вычитаются: иначе с учетом немедленного вычета капитальных затрат происходил бы двойной вычет расходов (в отличие от амортизации, когда списание расходов происходило бы в последующие периоды) и государство финансировало бы банковский сектор. В Великобритании дополнительный сбор при добыче нефти фактически представляет собой такой налог.

2. Налог на денежный поток акционеров, также предложенный [Meade, 1978], где денежный поток включает дивиденды за вычетом новых вкладов в капитал. Учитываются как реальные, так и финансовые операции.

3. Вычет не только процентных платежей по долгу, но и доходности капитала, где нераспределенная прибыль в составе капитала рассчитывается для этих целей с применением той же ставки амортизации, какая используется для расчета налогооблагаемой прибыли. Такая схема весьма распространена и применяется в Бельгии, некоторое время действовала в Хорватии, Италии, Бразилии [Klemm, 2007].

4. Налог на ресурсную ренту [Garnaut, Clunies-Ross, 1975; Garnaut, Clunies-Ross, 1983] взимается с денежного потока, когда он, исчисленный накопительным итогом, приведенный по заданной процентной ставке, становится положительным. Эта схема эквивалентна налогу Брауна, но при этом убытки не возмещаются из бюджета, а переносятся на будущие периоды с корректировкой на процентную ставку (при условии, что в конце проекта положительного денежного потока будет достаточно, чтобы покрыть эти убытки, или непокрытые убытки будут компенсированы в конце периода).

Определяющим свойством всех упомянутых выше налогов является то, что ежегодно денежные оттоки в определенной доле вычитываются из налоговой базы. Только налог Брауна и налог на ресурсную ренту позволяют полностью вычесть из налоговой базы капитальные затраты.

Специфика объекта налогообложения добычи вытекает из характерной особенности добывающей деятельности, а именно: невозможности перемещать запасы между проектами. Поэтому целесообразно установить налог на ресурсную ренту по принципу так называемого огораживания, когда налоговая база налога на ресурсную ренту у налогоплательщика, который ведет несколько проектов, оценивается отдельно по каждому проекту. Этот принцип применяется в Великобритании при налогообложении нефтяных доходов на шельфе [Выгон и др., 2015].

Налоговое «огораживание» накладывает ограничение на вычет в налоговых целях расходов, понесенных по разным видам деятельности или на разных проектах одним и тем же налогоплательщиком. Иными словами, все затраты, связанные с определенным лицензионным участком, должны вычитаться только из доходов, связанных с этим участком, для чего требуется раздельный учет. Отсутствие налогового «огораживания» может отложить получение доходов государством, так как компания, ведущая несколько проектов, может вычитать расходы на разведку и разработку каждого нового проекта из доходов уже действующих проектов.

С другой стороны, «огораживание» может снизить стимулы компаний предпринимать разведку и разработку, так как при нем нет возможности вычесть расходы по новым

проектам. Помимо этого, оно побуждает налогоплательщиков прибегать к налоговому планированию: например, к размещению низкооблагаемых видов деятельности вне налогового «забора», в том числе в других юрисдикциях, или к трансфертному ценообразованию с перемещением прибыли за пределы режима или затрат внутри «забора». Поэтому одновременно должны действовать меры противодействия трансфертному ценообразованию и агрессивному налоговому планированию. В-третьих, когда один налог предполагает «огораживание», а другой — нет, усложняется налоговое администрирование. Поскольку налог на прибыль организаций не предполагает «огораживания», потребуются дополнительные правила налогового администрирования.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ НАЛОГА НА РЕСУРСНУЮ РЕНТУ В РОССИИ**

Система налогообложения, ориентированная на изъятие горной ренты, должна основываться на изъятии сверхнормативного дохода у недропользователей и гибком реагировании на изменение горно-геологических и экономико-географических условий деятельности предприятий. Иными словами, для справедливого распределения горной ренты система налогообложения должна позволять учитывать факторы:

а) определяющие удельную выручку на единицу химически чистого металла, включая устанавливаемую на бирже справедливую цену и курс валюты;

б) учитывающие особенности каждого месторождения и определяющие удельные затраты на единицу химически чистого металла (дифференциальную ренту I), например: категорию запасов; ценность твердого полезного ископаемого; содержание полезного компонента в минеральном сырье, которое является исходным при вовлечении его в переработку; степень сквозного извлечения полезных компонентов из руды в химически чистый металл; глубину залегания рудного тела; наличие вредных компонентов; степень выработанности конкретного месторождения и др.

Объект налогообложения — рентный доход, полученный организацией от добычи (или извлечения из рудных или россыпных месторождений либо из техногенных минеральных образований) драгоценных, цветных и редких металлов. Рентный доход в целях налогообложения определяется отдельно по каждому лицензионному участку или совокупно по нескольким участкам, если добыча и переработка осуществляются в рамках единого технологического проекта (возможность объединения участков не распространяется на случаи, когда осуществляются доразведка и (или) приобретение дополнительного участка, во избежание переноса налогообложения на будущее).

Налоговая база рассчитывается как выручка от реализации, уменьшенная последовательно на сумму фактических расходов, непосредственно связанных с добычей и переработкой полезного ископаемого, и на сумму дифференциальной ренты. Для целей налогообложения выручкой признается реализация непосредственно произведенного налогоплательщиком металла в слитках, самородках или иных формах, изделий из металлов, а также реализация содержащих эти металлы концентратов или иной продукции (включая сплавы с другими металлами) горнодобывающей промышленности, соответствующих установленным стандартам. Возможны следующие способы признания выручки: исходя из биржевых цен (расчетной выручки) или исходя из фактических отчетных данных налогоплательщика.

С учетом высокой экспортной составляющей руды и высокой зависимости от курсов иностранных валют и мировых цен на металлы, производимые из МКР, налогообложение должно осуществляться на основе фактической цены сделки по их реализации, но не ниже биржевых цен, применяемых к количеству содержащегося в руде металла. Идея о признании выручки на основании биржевых цен основана на допущении, что размер выручки зависит от содержания химически чистого металла, а справедливые цены на металлы устанавливаются на бирже. С учетом большой доли экспорта в реализуемой

продукции за основу можно брать цены, устанавливаемые на Лондонской бирже металлов. Биржевые цены как ориентир для определения выручки упрощают налоговое администрирование, поскольку позволяют обойтись без сложных процедур контроля за ценообразованием, особенно в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами. При этом готовая продукция может стоить больше, чем металл, из которого она произведена, поэтому целесообразно при определении выручки применять наибольший показатель.

Расходы включают в себя операционные и капитальные расходы. Под операционными расходами (ОРЕХ) понимаются все документально подтвержденные и обоснованные затраты, без осуществления которых производственный процесс по добыче (извлечению) металлов и их последующей обработке (переработке) будет невозможен или затруднен. К операционным расходам относятся, в частности, затраты на приобретение необходимых сырья, материалов, тепла и энергии; на оплату лицензий и арендных платежей; на оплату труда работников (включая привлеченных работников сторонних организаций), непосредственно участвующих в производственном процессе. Не относятся к операционным расходам затраты на маркетинговые и рекламные мероприятия; на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; на мобильную связь и интернет; на оплату труда членов совета директоров, административных работников и консультантов; на ликвидацию чрезвычайных обстоятельств, возникших по вине налогоплательщика; на повышение квалификации работников; на создание резервов и страхование.

К капитальным расходам (CAPEX) относятся затраты, понесенные налогоплательщиком до начала добычи полезных ископаемых и непосредственно связанные с деятельностью по освоению участка недр (расходы на геологическое изучение, разведку, подготовительные работы к добыче полезных ископаемых, включая расходы по оценке, обустройству, на уплату подписного бонуса и бонуса коммерческого обнаружения, а также иные расходы), расходы на создание или приобретение основных средств и нематериальных активов, на создание инфраструктуры и иные подобные цели.

При этом все капитальные затраты учитываются в случае, если они предусмотрены технологической картой разработки лицензионного участка недр, в порядке и в пределах нормативов, определенных этой технологической картой. Если активы, затраты на создание (приобретение) которых были учтены в составе капитальных расходов, впоследствии реализуются (продаются) другим лицам либо используются на других лицензионных участках, добыча (извлечение) металлов на которых не включена в единый технологический проект с лицензионным участком, для которого они были созданы (приобретены), доходы от такой реализации увеличивают рентный доход.

Возможны два способа учета капитальных затрат:

1) списание сразу, без механизма амортизации, то есть налогом фактически облагается свободный денежный поток (аналог российского НДД);

2) списание через механизм амортизации — тогда налогом облагается финансовый результат (аналог налога на финансовый результат — НФР).

Определение величины ставки — отдельный вопрос, решаемый на основе финансового моделирования, исходя из устраивающих государство и инвестора диапазонов IRR и NPV, а также предполагаемого распределения ежегодного денежного потока. Для расчетов нужны финансовые модели денежных потоков проекта, базирующиеся на достоверных данных.

Введение налога на рентный доход от добычи твердых полезных ископаемых не предполагает отмены НДПИ и налога на прибыль организаций. В то же время не должны исключаться снижение или пересмотр НДПИ — в зависимости от ставок и прочих параметров предлагаемого налога. В целом налог на рентный доход является дополнительным инструментом, обеспечивающим гибкость налогообложения.

### Определение дифференциальной ренты

Рента в общем виде представляет собой избыточный доход от использования земли и природных ресурсов [Николайчук, 2011, с. 31]. Существуют три подхода к определению дифференциальной ренты I:

1. Дифференциальная рента I рассчитывается как разница между фактическими и замыкающими затратами (затратами месторождения с наихудшими качествами).

$$R_n = P_m \times Q - I_n, \quad (3)$$

где  $P_m$  — цена на полезное ископаемое, определенная исходя из замыкающих затрат (самых высоких затрат на действующих месторождениях),

$Q$  — количество продукции,

$I_n$  — затраты на получение данного количества продукции на этом месторождении.

Таким образом, дифференциальная рента I, приносимая наихудшим из осваиваемых участков, всегда равна нулю. Чем богаче месторождение, тем большая сумма остается государству после уменьшения выручки на постоянную величину замыкающих затрат, при условии что оно изымает всю ренту. Величина замыкающих затрат устанавливается на основе горно-геологической оценки наихудшего месторождения и ежегодного горного аудита, как в большинстве стран, добывающих минеральное сырье. Конкретный размер замыкающих затрат ежегодно уточняется по результатам горного аудита каждого эксплуатируемого месторождения и зависит от величины запасов, концентрации металлов в руде и (или) других значимых факторов. Справедливо, если при определении замыкающих затрат будут использованы данные об аналогичных месторождениях не в одной, а в нескольких странах.

2. Модификацией предыдущей модели является признание в качестве расходов определенной суммы (константы), на которую будет уменьшаться налоговая база по каждому месторождению (участку). В связи с тем, что месторождения различаются между собой запасами, содержанием полезных ископаемых и другими параметрами, указанная сумма может быть скорректирована на поправочные коэффициенты, учитывающие особенности месторождений.

$$R_n = P_m \times Q - K \times I_{const}, \quad (4)$$

где  $I_{const}$  — фиксированные затраты на получение данного количества продукции,  $K$  — поправочный коэффициент.

Но при этом существенное значение имеет степень доверия налогоплательщиков к государственным институтам, определяющим процедуры и результаты индивидуализации вычетов. Поэтому влияние данного фактора целесообразно свести к минимуму, даже в ущерб точности определения размера дифференциальной ренты.

3. Аплифт (уменьшение) налогооблагаемой прибыли на сумму накопленного убытка (с повышающим коэффициентом). Под аплифтом понимается списание (вычет из налоговой базы) капитальных затрат с повышенным коэффициентом. Коэффициент может устанавливаться: в пересчете на год (например, в Узбекистане предлагается аплифт 7,5%) или суммарно на несколько лет (например, в Норвегии в отношении некоторых инвестиционных проектов действует аплифт 22% в течение четырех лет, то есть для целей налогообложения компании разрешается каждый год из этих четырех лет компенсировать затраты на 5,5%, что в целом на 22% превышает сумму накопленного убытка, фактически израсходованную на освоение, разведку и оценку месторождения).

$$TP_{\text{uplift}} = TP - I \times (1 + U\%) / N, \quad (5)$$

где ТР – налогооблагаемая прибыль,

I – сумма капитальных затрат,

U% – повышающий коэффициент,

N – число лет, в течение которых возможно применение повышающего коэффициента.

Эта модель не предусматривает начисления амортизации: затраты сразу принимаются на расходы (формируют убыток). Модель позволяет учесть особенности месторождений через объем и последовательность необходимых капиталовложений в разведку и разработку, а также сопутствующих расходов. Однако в этой модели тоже актуальны вопросы доверия контролирующих органов, например к технологической карте разработки.

На основе рассмотренных подходов можно предложить следующие варианты формирования налоговой базы по налогу на рентный доход от добычи твердых полезных ископаемых (табл. 1).

**Таблица 1**

**Варианты формирования налоговой базы  
по налогу на рентный доход от добычи твердых полезных ископаемых /  
Options for the formation of the tax base  
for the tax on rental income from the extraction of solid minerals**

№ п/п	Выручка	OPEX	CAPEX	Дифференциальная рента I
1	x	факт	x	замыкающие затраты
2	биржевая	x	x	индивидуальные вычеты
3	биржевая	факт	факт, списание сразу	аплифт убытка
4	биржевая	факт	факт, амортизация	аплифт убытка
5	факт	x	x	индивидуальные вычеты
6	факт	факт	факт, списание сразу	аплифт убытка
7	факт	факт	факт, амортизация	аплифт убытка

Примечание: x означает, что данный показатель в расчете не используется / Note: "x" means that this indicator is not used in the calculation.

Источник: разработано авторами / Source: developed by the authors.

Основные развики предлагаемых моделей включают:

- порядок учета выручки: (а) по биржевой цене или (б) фактической;
- порядок учета CAPEX: (а) списание сразу (тогда налоговая база отражает свободный денежный поток) или (б) через амортизацию (налоговая база ближе к финансовому результату);
- порядок учета особенностей месторождения (дифференциальной ренты I): (а) через замыкающие затраты (в таком случае выручка учитывается исходя из замыкающих затрат по формуле выше); (б) через механизм признания определенной суммы (константы) в виде расходов, скорректированной на поправочные коэффициенты (тогда не важен порядок учета CAPEX); (в) через механизм аплифта убытка.

Таким образом, с учетом указанных развики возможны семь вариантов конструкции налога. Наиболее предпочтительным нам представляется подход, основанный на определении фактической выручки и вычете фактических данных о CAPEX для месторождений. При этом уменьшение текущей прибыли может происходить за счет аплифта накопленного убытка (вариант № 6). Вместе с тем разброс параметров месторождений может быть велик, а значения свободного денежного потока в разные периоды может отличать высокая волатильность, вплоть до достижения отрицательных величин, поэтому требуются дополнительный анализ и оценка на основе реальных инвестиционных проектов.

**ВЫВОДЫ**

1. Государство, реализуя свое суверенное право на горную ренту, должно обеспечивать справедливый характер налогообложения добычи твердых полезных ископаемых.
2. Капиталоемкость отрасли, необходимость проведения геологоразведочной деятельности, потребность в развитии прилегающей к месторождению инфраструктуры, асимметрическая информация могут обусловить возникновение налоговых рисков государства в виде снижения его доли в горной ренте.
3. Базовыми требованиями к налоговой системе при распределении горной ренты являются нейтральность и эффективность налоговой системы.
4. Хорошо сконструированный рентный налог имеет преимущества с позиции нейтральности и эффективности, поскольку неискажает инвестиционные решения.
5. Концепция рентного налога должна строиться на определении налоговой базы как приведенной стоимости. В теории существуют четыре вариации такого налога, различающиеся в зависимости от того, учитываются только реальные денежные потоки или учитываются как реальные, так и финансовые операции, а также доходность капитала.
6. Предложен механизм налогообложения, основанный на изъятии сверхнормативного дохода у недропользователей и гибком реагировании на изменение горно-геологических и экономико-географических условий деятельности предприятий. Преимуществом данного механизма является возможность справедливого изъятия горной ренты через налоговую систему, что позволяет обеспечить равные условия налогообложения для недропользователей.

**Список источников**

1. Блошенко Т. А. Налогообложение организаций при добыче и комплексной переработке минерального сырья: теория и практика / Т. А. Блошенко. Москва: КУРС, 2020. 304 с.
2. Выгон Г., Рубцов А. и др. Налоговая реформа нефтяной отрасли: основные развики. VYGON Consulting, 2015. 47 с. URL: [https://vygon.consulting/upload/iblock/6b7/vygon\\_consulting\\_upstreamtaxreform.pdf](https://vygon.consulting/upload/iblock/6b7/vygon_consulting_upstreamtaxreform.pdf).
3. KPMG. Нужна ли России ИПДО? // Нефть России. 2016. № 7–8. С. 16–18.
4. Ларичкин Ф. Д., Кныш В. А. и др. Рациональное использование вторичных минеральных ресурсов в условиях экологизации и внедрения наилучших доступных технологий: монография. Апатиты: Изд-во ФИЦ КНЦ РАН, 2019. 252 с.
5. Николайчук О. А. Земельная рента – реальная или ложная социальная стоимость // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 2 (8). С. 31–42.
6. Павлова Л. П., Блошенко Т. А. и др. Теория и практика формирования и администрирования налоговой базы в отраслях минерально-сырьевого комплекса: монография / Под ред. Л. П. Павловой. Москва: Финансовый университет, 2014. 200 с.
7. Пинская М. Р. Подходы к изъятию горной ренты при добыче твердых полезных ископаемых // Финансы. 2020. № 5. С. 31–36.
8. Уланов В. Л. Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): расширение границ информационной прозрачности добывающих отраслей. НИУ ВШЭ, 2017. URL: <https://wec.hse.ru/data/2017/12/19/1159896904/Doklad%20V.L.Ulanova.pdf>.
9. Юмаев М. М. Горная рента: распределение налоговой нагрузки между добычей и переработкой // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 2 (8). С. 65–76.
10. Юмаев М. М. Система налогообложения добычи твердых полезных ископаемых: генезис и направления развития: монография. Альметьевск: ТатАвтоматизация, 2012. 203 с.
11. Baunsgaard T. A Primer on Mineral Taxation / IMF Working Paper 2001/139.
12. Broadway R., Keen M. Theoretical Perspectives on Resource Tax Design. In: Daniel Ph., Keen M., McPherson Ch. The Taxation of Petroleum and Minerals: principles, problems and practice. International Monetary Fund, 2010. P. 13–74.
13. Brown E. C. Business-income taxation and investment incentives, In Income, Employment and Public Policy, Essays in Honor of Alvin H. Hansen. New York: Norton, 1948. 379 p.
14. Daniel Ph., Keen M., et al. The Taxation of Petroleum and Minerals: principles, problems and practice. Edited by International Monetary Fund, 2010. 471 p. URL: <https://www.international-arbitration-attorney.com/wp-content/uploads/arbitrationlaw1394930.pdf#page=241>.

15. Garnaut R., Clunies-Ross A. Taxation of Mineral Rents. Oxford University Press, 1983. URL: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:oxp:obooks:9780198284543>.
16. Garnaut R., Clunies-Ross A. Uncertainty, Risk Aversion and the Taxing of Natural Resources // The Economic Journal. 1975. No. 85. P. 272–287.
17. Goss C. Handbook on a Method for Equitable Sharing of Profits and Risk / Policy Studies Institute and Royal Institute of International Affairs, Gower Publishing Company, 1986.
18. Johnson C. Taking the Take but not the Risk // Materials and Society. 1981. Vol. 5. No. 4.
19. Klemm A. Allowances for Corporate Equity in Practice // CESifo Economic Studies. 2007. Vol. 53. P. 229–262.
20. Lund D. Rent Taxation for Nonrenewable Resources. Memorandum No. 1/2009 / Norway: Department of Economics, University of Oslo. 2008. 28 p. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1342437>.
21. Meade J. E. The Structure and Reform of Direct Taxation, report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade // Journal of Social Policy. 1978. Vol. 8. Iss. 1. P. 109–111. <https://doi.org/10.1017/S0047279400008424>.
22. Otto J. Fiscal Decentralization and Mining Taxation / The World Bank Group Mining Department, 2001. URL: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Otto%20-%20Fiscal%20Decentralization%20and%20Mining%20Taxation.pdf>.
23. Otto J., Andrews C. et al. Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society / The World Bank, 2006. URL: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Otto%20et%20al.%20-%20Mining%20Royalties.pdf>.
24. Stern N. The Effects of Taxation, Price Control and Government Contracts in Oligopoly and Monopolistic Competition // Journal of Public Economics. 1987. Vol. 32. P. 133–158.

## References

1. Bloshenko T.A. (2020). Taxation of Organizations in the Extraction and Complex Processing of Mineral Raw Materials: Theory and Practice / T.A. Bloshenko. Moscow: KURS, 304 p. (In Russ.).
2. Vygon G., Rubtsov A. et al. (2015). Oil Tax Reform: Major Forks. VYGON Consulting, 47 p. (In Russ.). Available at: [https://vygon.consulting/upload/iblock/6b7/vygon\\_consulting\\_upstreamtaxreform.pdf](https://vygon.consulting/upload/iblock/6b7/vygon_consulting_upstreamtaxreform.pdf).
3. KPMG (2016). Does Russia Need the ECTI. *Neft' Rossii – Russian Oil*, 7–8, 16–18 (In Russ.).
4. Larichkin F.D., Knysh V.A. et al. (2019). Rational Use of Secondary Mineral Resources in the Context of Greening and Implementation of the Best Technologies: monograph. Apatity: FIC KNC RAN Publ. (In Russ.).
5. Nikolaychuk O.A. (2011). Land Rent – Real or False Social Value. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2 (8), 31–42 (In Russ.).
6. Pavlova L.P., Bloshenko T.A. et al. (2014). Theory and Practice of Formation and Administration of the Tax Base in the Industries of the Mineral Resource Complex: monograph. Moscow: Finansovyj Universitet, 200 p. (In Russ.).
7. Pinskaya M.R. (2020). Approaches to the Withdrawal of Mining Rent in the Extraction of Solid Minerals. *Finansy – Finance*, 5, 31–36 (In Russ.).
8. Ulanov V.L. (2017). Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): Expanding the Boundaries of Information Transparency in the Extractive Industries. NIU VSHE (In Russ.). Available at: <https://wec.hse.ru/data/2017/12/19/1159896904/Доклад%20В.Л.Уланова.pdf>.
9. Yumaev M.M. (2011). Mining Rent: Distribution of the Tax Burden Between Mining and Processing. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2(8), 65–76 (In Russ.).
10. Yumaev M.M. (2012). The Taxation System for the Extraction of Solid Minerals: Genesis and Development Directions: monograph. Al'met'evsk: TatAvtomatizaciya Publ., 203 p. (In Russ.).
11. Baunsgaard T. (2001). A Primer on Mineral Taxation. IMF Working Paper. Available at: [https://www.elibrary.imf.org/doc/IMFO01/00092-9781451856040/00092-9781451856040/Other\\_formats/Source\\_PDF/00092-9781451901207.pdf?redirect=true&redirect=true&redirect=true](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMFO01/00092-9781451856040/00092-9781451856040/Other_formats/Source_PDF/00092-9781451901207.pdf?redirect=true&redirect=true&redirect=true).
12. Boadway R., Keen M. (2010). Theoretical Perspectives on Resource Tax Design. In: Daniel Ph., Keen M., McPherson Ch. The Taxation of Petroleum and Minerals: principles, problems and practice. International Monetary Fund, pp. 13–74.
13. Brown E.C. (1948). Business-income taxation and investment incentives. In Income, Employment and Public Policy, Essays in Honor of Alvin H. Hansen, New York: Norton, 379 p.
14. Daniel Ph., Keen M. et al. (2010). The Taxation of Petroleum and Minerals: principles, problems and practice. Ed. by International Monetary Fund, 471 p. Available at: <https://www.international-arbitration-attorney.com/wp-content/uploads/arbitrationlaw1394930.pdf#page=241>.
15. Garnaut R., Clunies-Ross A. (1983). Taxation of Mineral Rents. Oxford University Press. Available at: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:oxp:obooks:9780198284543>.
16. Garnaut R., Clunies-Ross A. (1975). Uncertainty, Risk Aversion and the Taxing of Natural Resources. *The Economic Journal*, 85, 272–287.
17. Goss C. (1986). Handbook on a Method for Equitable Sharing of Profits and Risk. Policy Studies Institute and Royal Institute of International Affairs, Gower Publishing Company.
18. Johnson C. (1981). Taking the Take but not the Risk. *Materials and Society*, 5 (4).

19. Klemm A. (2007). Allowances for Corporate Equity in Practice. *CESifo Economic Studies*, 53, 229–262.
20. Lund D. (2008). Rent Taxation for Nonrenewable Resources. Memorandum No. 1/2008, Norway: Department of Economics, University of Oslo. 28 p. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1342437>.
21. Meade J.E. (1978). The Structure and Reform of Direct Taxation, report of a Committee chaired by Professor J.E. Meade. *Journal of Social Policy*, 8 (1), 109–111. <https://doi.org/10.1017/S0047279400008424>.
22. Otto J. (2001). Fiscal Decentralization and Mining Taxation. The World Bank Group Mining Department. Available at: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Otto%20-%20Fiscal%20Decentralization%20and%20Mining%20Taxation.pdf>.
23. Otto J., Andrews C. et al. (2006). Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society. The World Bank. Available at: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Otto%20et%20al.%20-%20Mining%20Royalties.pdf>.
24. Stern N. (1987). The Effects of Taxation, Price Control and Government Contracts in Oligopoly and Monopolistic Competition. *Journal of Public Economics*, 32, 133–158.

### **Информация об авторах**

**Сергей Дмитриевич Шаталов**, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Центра налоговой политики НИФИ Минфина России, г. Москва

**Миляуша Рашитовна Пинская**, доктор экономических наук, руководитель Центра налоговой политики НИФИ Минфина России, г. Москва

**Виталий Александрович Прокаев**, заместитель директора Департамента налоговой политики Министерства финансов Российской Федерации, г. Москва

**Кермен Николаевна Цаган-Манджиева**, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра налоговой политики НИФИ Минфина России, г. Москва

### **Information about the authors**

**Sergey D. Shatalov**, Doctor of Economic Sciences, Chief Researcher of Tax Policy Centre, Financial Research Institute, Moscow

**Milyausha R. Pinskaya**, Doctor of Economic Sciences, Head of Tax Policy Centre, Financial Research Institute, Moscow

**Vitaly A. Prokaev**, Deputy Director of the Tax Policy Department, Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow

**Kermen N. Tsagan-Mandzhiева**, Candidate of Economic Sciences, Leading Researcher of Tax Policy Centre, Financial Research Institute, Moscow

Статья поступила в редакцию 03.04.2023

Article submitted April 3, 2023

Одобрена после рецензирования 12.05.2023

Approved after reviewing May 12, 2023

Принята к публикации 08.06.2023

Accepted for publication June 8, 2023



# Фискальная роль особых пошлин на импортные товары

Дмитрий Юрьевич Федотов

E-mail: fdy@inbox.ru, ORCID: 0000-0001-9908-802X

Байкальский государственный университет,  
г. Иркутск, Российская Федерация

## Аннотация

В статье рассмотрены применяемые в мировой практике меры таможенного регулирования внешней торговли. В связи с либерализацией мировой торговли большинство стран сокращает применение мер таможенно-тарифного регулирования, компенсируя их введением особых пошлин на импортные товары. Целью исследования является анализ международной практики применения особых пошлин на импортные товары. Отдельно был проведен анализ использования особых пошлин против стран ЕАЭС, а также странами ЕАЭС в отношении импортируемых товаров. Особое внимание было уделено оценке степени реализации фискальной функции особых пошлин.

Гипотезой исследования является предположение о том, что особые пошлины играют незначительную фискальную роль в доходах государственного бюджета. Анализ практики применения особых пошлин был проведен на основе данных Всемирной торговой организации и органов Казначейства России. В ходе работы применялись экономико-логические приемы сравнения, детализации, а также балансовый метод. В результате исследования было установлено, что чаще всего для регулирования импорта иностранных товаров используют антидемпинговые пошлины, на долю которых приходится две трети всех особых пошлин. Россия ввела 25 защитных мер на товары, импортируемые из других стран, а против российских товаров действует 93 защитные меры.

Особые пошлины в настоящее время имеют небольшое значение в доходах федерального бюджета России, в 2021 г. их соотношение с ввозными таможенными пошлинами составило 1,5%. В то же время был выявлен устойчивый рост особых пошлин, за последние десять лет их поступление увеличилось в 13 раз. Для повышения фискальной роли особых пошлин целесообразно изменить порядок их распределения между странами ЕАЭС таким образом, чтобы вся сумма особых пошлин на импортные товары зачислялась в бюджет той страны, которая инициировала их введение.

**Ключевые слова:** нетарифное регулирование внешней торговли, особые пошлины, доходы бюджета, антидемпинговые меры, компенсационные меры, ввозные таможенные пошлины

**JEL:** F13, H87

**Для цитирования:** Федотов Д. Ю. Фискальная роль особых пошлин на импортные товары // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 25–40. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-25-40>.

© Федотов Д. Ю., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-25-40>

## **Fiscal Role of Special Duties on Imported Goods**

**Dmitry Yu. Fedotov**

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation  
fdy@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0001-9908-802X>

### **Abstract**

The article considers the measures of customs regulation of foreign trade activities used in the world practice. Due to the liberalization of world trade, most countries reduce the use of customs tariff regulation measures, compensating them with the introduction of special duties on imported goods. The purpose of the study is to analyze the international practice of applying those special duties. Analysis of the application of special duties to and against the EAEU countries was carried out, and the implementation of the fiscal function of special duties was examined in particular. The hypothesis of the study is the assumption that special duties play an insignificant fiscal role in the state budget revenues. Analysis of the practice of applying special duties was conducted on the basis of data from the World Trade Organization and the Treasury bodies of the Russian Federation. In the course of the study, the economic and logical methods of comparison, detailing, as well as the balance method were actively used. It was found that anti-dumping duties, which account for 2/3 of all special duties, are most often used to regulate the import of foreign goods. Russia applies 25 protective measures to goods imported from other countries, and 93 protective measures are applied to Russian goods. Special duties are currently insignificant in revenues of the federal budget of Russia; in 2021 their ratio with the receipt of import customs duties amounted to 1.5%. At the same time, there is a steady growth in the receipt of special duties: over the past 10 years, it has increased 13-fold. To increase the fiscal role of special duties, it is advisable to change the order of their distribution among the EAEU countries, so that the entire amount of special duties on imported goods is credited to the budget of the country that initiated their introduction.

**Keywords:** non-tariff regulation of foreign trade, special duties, budget revenues, anti-dumping measures, countervailing measures, import customs duties

**JEL:** F13, H87

**For citation:** Fedotov D.Yu. (2023). *Fiscal Role of Special Duties on Imported Goods*. *Financial Journal*, 15 (3), 25–40 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-25-40>.

© Fedotov D.Yu., 2023

---

### **ВВЕДЕНИЕ**

В последние десятилетия в сфере международных экономических отношений сложилась тенденция либерализации внешнеторговых связей. Всемирная торговая организация (ВТО) проводит активную политику содействия сокращению таможенных и иных барьеров в международной торговле. Правительства различных стран мира, следуя рекомендациям ВТО, уменьшают применение мер таможенно-тарифного регулирования, а также различных запретов и ограничений внешнеторговой деятельности. В частности, Россия после вступления в 2012 г. в ВТО была вынуждена существенно снизить ставки ввозных таможенных пошлин на большое количество товаров. Либерализация внешнеторговых связей повышает уязвимость экономик стран мира к увеличению импорта иностранных товаров, которые, выигрывая в конкурентной борьбе с товарами отечественного производства, подавляют местных производителей. Кроме того, снижение таможенно-тарифных

ограничений влечет за собой сокращение доходов государственного бюджета от поступления таможенных пошлин. В этих условиях получили распространение нетарифные методы таможенного регулирования в форме особых пошлин на импортные товары, к числу которых относятся антидемпинговые, компенсационные и специальные защитные пошлины.

Особые пошлины относятся к защитным мерам и представляют собой дополнительную поштупину, которой в особых случаях облагаются импортные товары в дополнение к обычной ввозной таможенной пошлине. Наряду с особыми пошлинами к защитным мерам при импорте относятся добровольные обязательства иностранного импортера отказаться от демпингового или субсидируемого импорта, а также добровольные обязательства органов власти иностранного государства прекратить субсидирование импортных поставок товара. Эти добровольные обязательства непосредственно связаны с особыми пошлинами, т. к. импортеры принимают их под угрозой введения особых пошлин. Кроме того, в качестве защитных мер иногда применяются импортные квоты, устанавливающие предельную величину ввозимых в страну иностранных товаров, составляющих конкуренцию отечественным производителям аналогичной продукции. Но преобладающим инструментом среди защитных мер при импорте товаров являются особые пошлины, в связи с чем данная статья посвящена их рассмотрению и оценке их влияния на экономические процессы. Особое внимание в ходе исследования было уделено анализу исполнения особыми пошлинами фискальной функции. Была выдвинута гипотеза, что фискальная роль особых пошлин незначительна, ведь целью, с которой они вводятся, является не пополнение доходов бюджета, а сдерживание избыточного импорта товаров, который может нанести ущерб отечественным производителям.

Несмотря на то что особые пошлины по своим внешним признакам схожи с обычными таможенными пошлинами, обладают свойственными им элементами (такими как ставка, объект обложения, плательщик и т. п.), по принятой классификации применение особых пошлин не относится к мерам таможенно-тарифного регулирования, заключающимся в обложении товаров, пересекающих границу, ввозными, вывозными и в некоторых случаях транзитными таможенными пошлинами. По классификации Евразийского экономического союза (ЕАЭС) особые пошлины относятся к мерам защиты внутреннего рынка, по международной классификации они являются разновидностью мер нетарифного регулирования.

Правовой основой применения мер защиты внутреннего рынка является комплекс международных правовых документов, среди которых ведущая роль принадлежит: Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации, Генеральному соглашению по тарифам и торговле (*General Agreement on Tariffs and Trade*), Соглашению о применении статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (*Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*), Соглашению о субсидиях и компенсационных мерах (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*), Соглашению по специальным защитным мерам (*Agreement of Safeguards*).

Особые пошлины относятся к мерам нетарифного регулирования во многом вследствие специфического характера их введения и применения. В отличие от мер таможенно-тарифного регулирования, обладающих универсальным характером (проявляющимся в том, что ввозные таможенные пошлины обычно устанавливаются в одинаковом размере для импортеров из всех стран мира), меры нетарифного регулирования носят индивидуальный характер. Ставки особых пошлин обычно имеют индивидуальное значение не только для каждой страны-импортера, но и для каждого иностранного поставщика.

Особые пошлины носят ярко выраженный протекционистский характер, их основная цель — защитить отечественных производителей, оказавшихся в уязвимой ситуации,

посредством снижения конкурентоспособности импортных товаров, цена которых значительно увеличивается благодаря дополнительной ценовой надбавке в виде особой пошлины.

Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГATT), являясь ведущим международным документом, регулирующим внешнеторговые отношения, призывает страны мира к дальнейшей либерализации внешней торговли и, в частности, к сокращению протекционистских мер нетарифного регулирования. Вместе с тем в качестве исключений ГATT считает допустимым использование особых пошлин в отдельных случаях, связанных с вынужденным применением антидемпинговых и компенсационных мер (ст. 6 ГATT), специальных защитных мер для сдерживания возросшего импорта (ст. 19 ГATT). Таким образом, ГATT стремится балансировать между применением методов, свойственных диаметрально противоположным типам внешнеторговой политики: либеральной и протекционистской. Оба эти типа получили свое научное обоснование в новое время. Исторически первым типом этой политики является протекционизм, его применение было выдвинуто представителями меркантилистской научной школы.

В то же время спецификой особых пошлин является то, что они сочетают в себе противоположные признаки таможенно-тарифного и нетарифного регулирования. С одной стороны, особым пошлинам свойственен налоговый механизм<sup>1</sup> регулирования внешнеторгового оборота, характерный и для обычных таможенных пошлин: повышение (или понижение) ставок пошлин обеих категорий приводит к росту (или снижению) цены импортного товара на внутреннем рынке, в результате чего снижается (или повышается) ценовая конкурентоспособность этих товаров. С другой стороны, особые пошлины обычно носят индивидуальный характер, введение особой пошлины на какой-то товар конкретного импортера, кроме отдельных случаев, не предусматривает распространение ее применения на товары, ввозимые из всех других стран иными импортерами.

В свою очередь, применение особых пошлин приводит к противоречию интересов производительных сил внутри страны. С одной стороны, особые пошлины защищают производителей, которые обычно и являются инициаторами их введения. Эти пошлины выгодны отечественным производителям в качестве защитного инструмента против импорта аналогичных иностранных товаров, каким-либо образом выигрывающих в конкурентной борьбе с товарами отечественного производства. С другой стороны, введение особых пошлин невыгодно отечественным предприятиям, использующим иностранные товары в качестве сырья, полупродуктов, оборудования и т. п. в собственном производственном процессе. В этом случае повышение из-за особых пошлин цены импортных товаров приводит к росту себестоимости производства на этих предприятиях. С учетом вышеизложенных характеристик особых пошлин можно констатировать, что они являются гибким инструментом регулирования импорта товаров в страну.

## **ОБЗОР ПУБЛИКАЦИЙ ПО ИССЛЕДОВАНИЮ ОСОБЫХ ПОШЛИН**

Изучению проблеме применения особых пошлин на импортные товары посвящено достаточно большое количество публикаций. Хотя стоит отметить, что научных статей, содержащих результаты исследования применения обычных таможенных пошлин, в несколько раз больше.

Г. В. Макарова и О. В. Тиницкая следующим образом характеризуют особые пошлины: «Особые виды пошлин представляют собой платежи, которые взимаются сверх базовой

<sup>1</sup> Следует сделать оговорку о том, что по российскому законодательству таможенные пошлины не относятся к налогам, тогда как в международной практике таможенные пошлины рассматриваются в качестве разновидности косвенных налогов.

ставки ввозной таможенной пошлины... Основанием для введения особых видов пошлин служат установление наличия возросшего импорта и обусловленного этим серьезного ущерба отрасли национальной экономики или угрозы его причинения; наличие демпингового или субсидируемого импорта» [Макарова, Тиницкая, 2017, с. 111]. В статье Г. Г. Мокрова отмечено несколько преимуществ особых пошлин, которые связаны с тем, что они: 1) обусловлены защитными мерами, представляющими собой исключение из принципа наиболее благоприятствующей нации; 2) носят целенаправленный характер, позволяя избирательно нейтрализовать конкретные, наиболее опасные конкурирующие компании; 3) превращают демпинговый, субсидированный или возросший импорт в весьма рискованную и дорогостоящую внешнеторговую операцию; 4) доказали свою эффективность в отношении любых случаев нежелательного ввоза аналогичного или непосредственно конкурирующего товара [Мокров, 2018а].

Правовые отличия особых пошлин от обычных таможенных раскрыты А. А. Ялбулгановым: «Различия в правовой природе таможенных и особых (антидемпинговых, компенсационных и специальных) пошлин, нормативно-правовой базе, а также процедурах их установления и применения позволяют утверждать о существовании двух различающихся правовых режимах государственного регулирования внешней торговли, соответствующих таможенно-тарифному и нетарифному методам торговой политики» [Ялбулганов, 2014, с. 171]. Достаточно большое количество публикаций посвящено анализу применения особых пошлин как наиболее распространенному инструменту специальных защитных мер. Эти вопросы рассмотрены в статьях [Горячев, 2013; Подобедова, 2019; Тлеубеков и др., 2022; Содномова, Короткова, 2022; Руднева, 2017] и целого ряда других авторов.

Наиболее распространенной из всех защитных мер в отношении импорта является антидемпинговая (на нее приходится две трети всех применяемых мер), вследствие чего значительная часть публикаций, в которых рассматривается применение защитных мер во внешней торговле, посвящено антидемпинговым мерам. В частности, Г. В. Игнатьева и Е. Ш. Курмакаева выделили несколько причин распространенности антидемпинговых мер: «Более частое применение антидемпинговых мер объясняется несколькими факторами: ущерб, причиненный импортными поставками по демпинговым ценам национальным производителям, относительно проще доказать; в случае положительного решения по результатам расследования вводится антидемпинговая пошлина, средний уровень которой достаточно высок, что существенно влияет на объем импорта товара» [Игнатьева, Курмакаева, 2018, с. 89].

Антидемпинговые меры достаточно часто применяются против российских экспортёров. Чаще всего антидемпинговые пошлины вводятся иностранными государствами против российских металлургических компаний. Л. Г. Давиденко и А. В. Анастасова считают, что применение антидемпинговых мер против импорта российского металла обусловлено низкой ценой энергоносителей в России, позволяющей сокращать себестоимость производства и снижать цены на экспортимые металлы на внешних рынках: «Антидемпинговые меры в отношении России со стороны других стран существовали всегда. Особенно от этого страдают металлурги. Дело в том, что себестоимость производства металла в России гораздо ниже, чем на Украине, в ЕС или США. Это обусловлено низкими ценами на энергоносители» [Давиденко, Анастасова, 2013, с. 48]. Анализу применения антидемпинговых мер в мировой практике, в том числе против российских экспортёров, посвящены публикации [Агапова и др., 2020; Караполова, 2015; Лепа, 2018]. Обзор практики применения антидемпинговых мер в торгово-экономических отношениях России со странами – членами БРИКС представлен в статье [Витюк, Федоренко, 2017]. Среди перспективных угроз усиления антидемпингового давления на Россию некоторые авторы отмечают возможность лишения нашей страны по инициативе США статуса страны с рыночной

экономикой, что позволит увеличить ставки антидемпинговой пошлины на российские товары [Жиряева, Наумов, 2022].

Вместе с тем ряд авторов настаивает на том, что антидемпинговым мерам присущи негативные качества. Отдельные страны нередко злоупотребляют их применением, в результате ухудшается конкурентная среда в мировой торговле. В частности, А. К. Воронина с соавторами утверждают: «Экономическая целесообразность антидемпинговых мер вызывает огромное количество споров и разногласий. Главный спор состоит в определении и установлении той грани, когда использование и применение антидемпинговых мер в защитных целях от недобросовестной конкуренции переходит к злоупотреблению ими» [Воронина и др., 2017, с. 201]. В свою очередь, В. Е. Новиков, Т. Ю. Изгагина, критикуя применение антидемпинговых мер во внешней торговле, подчеркивают нерыночный характер этих мер: «Антидемпинговая пошлина – это искусственная конструкция, не соответствующая требованиям теории внешней торговли, направленная на создание дополнительных преимуществ отдельным странам» [Новиков, Изгагина, 2021, с. 9].

Гораздо меньше научных публикаций посвящено применению иных защитных мер во внешней торговле – компенсационных и специальных защитных. Например, в [Мокров, 2018b] приводится подробное описание процедуры применения компенсационной меры. В работе [Новиков, Землянская, 2014] раскрываются особенности применения специальных защитных мер, отличающих их от антидемпинговых и компенсационных. По мнению авторов, антидемпинговые и компенсационные меры направлены нанейтрализацию недобросовестной конкуренции иностранных импортеров, а специальные защитные меры предусматривают создание преимуществ отечественным предприятиям для их адаптации к новым экономическим условиям.

## **ДАННЫЕ И МЕТОДЫ**

Применение особых пошлин на импортные товары регламентируется международным законодательством – ГATT. В свою очередь, ВТО выступает регулирующим международным органом, который на постоянной основе ведет статистику применения особых пошлин странами мира. В связи с этим в ходе данного исследования был проведен анализ применения защитных мер с использованием данных ВТО, размещенных на официальном сайте этой организации.

Анализ динамики поступления особых пошлин основывался на данных ежегодных отчетов об исполнении федерального бюджета России, размещенных на официальном сайте Казначейства России и на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации ([www.budget.gov.ru](http://www.budget.gov.ru)). Принимая во внимание то, что суммы особых пошлин, уплаченные импортерами из третьих стран, первоначально зачисляются в бюджеты стран ЕАЭС, на территорию которых ввозятся товары, а потом поступившие платежи распределяются между бюджетами стран ЕАЭС по установленным нормативам, в ходе анализа первоначально поступившая в федеральный бюджет России сумма особых пошлин была уменьшена на суммы, перечисленные в бюджеты других стран ЕАЭС. Вместе с тем сумма поступлений особых пошлин в федеральный бюджет нашей страны была увеличена на суммы, зачисленные из бюджетов других стран ЕАЭС в ходе перераспределения сумм особых пошлин. Проведенный анализ позволил установить и оценить баланс расчетов между бюджетом России и бюджетами стран ЕАЭС после перераспределения особых пошлин.

В ходе проведения исследования выявлялись основные тренды и тенденции применения особых пошлин в России против импортных товаров, а также различными странами мира против товаров, ввозимых из России. Использовались экономико-логические приемы сравнения, детализации, а также балансовый метод. Для сопоставления динамики расчетов между бюджетом России и бюджетами стран ЕАЭС после распределения ввозных пошлин и особых пошлин был применен корреляционный анализ.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Согласно данным ВТО, представленным на рис. 1, в международной практике применения защитных мер в отношении импортируемых товаров преобладают антидемпинговые меры, на их долю в 2022 г. пришлось 86,6% всех мер. Менее распространены компенсационные меры, составившие в 2022 г. 10,3%. Реже всего применяются специальные защитные меры — их доля в 2022 г. составила 3,1%. Антидемпинговая мера обычно применяется в форме антидемпинговой пошлины в целях противодействия демпинговому импорту, и ее размер обычно соотносится с величиной демпинговой маржи. В свою очередь, демпинговая маржа определяется как величина, на которую цена импортируемого в страну товара ниже нормальной цены, т. е. цены, по которой этот же товар продается в сопоставимых условиях этим же производителем в своей стране или других странах. Антидемпинговые меры пользуются популярностью ввиду того, что органам власти, вводящим эту меру, обычно бывает несложно собрать доказательства использования иностранными импортерами демпингового импорта, что является правовым основанием введения антидемпинговой меры. В то же время сложнее собрать доказательства применения иностранным импортером субсидируемого экспорта, против которого вводятся компенсационные меры. Субсидируемый экспорт заключается в оказании правительством страны материальной поддержки отечественным производителям при условии поставки ими своей продукции на экспорт. Эта поддержка зачастую осуществляется в скрытой форме. Поэтому введение компенсационных мер нередко оспаривается страной, против которой они вводятся. Еще сложнее бывает собрать обоснованное подтверждение возросшего импорта товаров, разрушающего отечественную отрасль экономики, производящую аналогичную продукцию, необходимое для введения специальных защитных мер. В связи с этим они применяются реже всего — по состоянию на 30.06.2022 в мире применялась всего 71 такая мера.

Рисунок 1

**Общее количество применяемых странами ВТО защитных мер  
при импорте товаров по состоянию на 30.06.2022 /  
The total number of protective measures applied by WTO countries of 30.06.2022**



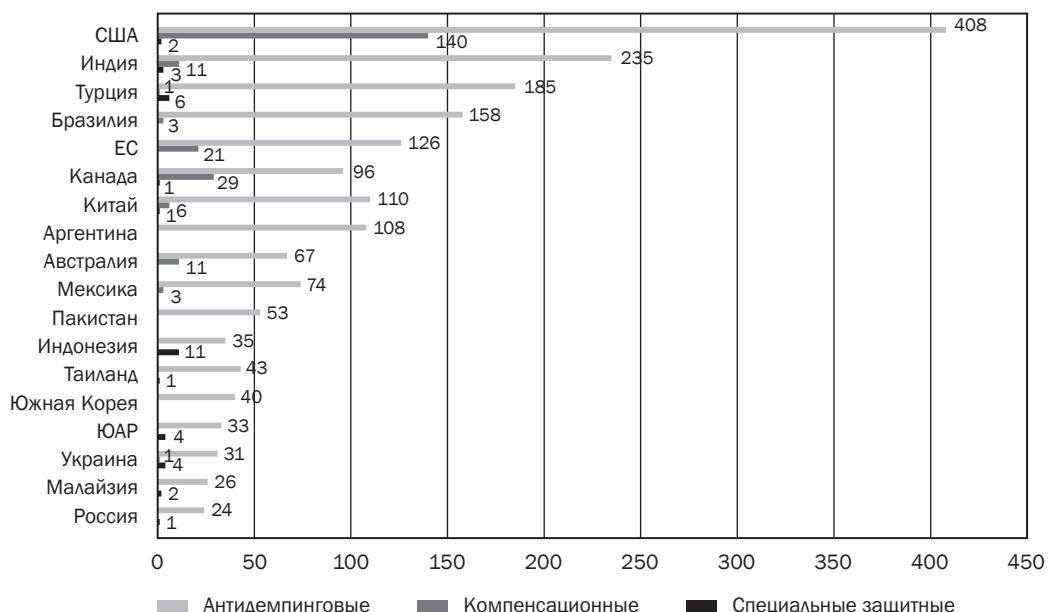
Источник: составлено автором по данным Всемирной торговой организации ([www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search](http://www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search)).

На рис. 2 представлены данные о применении защитных мер при импорте товаров отдельными странами мира, входящими в ВТО, по состоянию на 30.06.2022. На этой диаграмме приведены сведения о странах, чаще всего использующих защитные меры для регулирования внешней торговли. К числу лидеров среди стран мира по применению защитных мер относятся: США — всего применяли 550 мер различного вида, Индия — 249 мер, Турция — 192 меры, Бразилия — 161 мера, Европейский союз — 147 мер. США чаще других стран мира применяют защитные меры. Производители в США проигрывают

в ценовой конкуренции иностранным конкурентам из-за высокой себестоимости производимой продукции, вызванной целым рядом факторов: высоким курсом доллара по паритету покупательной способности по отношению к валютам развивающихся стран; большим размером заработной платы, сложившимся на рынке труда этой страны; высокими ценами на сырье и услуги на внутреннем рынке США. США на протяжении многих лет испытывают дефицит платежного баланса, поэтому правительство этой страны стремится найти любой повод для ограничения импорта иностранных товаров, активно применяя для этого защитные меры различного вида. Чаще всего США применяют защитные меры против поставщиков товаров из Китая.

Рисунок 2

**Применение защитных мер при импорте товаров  
отдельными странами ВТО по состоянию на 30.06.2022 /  
Application of protective measures when importing goods  
by individual WTO countries as of 30.06.2022**



Источник: составлено автором по данным Всемирной торговой организации ([www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search](http://www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search)).

Задачи мер активно применяются иностранными государствами в отношении российских экспортёров. По состоянию на 30.06.2022 против России действовало 93 защитные меры, из которых 91 была антидемпинговой, а две — компенсационные. На рис. 3 представлены данные о количестве применяемых против России странами ВТО антидемпинговых и компенсационных мер. Чаще всего к защитным мерам против российских товаров прибегали страны ЕС, Украина и США. Эти страны, находясь в политической конфронтации с Россией, активно используют защитные меры для противодействия расширению российского экспорта. США и ЕС для упрощения применения против России защитных мер пытаются лишить ее статуса страны с рыночной экономикой, аргументируя это тем, что в России государство слишком активно вмешивается в экономические процессы, владеет большим количеством предприятий, активно регулирует цены на многие товары, услуги, и прежде всего на энергоносители. По мнению А. А. Сидорова, осуществление данных планов нанесет значительный ущерб российскому экспорту: «Реализация

подобной инициативы означала бы игнорирование естественных конкурентных преимуществ России и несправедливое установление антидемпинговых пошлин. Более того, принятное в рамках одного расследования решение относительно нерыночного статуса будет распространяться на все другие расследования. Таким образом, гораздо проще становится «насчитать» России демпинг практически по любому товару, при производстве которого используется относительно дешевое отечественное сырье (прежде всего энергоносители)» [Сидоров, 2022].

Рисунок 3



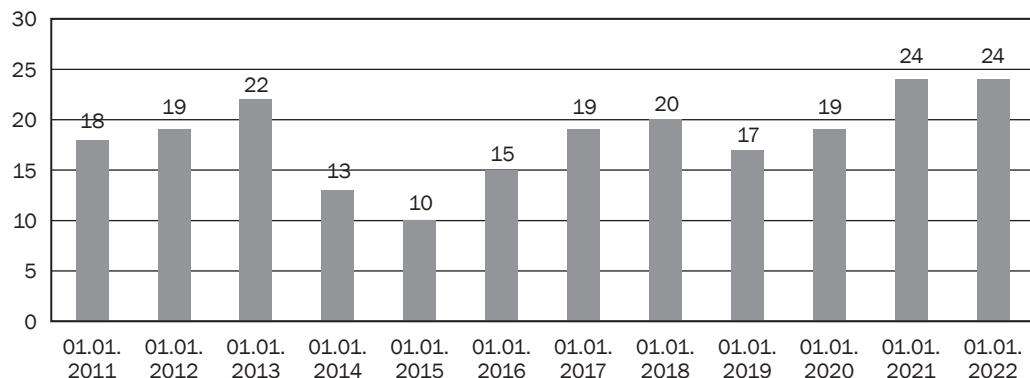
Источник: составлено автором по данным Всемирной торговой организации ([www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search](http://www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search)).

Россия применяет защитные меры против третьих стран коллективно с другими странами ЕАЭС, т. к. было бы нецелесообразно вводить защитные меры против какого-то товара на территории одной страны ЕАЭС при отсутствии этих мер со стороны других членов союза. Иностранные поставщики могли бы обойти защитные меры, завозя свои товары в любую страну ЕАЭС через другие страны Таможенного союза. В связи с этим право введения мер защиты внутреннего рынка на территории ЕАЭС предоставлено Евразийской экономической комиссии. На протяжении всего периода существования ЕАЭС (с 2015 г.) и Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России (с 2010 г.) только представители России инициировали введение антидемпинговых мер, но применялись эти меры на территории всех стран ЕАЭС. На рис. 4 видно, что за период 2011–2022 гг. Россия использовала от 10 до 24 антидемпинговых мер ежегодно.

Компенсационные меры в странах ЕАЭС не применяются. Специальные защитные меры применяются в странах ЕАЭС нерегулярно и в небольших количествах. На рис. 5 представлены данные о количестве введенных на территории ЕАЭС специальных защитных мер в 2011–2022 гг. Достаточно часто наблюдались периоды, когда эти меры не применялись совсем. В отдельные годы действовало по одной защитной мере. Только в 2015–2016 гг. Армения и Киргизия применяли по четыре специальной защитной меры. На рис. 5 отсутствуют данные по Беларуси, т. к. эта страна до настоящего времени не вступила в ВТО и ее данные не попали в общую статистику.

Рисунок 4

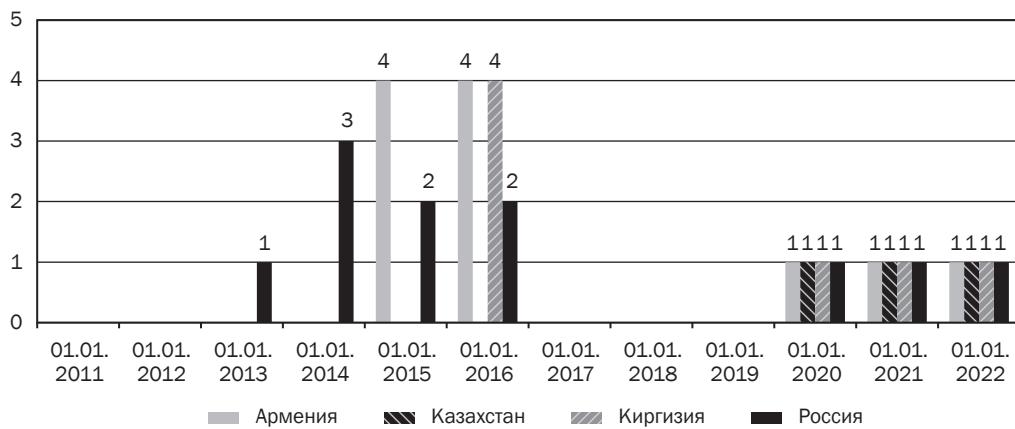
**Количество применяемых Россией  
антидемпинговых мер в 2011–2022 гг. /  
The number of anti-dumping measures applied by Russia in 2011–2022**



Источник: составлено автором по данным Всемирной торговой организации ([www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search](http://www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search)).

Рисунок 5

**Количество применяемых странами ЕАЭС  
специальных защитных мер в 2011–2022 гг. /  
The number of special protective measures  
applied by the EAEU countries in 2011–2022**



Источник: составлено автором по данным Всемирной торговой организации ([www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search](http://www.wto.org/goods/Forms/MemberView.aspx?mode=modify&action=search)).

Для оценки фискальной роли особых пошлин был проведен анализ их поступления в федеральный бюджет России. В 2021 г. в российский бюджет поступило антидемпинговых и специальных защитных пошлин на сумму 13,0 млрд руб., что составляет незначительную сумму в масштабах бюджета страны. В то же время при сопоставлении особых пошлин с иными бюджетными доходами видно, что их поступление в три раза превысило величину поступлений водного налога и в четыре раза — поступление сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. Хотя, как видно из данных, приведенных на рис. 6, величина поступлений особых пошлин значительно уступает величине ввозных таможенных пошлин, уплачиваемых с импортируемых товаров.

Рисунок 6

**Поступление особых пошлин и ввозных таможенных пошлин  
в федеральный бюджет России в 2011–2021 гг., млрд руб. /  
Receipt of special duties and import customs duties  
to the federal budget of Russia in 2011–2021, billion rubles**



Источник: составлено автором по данным Казначейства России ([www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet](http://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet)).

Однако следует обратить внимание на динамику темпов роста поступления особых пошлин в федеральный бюджет России, приведенную в табл. 1. Поступление данных пошлин ежегодно увеличивалось, не считая 2015 г., высокими темпами, опережающими рост поступлений ввозных пошлин. В результате если в 2011 г. соотношение поступления особых пошлин с ввозными таможенными пошлинами составляло всего 0,2% (поступление ввозных пошлин было выше в 600 раз), то к 2021 г. это соотношение выросло до 1,5% (а превышение сократилось до 67 раз). За десять лет величина поступления особых пошлин выросла в 13 раз. Различие в динамике поступления ввозных и особых пошлин во многом обусловлено различием базы, с которой исчисляются и уплачиваются эти виды пошлин. Ввозные таможенные пошлины исчисляются со всей совокупности импортируемых товаров, а особые пошлины (причем прежде всего антидемпинговые) уплачиваются только с отдельных категорий импортируемых товаров, в отношении которых введены защитные меры. Таким образом, фискальная роль особых пошлин относительно невелика, но она ежегодно повышается. В то же время следует иметь в виду, что введение особых пошлин обычно сопровождается сокращением импорта иностранных товаров, вследствие чего снижаются поступления ввозных таможенных пошлин. Поэтому, несмотря на рост совокупных поступлений особых пошлин после их введения на новые товары, общие бюджетные доходы страны от внешнеэкономической деятельности могут сократиться.

Таблица 1

**Динамика темпов роста поступления особых пошлин  
в федеральный бюджет России в 2011–2021 гг. /  
Dynamics of growth rates of receipt of special duties  
to the federal budget of Russia in 2011–2021**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Темпы роста поступления особых пошлин, %	н/д	280,0	128,6	108,3	66,7	173,1	120,0	113,0	145,9	121,3	120,4
Соотношение особых пошлин с ввозными таможенными пошлинами, %	0,2	0,4	0,6	0,6	0,5	0,8	0,9	0,9	1,2	1,5	1,5

Источник: составлено автором по данным Казначейства России ([www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet](http://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet)).

Преобладающую долю в поступлениях особых пошлин занимают антидемпинговые пошлины, которые в ЕАЭС применяются только по инициативе России. В то же время товары, в отношении которых применяются антидемпинговые меры, ввозятся во все страны ЕАЭС, и суммы антидемпинговых пошлин уплачиваются в бюджеты всех стран ЕАЭС, а затем распределяются между бюджетами стран, входящих в этот Таможенный союз. Ежегодно страны ЕАЭС перечисляют друг другу часть поступивших сумм особых пошлин согласно нормативам, установленным пропорционально доле каждой страны ЕАЭС в совокупном импорте на территорию союза. По состоянию на 01.01.2023 они составили для Армении 1,220%, Беларуси — 4,860%; Казахстана — 6,955%; Киргизии — 1,900%; России — 85,065%.

На рис. 7 приведена динамика перечисления особых пошлин из федерального бюджета России в бюджеты стран ЕАЭС в 2011–2021 гг., а также баланс расчетов между бюджетом России и бюджетами стран ЕАЭС после распределения особых пошлин. Суммы, перечисляемые из федерального бюджета России в бюджеты других стран ЕАЭС, ежегодно увеличиваются, достигнув к 2021 г. 2,0 млрд руб. Баланс расчетов между бюджетами стран ЕАЭС по перечислению особых пошлин ежегодно меняется, обычно он является положительным для России, и только в 2021 г. баланс был отрицательным. Наличие положительного баланса для России означало, что товары, облагаемые антидемпинговыми пошлинами, ввозились в другие страны ЕАЭС в большем количестве, чем составляла доля этих стран в импорте согласно установленному нормативу.

Рисунок 7

### **Баланс расчетов между бюджетом России и бюджетами стран ЕАЭС**

**после распределения особых пошлин в 2011–2021 гг., млн руб. /**

**The balance of settlements between the budget of Russia and the budgets of the EAEU countries after the distribution of special duties in 2011–2021, million rubles**

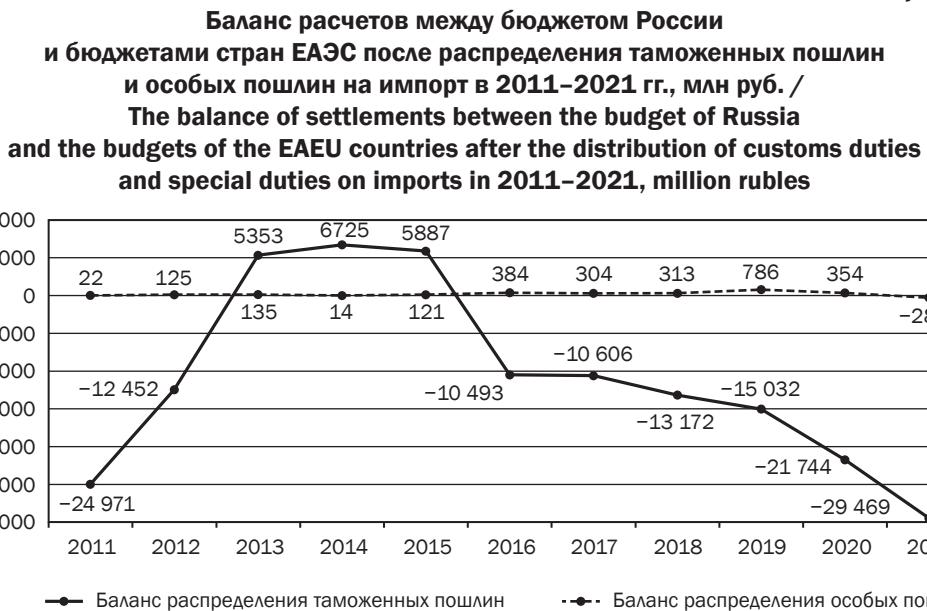


Источник: составлено автором по данным Казначейства России ([www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet](http://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet)).

Норматив распределения в ЕАЭС особых и ввозных пошлин одинаков. Однако импортеры уплачивают и ввозные, и особые пошлины непропорционально нормативу, установленному еще в 2019 г., который не отражает реальных масштабов совокупного импорта в каждую страну, а также импорта в эти страны товаров, облагаемых антидемпинговыми пошлинами. Поэтому ежегодные перечисления ввозных и особых пошлин складываются в пользу определенных стран. На рис. 8 представлены данные о балансе расчетов между бюджетом России и бюджетами стран ЕАЭС после распределения таможенных пошлин

и особых пошлин на импорт. О том, что тенденции распределения ввозных пошлин и особых пошлин не совпадают, свидетельствуют результаты корреляционного анализа динамики расчетов между бюджетом России и бюджетами стран ЕАЭС после распределения двух категорий пошлин. Коэффициент корреляции между анализируемыми показателями составил 0,0484, что свидетельствует о практически полном отсутствии между ними корреляционной связи.

Рисунок 8



Источник: составлено автором по данным Казначейства России ([www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet](http://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet)).

Если бы нормативы распределения в ЕАЭС таможенных пошлин были адекватны пропорциональному соотношению объема импорта, то баланс взаиморасчетов между бюджетами был бы равен нулю. Отрицательное сальдо расчетов российского бюджета по ввозным таможенным пошлинам сигнализирует о том, что в 2011–2012 и 2016–2021 гг. доля российского импорта в совокупном импорте стран ЕАЭС превысила установленный норматив (85,06% в 2019–2021 гг.; 85,32% в 2015–2018 гг.; 87,97% в 2010–2014 гг.). Кроме того, норматив распределения ориентируется на совокупный объем импорта, тогда как разные категории товаров различаются тарифной нагрузкой — для одних категорий товаров действуют более высокие ставки ввозных таможенных пошлин, чем для других. Поэтому специфика структуры импорта в какую-то страну ЕАЭС, связанная с преобладанием товаров, на которые применяются более высокие ставки ввозных таможенных пошлин, приводит к тому, что импортеры при меньшем стоимостном объеме импорта могут уплатить большую сумму таможенных пошлин. Тем самым из-за несоответствия установленного норматива распределения таможенных пошлин сложившейся структуре внешнеторгового оборота федеральный бюджет России ежегодно теряет значительные суммы доходов.

С распределением особых пошлин сложилась обратная ситуация. В российский бюджет после взаимных перечислений со странами ЕАЭС обычно зачисляется большая доля особых пошлин, чем фактически сложившаяся доля страны в импорте товаров, в отношении которых введены антидемпинговые и специальные защитные пошлины. Вместе с тем следует иметь в виду, что в странах ЕАЭС все антидемпинговые меры введены

только по инициативе России для защиты российских производителей. Другие страны ЕАЭС получают свою часть антидемпинговых пошлин только благодаря проводимой нашей страной внешнеторговой политике по защите внутреннего рынка. Поэтому вполне можно выдвинуть на рассмотрение предложение о том, чтобы в ЕАЭС все суммы особых пошлин полностью зачислялись в бюджет той страны, чьи заинтересованные лица инициировали и доказали целесообразность их принятия. Данная мера способствовала бы повышению фискальной роли особых пошлин для России. Вместе с тем следует учитывать, что данное предложение, возможно, вызовет негативную оценку стран ЕАЭС, редко инициирующих введение особых пошлин (к их числу относится Казахстан), которые вследствие данных изменений лишатся части бюджетных доходов. В свою очередь, для адекватного распределения ввозных таможенных пошлин между бюджетами стран ЕАЭС целесообразно ежегодно устанавливать нормативы их распределения между странами пропорционально сложившейся доле страны в совокупном импорте с учетом особенностей товарной структуры импорта, учитывающей различия в тарифной нагрузке, свойственной каждой стране ЕАЭС.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

По результатам проведенного исследования было установлено, что особые пошлины на импортные товары активно применяются многими странами мира в качестве инструмента нетарифного регулирования внешней торговли. В настоящее время против России применяется 93 защитные меры, сама Россия ввела 25 защитных мер на товары, импортируемые из других стран. Чаще всего для сдерживания возросшего импорта в мировой практике используются антидемпинговые пошлины, которые вводятся для противодействия демпинговому импорту. В настоящее время особые пошлины играют незначительную фискальную роль — их поступление в федеральный бюджет России в 2021 г. составило всего 1,5% по сравнению с поступлением ввозных таможенных пошлин. Таким образом, в целом подтвердилась первоначальная гипотеза исследования о невысоком фискальном значении особых пошлин. В то же время был выявлен устойчивый рост поступления особых пошлин — за период 2011–2021 гг. их объем увеличился в 13 раз. За последние годы ощутимо выросло фискальное значение особых пошлин, среди доходных источников федерального бюджета России их поступление в несколько раз превышает поступление таких обязательных платежей, как водный налог и сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. Вместе с тем имеются резервы роста этого доходного источника. Действующие в настоящее время в ЕАЭС нормативы распределения особых пошлин не отвечают сложившейся структуре импорта в странах ЕАЭС. Фискальную роль особых пошлин для российского бюджета удалось бы повысить при условии изменения порядка их распределения между странами ЕАЭС таким образом, чтобы вся сумма особых пошлин на импортные товары зачислялась в бюджет той страны, которая инициировала их введение. В ходе дальнейших исследований планируется провести анализ применения в ЕАЭС особых пошлин в отношении отдельных стран и в разрезе категорий ввозимых товаров.

**Список источников**

1. Агапова А. В. и др. Оценка последствий введения антидемпинговых пошлин на деятельность российских компаний // Бюллетень инновационных технологий. 2020. Т. 4. № 4 (16). С. 5–10.
2. Витюк В. В., Федоренко К. П. Антидемпинговые меры и практика их применения в торгово-экономических отношениях Российской Федерации со странами – членами БРИКС // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2017. № 4 (81). С. 5–22. <https://doi.org/10.17238/issn1815-0683.2017.4.5>.
3. Воронина А. К. и др. Антидемпинговое регулирование мирового рынка различных отраслей на современном этапе // Молодой исследователь Дона. 2017. № 6 (9). С. 195–202.
4. Горячев В. А. Анализ применения особых пошлин в Таможенном союзе и в Европейском союзе // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2013. № 3 (47). С. 129–149.
5. Давиденко Л. Г., Анастасова А. В. Применение специальных защитных мер в России и к России за рубежом // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2013. № 2 (15). С. 46–49.
6. Жиряева Е. В., Наумов В. Н. Является ли российская экономика рыночной? // Управленческое консультирование. 2022. № 9 (165). С. 79–94. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2022-9-79-94>.
7. Игнатьева Г. В., Курмакаева Е. Ш. Анализ современной практики применения мер защиты внутреннего рынка // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. № 4 (73). С. 86–90.
8. Карапулова Н. М. Современные финансовые методы торговой политики // Вестник МГПУ. Серия: Экономика. 2015. № 4 (6). С. 53–58.
9. Лепа Т. П. Петроспектива и перспектива развития торгово-таможенных отношений между Россией и Китаем // Известия Байкальского государственного университета. 2018. Т. 28. № 2. С. 284–291. [https://doi.org/10.17150/2500-2759.2018.28\(2\).284-291](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2018.28(2).284-291).
10. Макарова Г. В., Тиницкая О. В. Целесообразности применения нетарифных инструментов защиты черной металлургии в условиях членства России в ВТО // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2017. № 2 (63). С. 107–119.
11. Мокров Г. Г. Субсидированный импорт и компенсационные меры защиты внутреннего рынка Евразийского экономического союза // Диалог: политика, право, экономика. 2018а. № 1 (8). С. 63–82.
12. Мокров Г. Г. Практика применения антидемпинговых, компенсационных и специальных пошлин в Евразийском экономическом союзе // Диалог: политика, право, экономика. 2018б. № 3 (10). С. 39–50.
13. Новиков М. В., Землянская С. В. Процедура применения специальных защитных мер во внешнеторговой практике // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2014. № 3 (26). С. 79–85.
14. Новиков В. Е., Изгагина Т. Ю. Антидемпинговые пошлины, их сущность и применение в Евразийском экономическом союзе // Вестник Российской таможенной академии. 2021. № 1 (54). С. 9–16.
15. Подобедова А. Ю. Зарубежный опыт применения особых пошлин в ВТО / NovaUm.Ru. 2019. № 18. С. 140–143. URL: <http://novaum.ru/public/p1311>.
16. Руднева З. С. Таможенно-тарифные инструменты регулирования свободной торговли с Вьетнамом // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27. № 2. С. 186–194.
17. Сидоров А. А. Особенности современного протекционизма США и ЕС в отношении России // Вестник МГИМО-Университета. 2022. Т. 15. № 4. С. 81–101. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-4-85-81-101>.
18. Содномова С. К., Короткова С. Н. Оценка развития таможенного администрирования в России // Baikal Research Journal. 2022. Т. 13. № 1.
19. Тлеубеков С. Т. и др. Участие Казахстана в спорах в рамках ВТО в качестве третьей стороны // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2022. № 3 (70). С. 160–170. [https://doi.org/10.52026/2788-5291\\_2022\\_70\\_3\\_160](https://doi.org/10.52026/2788-5291_2022_70_3_160).
20. Ялбуланов А. А. Пошлины в инструментарии внешнеторгового регулирования // Вестник Тюменского государственного университета. 2014. № 3. С. 164–172.

**References**

1. Agapova A.V. et al. (2020). Assessment of the Impact of Anti-Dumping Duties on the Activities of Russian Companies. *Byulleten' innovatsionnykh tekhnologii – Bulletin of Innovative Technologies*, 4 (16), 5–10 (In Russ.).
2. Vityuk V.V., Fedorenko K.P. (2017). Anti-Dumping Measures and the Practice of Their Application in Trade and Economic Relations of the Russian Federation with the BRICS Member Countries. *Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke – Customs Policy of Russia in the Far East*, 4 (81), 5–22 (In Russ.). <https://doi.org/10.17238/issn1815-0683.2017.4.5>.
3. Voronina A.K. et al. (2017). Anti-Dumping Regulation of the World Market of Various Industries at the Present Stage. *Molodoi issledovatel' Dona – A Young Researcher of the Don*, 6 (9), 195–202 (In Russ.).

4. Goryachev V.A. (2013). Analysis of the Application of Special Duties in the Customs Union and in the European Union. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V.B. Bobkova filiala Rossiiskoi tamozhennoi akademii – Scientific Notes of the St. Petersburg V.B. Bobkov Branch of the Russian Customs Academy*, 3 (47), 129–149 (In Russ.).
5. Davidenko L.G., Anastasova A.V. (2013). Special Protection Measures Application in Russia and Concerning Russia abroad. *Akademicheskij vestnik Rostovskogo filiala Rossiyskoi tamozhennoi akademii – Academic Bulletin of the Rostov Branch of the Russian Customs Academy*, 2 (15), 46–49 (In Russ.).
6. Zhiryaeva E.V., Naumov V.N. (2022). Is the Russian Economy a Market Economy? *Upravlencheskoe konsul'tirovanie – Administrative Consulting*, 9 (165), 79–94 (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2022-9-79-94>.
7. Ignatieva G.V., Kurnakaeva E.Sh. (2018). Analysis of Current Practice of the Implementation of Market Protection Measure. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta – Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University*, 4 (73), 86–90 (In Russ.).
8. Karaulova N.M. (2015). Modern Financial Methods of the Trade Policy. *Vestnik MGPU. Seriya: Ekonomika – Bulletin of the Moscow State Pedagogical University. Series: Economics*, 4 (6), 53–58 (In Russ.).
9. Lepa T.P. (2018). Retrospective and Prospect of Customs Trade Relations Development between Russia and China. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta – Izvestiya of the Baikal State University*, 2 (28), 284–291 (In Russ.). [https://doi.org/10.17150/2500-2759.2018.28\(2\)284-291](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2018.28(2)284-291).
10. Makarova G.V., Tinitkskaya O.V. (2017). On the Expediency Feasibility of Using Non-Tariff Instruments for the Protection of Ferrous Metallurgy in the Conditions of Russia's Membership in the WTO. *Vestnik Belgorodskogo universiteta kooperatsii, ekonomiki i prava – Bulletin of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law*, 2 (63), 107–119 (In Russ.).
11. Mokrov G.G. (2018a). Subsidized Imports and Compensatory Measures to Protect the Domestic Market of the Eurasian Economic Union. *Dialog: politika, pravo, ekonomika – Dialogue: Politics, Law, Economics*, 1 (8), 63–82 (In Russ.).
12. Mokrov G.G. (2018b). Practice of Application Antidumping, Countervailing and Special Duties in the Eurasian Economic Union. *Dialog: politika, pravo, ekonomika – Dialogue: Politics, Law, Economics*, 3 (10), 39–50 (In Russ.).
13. Novikov M.V., Zemlyanskaya S.V. (2014). Procedure for the Application of Special Protective Measures in Foreign Trade Practice. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Ekonomika. Ekologija – Bulletin of the Volgograd State University. Series 3: Economics. Ecology*, 3 (26), 79–85 (In Russ.).
14. Novikov V.E., Izgagina T.Yu. (2021). Anti-Dumping Duties, Their Nature and Application in the Eurasian Economic Union. *Vestnik Rossiiskoi tamozhennoi akademii – Bulletin of the Russian Customs Academy*, 1 (54), 9–16 (In Russ.).
15. Podobedova A.Yu. (2019). Foreign Experience in the Application of Special Duties in the WTO. *NovaUm.Ru*, 18, 140–143 (In Russ.). Available at: <http://novaum.ru/public/p1311>.
16. Rudneva Z.S. (2017). Customs and Tariff Tools of Regulation of Free Trade with Vietnam. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Baikal State University*, 2 (27), 186–194 (In Russ.).
17. Sidorov A.A. (2022). Features of the Modern Protectionism of the US and the EU Towards Russia. *Vestnik MGIMO-Universiteta – MGIMO Review of International Relations*, 4 (15), 81–101 (In Russ.). <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-4-85-81-101>.
18. Sodnomova S.K., Korotkova S.N. (2022). Assessment of the Development of Customs Administration in Russia. *Baikal Research Journal*, 1 (13) (In Russ.).
19. Tieubekov S.T. et al. (2022). Participation of Kazakhstan's in Disputes in the framework of WTO as a third party. *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoi informatsii Respubliki Kazakhstan – Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan*, 3 (70), 160–170 (In Russ.). [https://doi.org/10.52026/2788-5291\\_2022\\_70\\_3\\_160](https://doi.org/10.52026/2788-5291_2022_70_3_160).
20. Yalbulganov A.A. (2014). Duties in the Toolbox of Foreign Trade Regulation. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Tyumen State University*, 3, 164–172. (In Russ.).

## Информация об авторе

**Дмитрий Юрьевич Федотов**, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры международных отношений и таможенного дела Байкальского государственного университета, г. Иркутск

## Information about the author

**Dmitry Yu. Fedotov**, Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of International relations and Customs, Baikal State University, Irkutsk

Статья поступила в редакцию 14.04.2023

Article submitted April 14, 2023

Одобрена после рецензирования 16.05.2023

Approved after reviewing May 16, 2023

Принята к публикации 08.06.2023

Accepted for publication June 8, 2023



# Оценка комплементарности льготных налоговых режимов Сахалинской области

**Владимир Владимирович Громов**

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

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

## Аннотация

Государственное регулирование процессов антропогенного воздействия на природу, включая политику ограничения выбросов парниковых газов, предполагает оказание поддержки тем предприятиям, которые направляют инвестиции на реализацию климатических проектов. Их вос требованность подтверждается той задачей, которая была поставлена Арктическим советом под председательством России перед Международной конференцией по вопросам изменения климата и таяния вечной мерзлоты, проведенной в Якутске 22–24 марта 2023 г., — найти обоснованные, практические решения для адаптации глобальной экономики к таким изменениям. В рамках налоговой политики готовым решением является пакет налоговых льгот, разработанных Минэкономразвития России для участников климатических проектов. Согласно проекту их поддержка должна включать в себя ряд налоговых освобождений (по НДС, налогу на прибыль и НДФЛ). Вместе с тем многообразие налоговых режимов инвестиционного характера, установленных в прежние годы, делает неочевидным введение новых налоговых льгот ввиду предположения об их избыточности. Ведь и те и другие имеют сходство в том, что ориентированы на рост инвестиционной активности в регионе.

Исходя из этого, цель статьи заключается в том, чтобы на основе комплексного сравнительного анализа спроектированных льгот и действующих льготных налоговых режимов ответить на вопросы о том, насколько обоснованным было бы решение об очередном расширении перечня налоговых льгот из соображений стимулирования климатических проектов и можно ли использовать имеющиеся стимулы вместо того, чтобы вводить новые. Для обеспечения полноты и практической значимости выводов анализ выполняется в разрезе конкретного субъекта РФ, в качестве которого выбрана Сахалинская область. Среди других российских регионов она выделяется повышенным уровнем получаемой налоговой поддержки, равно как и реализацией пилотного проекта по достижению углеродной нейтральности, и потому является репрезентативной для проверки гипотезы.

Гипотеза исследования строится на тезисе о том, что новые налоговые льготы могут усложнить российскую налоговую систему, однако не пересекают сферу применения других режимов, а, наоборот, дополняют ее. Результаты показывают, что климатические проекты, отличаясь по целям и направлениям инвестиций, требуют применения особых подходов в налоговой политике, поскольку, в частности, создают полезный экономический эффект не в виде производства товаров и получения прибыли, а в виде сокращения выбросов парниковых газов и возможностей выхода инвестора на рынок углеродных единиц.

**Ключевые слова:** выбросы парниковых газов, климатическая политика, налоговая льгота, налоговая политика, налоговый режим, эксперимент, Сахалинская область

**JEL:** E62, Q54, R11

**Для цитирования:** Громов В. В. Оценка комплементарности льготных налоговых режимов Сахалинской области // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 41–58.  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-41-58>.

© Громов В. В., 2023

---

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-41-58>

## **Assessing the Complementarity of Preferential Tax Regimes in the Sakhalin Region**

**Vladimir V. Gromov**

RANEPA, Moscow, Russian Federation

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

### **Abstract**

State regulation of the anthropogenic impact on nature, including the policy of limiting greenhouse gas emissions, makes it necessary to support those enterprises that are willing to invest in climate projects. The relevance of incentives in this field is confirmed by the task set by the Arctic Council chaired by Russia at the Research and Training Conference on Climate Change and Permafrost Thawing 2023, namely to find reasonable, practical solutions for adapting the global economy to such changes. In the area of taxation, there is a solution prepared by the Russian Ministry of Economic Development willing to provide a package of tax benefits for investors. According to the draft, they should be exempted from paying VAT and income tax. At the same time, the variety of previously introduced preferential 'investment' tax regimes calls into question the rationality of new tax incentives due to the assumption of their redundancy. The fact is that they have similarities in the basic idea of support aimed at the growth of regional investment activity. For this reason, the purpose of the article is to answer the following questions: Is it really worthwhile to expand the number of tax regimes once again? Is it possible to use existing incentives instead of introducing new ones? To achieve the purpose, we rely on the results of comprehensive, comparative analysis of the developed incentives and the current tax preferential regimes on the example of the Sakhalin region. It stands out among other regions of Russia by its carbon-neutral pilot project and the greater number of preferences already enjoyed by investors, so we can provide representative and practically significant results. The hypothesis of the study is based on the concept of complementarity, meaning that the newly developed tax incentives will contribute to the complexity of the Russian tax system but will not cross the scope of the other mentioned tax regimes. The results show that climate projects have their own specifics in terms of objectives as well as areas of investment that require special approaches in tax policy, since investors create a useful economic effect in the form of reducing greenhouse gas emissions rather than producing goods, and no taxable profit is generated until the investor profitably sells carbon units in the market.

**Keywords:** climate policy, experiment, greenhouse gas emissions, tax incentive, tax policy, tax regime, Sakhalin region

**JEL:** E62, Q54, R11

**For citation:** Gromov V.V. (2023). Assessing the Complementarity of Preferential Tax Regimes in the Sakhalin Region. Financial Journal, 15 (3), 41–58 (In Russ.).  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-41-58>.

© Громов В.В., 2023

---

## ВВЕДЕНИЕ

Сахалинская область — это регион, экономическое развитие которого тесно связано с реализацией инвестиционных проектов, для поддержки которых российские власти предусмотрели несколько льготных налоговых режимов. Повышенное внимание к этому региону со стороны федеральных властей объясняется тем, что, будучи островным, он имеет обособленную инфраструктуру и при этом богат ресурсами, добыча которых, как известно, ведет к выбросам парниковых газов. Согласно данным Правительства Сахалинской области, «суммарные антропогенные нетто-выбросы парниковых газов на территории Сахалинской области за 2021 г. составили почти 2 млн т CO<sub>2</sub>-экв.»<sup>1</sup>. Поэтому с 1 сентября 2022 г. здесь запущен климатический эксперимент по достижению углеродной нейтральности, т. е. такого состояния, при котором объем выбросов равен объему их поглощения.

Интенсивная декарбонизация российской экономики, рассматриваемая как фактор устойчивого экономического роста, должна, с точки зрения Правительства РФ, начинаться с самых неэффективных углеродоемких отраслей и дополняться мерами финансовой, а также налоговой политики<sup>2</sup>. Не затягивая с этим вопросом, Минэкономразвития России, назначенное, кстати, координатором эксперимента<sup>3</sup>, еще до его запуска подготовило пакет федеральных налоговых льгот для участников климатических проектов с целью снижения стоимости их реализации при одновременном повышении рентабельности обращения углеродных единиц за счет продажи последних по более низким ценам в сравнении с ситуацией исчисления и уплаты налогов в стандартном порядке<sup>4</sup>. Корректировка фискальной нагрузки как средство обеспечения роста инвестиционной привлекательности климатических проектов задумывалась в виде, во-первых, отмены НДС по операциям продажи углеродных единиц и по операциям оказания услуг / выполнения работ, связанных с объектами основных средств и осуществляемых в связи с реализацией таких проектов<sup>5</sup>; во-вторых, освобождения от налогообложения доходов, возникающих от продажи углеродных единиц, причем не только по налогу на прибыль, но и в части НДФЛ (поскольку участниками эксперимента могут быть не только организации, но также индивидуальные предприниматели<sup>6</sup>). Хотя проект с названными льготами прошел все этапы рассмотрения на федеральном портале нормативных правовых актов, предложения Минэкономразвития России пока что остаются на уровне идеи. Однако при наличии юридически оформленной арки их имплементация в налоговое законодательство может оказаться лишь вопросом времени, тем более что этому благоприятствует запуск отечественного рынка углеродных единиц, торги которыми на Московской бирже начались в конце сентября 2022 г. На этом фоне налоговые льготы выглядят востребованным способом придать им импульс. Например, по словам заместителя председателя Комитета по природопользованию и экологии Торгово-промышленной палаты РФ О. Б. Плужникова, «чтобы этот рынок полноценно заработал, необходима система стимулов для компаний», и в числе стимулов были названы в первую очередь налоговые льготы<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт губернатора и Правительства Сахалинской области. URL: <https://sakhalin.gov.ru>.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Сахалинской области от 24 декабря 2019 г. № 618 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сахалинской области на период до 2035 года».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2022 г. № 708 «Об определении координатора эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории отдельных субъектов Российской Федерации».

<sup>4</sup> Проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и пояснительная записка к нему. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#pra=120010>.

<sup>5</sup> Странно говоря, речь идет о технологическом обновлении основных фондов, проводимом ради сокращения выбросов парниковых газов.

<sup>6</sup> Вместе с тем среди всех 50 участников эксперимента, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Сахалинской области от 27 сентября 2022 г. № 660-р, нет ни одного индивидуального предпринимателя.

<sup>7</sup> В России формируется рынок углеродных единиц // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2022/10/18/vazhnee-vozduha.html>.

Отсюда возникает необходимость в оценке целесообразности и перспектив налоговой поддержки участников климатических проектов в том сценарии, который был предложен Минэкономразвития России. Между тем для получения надежных результатов оценка должна проводиться в широком срезе преференциальных налоговых режимов, а для этого должен быть выбран регион, который по их количеству выделяется среди прочих субъектов РФ. Таким регионом как раз является Сахалинская область, где можно обнаружить не только широко распространенные, но и единственные в своем роде налоговые условия деятельности (имеются в виду льготы Курильских островов).

## **НАЛОГОВЫЕ РЕЖИМЫ САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Повышенное внимание властей к проблемам экономического освоения и развития Дальнего Востока обуславливает активное вовлечение Сахалинской области в федеральную политику налогового стимулирования, что выражается в наличии на территории этого региона заметного числа налоговых режимов инвестиционного характера<sup>8</sup>. Важно понимать, что те причины, которые обусловили проведение эксперимента в области климатической политики и подтолкнули очередной этап разработки налоговых льгот для привлечения инвесторов, носят системный характер, а значит, легли в основу тех инициатив по экономическому развитию Дальневосточного федерального округа в целом и Сахалинской области в частности, которые были реализованы в предыдущие годы. Можно с уверенностью говорить о том, что уже сейчас эта область насыщена льготными налоговыми режимами, включающими налоговые льготы для:

1) участников региональных инвестиционных проектов (РИП), поддерживаемых федеральными властями с 1 января 2014 г. «в целях создания благоприятных налоговых условий для осуществления инвестиционной деятельности и поддержки создания новых промышленных предприятий и высокотехнологичных проектов»<sup>9</sup>;

2) резидентов территорий опережающего развития (ТОР), создание которых началось в Сахалинской области в 2016 г. и обуславливается целями «ускоренного социально-экономического развития регионов Российской Федерации» на основе привлечения в их экономику инвестиций<sup>10</sup>. Как таковые территории опережающего развития являются городским вариантом особых экономических зон<sup>11</sup>;

3) резидентов свободного порта Владивосток (СПВ), в территорию которого Сахалинская область была включена на этапе пространственного расширения данного налогового режима тоже в 2016 г.<sup>12</sup> Выделение территорий под свободный порт, не относимый между тем к портовым особым экономическим зонам, проводилось из соображений привлечь

<sup>8</sup> В рамках данной статьи под налоговыми режимами мы понимаем совокупность налоговых льгот, адресуемых конкретной категории налогоплательщиков и объединяемых целями стимулирования, равно как имеющих территориально определенные границы применения. Льготы образуют режим также потому, что устанавливаются, как правило, в одном пакете и взятые в совокупности определяют условия ведения предпринимательской/инвестиционной деятельности.

<sup>9</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 249572-6 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа, Забайкальского края, Республики Бурятия и Иркутской области».

<sup>10</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 623885-6 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»».

<sup>11</sup> По словам заместителя министра экономики Республики Татарстан Н. А. Таркаевой, «ОЭЗ – это «чистое поле». Это территория вне города. Индустриальная зона, огороженная забором, с таможенным постом и КПП». URL: <https://realnoevremya.ru/articles/65204-natalya-tarkaeva-na-onlayn-rasskazala-o-toser>.

<sup>12</sup> В первоначальных границах свободный порт охватывал муниципальные образования только Приморского края, административным центром которого является Владивосток.

на Дальний Восток инвестиции, способствовать «интеграции экономики России в систему международных экономических отношений стран Азиатско-Тихоокеанского региона» и на этой основе увеличить темпы «социально-экономического развития Приморского края и Дальневосточного федерального округа»<sup>13</sup>;

4) участников специальных инвестиционных контрактов (СПИК), которые в налоговых целях первоначально были приравнены к участникам региональных инвестиционных проектов и с 1 января 2017 г. стали получать льготы по налогу на прибыль. Они были установлены во исполнение принятого государством обязательства осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности<sup>14</sup>. С 1 января 2020 г. инвесторы, реализующие инвестиционные проекты по таким контрактам, определены в отдельную категорию налогоплательщиков;

5) новых организаций, зарегистрированных на территории Курильских островов после 1 января 2022 г. Эти острова являются частью Сахалинской области, и введение на их территории благоприятного режима деятельности, по словам заместителя Председателя Государственной думы И. А. Яровой, станет «стимулом для развития нового бизнеса на Курилах, в том числе молодых стартапов, а значит, и развития самих Курил: инфраструктуры островов, экономики и социального благополучия людей»<sup>15</sup>;

6) участников особой экономической зоны (ОЭЗ) на Курильских островах. Решение о ее создании было принято в 2023 г., исходя из особенностей географического положения региона и связанных с ним geopolитических интересов России. Данный режим строится на предоставлении организациям и индивидуальным предпринимателям, получившим статус участника ОЭЗ, тех же преференций, которыми пользуются участники ОЭЗ в Магаданской области, и будет действовать до 2047 г.<sup>16</sup> С формальной стороны Курильские острова присоединяются к ОЭЗ в Магаданской области, образуя один режим деятельности, поэтому его назначение является идентичным — комплексное экономическое развитие, не сводимое к конкретным отраслям и сферам предпринимательской деятельности (как в случае с обычными зонами). Важно заметить, что новые организации Курильских островов пользуясь налоговыми льготами, автоматически интегрируются с ОЭЗ, становясь ее участниками и получая преимущества режима свободной таможенной зоны. В иных случаях бизнесу необходимо заключать соглашение с администрацией ОЭЗ.

Таким образом, предложения Минэкономразвития России о введении налоговых льгот для участников климатических проектов следует рассматривать в контексте сформированного правового поля, которое, как видим, отличается разнообразием мер налоговой поддержки. Поскольку «крупные инвестиционные проекты являются важнейшим фактором активного развития Сахалинской области»<sup>17</sup>, все перечисленные режимы деятельности имеют сходство в том, что ориентированы на рост инвестиционной активности с той разницей, что одни режимы — ОЭЗ, ТОР, СПВ — имеют строго определенные границы, тогда как сфера действия других — РИП и СПИК — не распадается на муниципальные образования, охватывая регион в целом. Оценивая перспективы реализации этих предложений, нам необходимо ответить на два вопроса: а) приведет ли введение новых налоговых льгот

<sup>13</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 811783-6 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О свободном порте Владивосток»».

<sup>14</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

<sup>15</sup> Для новых организаций на Курилах введут налоговые льготы / ГД ФС РФ. URL: <http://duma.gov.ru/news/53223>.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о проведении на территории Калининградской области эксперимента по созданию условий для упорядоченной электронной торговли товарами».

<sup>17</sup> Постановление Правительства Сахалинской области от 24 декабря 2019 г. № 618 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сахалинской области на период до 2035 года».

к пересечению с имеющимися режимами налоговой поддержки, в том числе к эффекту конкуренции стимулирующих механизмов; б) имеется ли на данный момент возможность вместо расширения перечня налоговых льгот использовать действующие механизмы для достижения заявленных целей климатической повестки с учетом того, что, по мнению вице-президента РСПП А. В. Варварина, «для более капиталоемких и долгосрочных проектов (например, по улавливанию, хранению и утилизации CO<sub>2</sub>) требуются дополнительные механизмы поддержки по аналогии с действующими механизмами промышленной политики и стимулирования инвестиций»<sup>18</sup>. Аналогами, в сущности, и являются те режимы, которые вводятся в Сахалинской области на протяжении всех последних лет.

### **Теоретические подходы к решению вопроса об использовании налоговых льгот**

Налоговое стимулирование – это дискуссионная область налоговых отношений, и рассматривать ее можно в двух аспектах: применительно к целесообразности введения новых налоговых льгот, предлагаемых в заранее определенных и точно известных параметрах (бенефициары, виды льгот, срок и территории их действия и др.); на уровне восприятия льгот, крайними точками которого является признание за льготами роли чуть ли не более важной, чем фискальная, и, наоборот, отрицание их регулирующей силы, причисление к заведомо вредным для налоговой системы элементам. В первом случае льготы оцениваются с практической точки зрения: существует ли в них объективная потребность у налогоплательщиков, помогут ли они решить те или иные социально-экономические проблемы и не станут ли бременем для бюджетной системы в большей степени, чем пользой для экономики. Во втором случае оценка целесообразности льготирования поднимается на концептуальную высоту, где определяется само отношение государства к мерам налогового стимулирования и их значимости, чем закладываются основы налоговой политики, выражаемой на практике в масштабах и формах налогового стимулирования. В свою очередь, по реальному составу налоговой системы и количеству отступлений от обычных правил налогообложения можно судить о фактическом соотношении фискальной и регулирующей функций налогов на конкретном этапе экономического развития.

Соответственно, принимаемая государством концепция налогового стимулирования влияет на решения по льготам в заданных, внутренних и внешних, условиях; в свою очередь, и сами льготы можно рассматривать в контексте определенного круга задач, например связанных с привлечением инвестиций. И с этой точки зрения для государства всегда существует ясно выраженная мотивация при введении налоговых льгот, в том числе объединяемых в налоговый режим. Как отмечает Минфин России, налоговое стимулирование хозяйственной деятельности – это экономическое средство поддержки секторов экономики, для развития которой доступно множество инструментов налогового права; государство пользуется ими, чтобы развивать экономику в целом, а также ее отрасли. Этим объясняется создание в стране особых экономических зон и территорий опережающего развития, а также внедрение механизма региональных инвестиционных проектов и специальных инвестиционных контрактов. Все они являются льготными налоговыми режимами и предназначены для формирования благоприятного инвестиционного климата, способствующего привлечению инвестиций и размещению производств на территории России<sup>19</sup>. И в такой налоговой политике прослеживается логика макроэкономического регулирования, обуславливаемая перераспределением налоговой нагрузки между потреблением и инвестированием. Например, существует мнение, что, устанавливая налоговые льготы и дифференцируя ставки налогов по отраслям/регионам и повышая налоговую нагрузку

<sup>18</sup> Правительство предложило ввести налоговые льготы для климатических проектов // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/09/06/885466-minekonomrazvitiya-nalogovie>.

<sup>19</sup> Письмо Минфина России от 5 октября 2018 г. № 03-01-11/71700.

на потребление<sup>20</sup>, государство создает стимулы для активизации предпринимательской и прежде всего производственной деятельности, результатом чего должно стать построение социально ориентированной налоговой системы [Стародубцев и др., 2015]. Экономической основой регулирующей налоговой политики является так называемый кейнсианский аргумент, суть которого заключается в целесообразности увеличения количества налоговых льгот и снижения налоговых ставок для увеличения реальных располагаемых доходов бизнеса с перспективами роста их инвестиционных возможностей, а также доходов населения, от размера которых зависит совокупный спрос [Малис, Грундел, 2020]. Разумеется, речь не идет о любых, в том числе непродуманных и «плохих», льготах: уменьшение налогов, конечно, оправдывается социальными и стимулирующими целями, но только в тех случаях, когда налоговые льготы приносят пользу всему обществу, выбираются и устанавливаются сообразно способности налогоплательщика платить налог [Еременко, 2015]. В идеале применение налоговых льгот должно иметь тот или иной социальный и экономический результат, который выявляется сравнением потерь бюджета с полезностью деятельности получателя льготы (бенефициара) [Соловьев, 2013]. Это значит, что льгота, даже если она была установлена с правильной целью, не должна превращаться в самоцель и сохраняться в налоговой системе, когда не приносит пользы государству/региону либо обходится слишком дорого его бюджетной системе. Если исходить из того, что налоговые льготы являются следствием перераспределения финансовых ресурсов, то и налоговое регулирование должно постоянно сопровождаться контролем за этим процессом, его качественными и количественными параметрами [Нестеров, 2000]. В русле позитивного восприятия налоговых льгот в свое время даже выдвигалось предложение вернуться к инвестиционной налоговой льготе, освобождая от налога на прибыль любое предприятие, которое реинвестирует прибыль в свое производство и развитие, и такой подход рассматривался как более эффективный, нежели оказание адресной поддержки по формальной инновационности предприятия [Васильев, 2010]. При этом не отрицается значение налоговых льгот как инструмента оперативной реакции на проблемы, возникновение которых прежде не предвиделось и потому не учитывалось при разработке стратегий налоговой политики: в частности, «одной из мер по смягчению последствий от эпидемии коронавируса продолжает оставаться установление налоговых льгот» [Подкопаев, 2021]. В этом отношении релевантной мерой также служит пролонгация специальных инвестиционных контрактов в версии 1.0 на фоне санкционного давления, создающего угрозу для инвестиционных проектов, которые предусмотрены этими контрактами<sup>21</sup>.

Вместе с тем увлечение налоговыми льготами, возникающее из необходимости решения разнообразных экономических проблем в условиях глобальной конкуренции за инвестиции, рано или поздно приводит к тому, что качество льгот уступает место их количеству, а рост последнего начинает отождествляться с улучшением инвестиционного климата в стране. Тогда разнообразие льготных налоговых режимов трансформируется в положительный признак налоговой системы, одновременно формируя вектор ее развития. В середине 2010-х гг. отмечалось, что «в том или ином виде налоговые льготы по налогу на прибыль появляются практически ежегодно» [Малис, 2014], и это вряд ли можно считать перспективным способом регулирования налоговых отношений. Естественно, что в каждом случае для установления льготы на практике находится довод, имеющий корни в экономической теории. Все налоговые преференции, которыми наполняется российская налоговая система в последнее десятилетие, объясняются расширением производственной,

<sup>20</sup> Напомним, что с 1 января 2019 г. ставка НДС была увеличена с 18 до 20%.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 57-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О промышленной политике в Российской Федерации” в части регулирования специальных инвестиционных контрактов».

инновационной, экспортной и другой деятельности с перспективами роста налоговых поступлений в государственный бюджет. Видимо, по этой причине новые льготы для инвесторов появляются достаточно легко, а спектр доступных им льготных налоговых режимов отличается разнообразием и периодически расширяется из допущения о том, что ускоренное развитие территорий и отраслей в рамках обычных налоговых условий недостижимо.

Восприятие мер налоговой поддержки в качестве универсального средства решения экономических проблем, имеющих неналоговые, институциональные предпосылки, может вести к расхождениям между ожидаемыми и фактическими результатами применения налоговых льгот. Известно, например, что предоставление регионами налоговых льгот действительно может улучшить субфедеральные экономические показатели, но «во многих регионах реакция инвесторов на различия в региональных условиях налогообложения достаточно слабая», если не развита необходимая инвесторам производственная и социальная инфраструктура [Греченюк и др., 2007]. Этим помимо прочего объясняется активное вовлечение федерального центра в регулирование региональных налоговых нагрузок в части инвестиционной деятельности, активизировать которую должным образом нельзя с помощью только регионального законодательства. В то же время, как показывает практика, введение налоговых инвестиционных стимулов, на которые российские власти выделяют значительный объем бюджетных ресурсов, до сих пор не имеет соответствующей отдачи в виде роста инвестиций [Вякина и др., 2022]. Это не удивляет, если признать, что «налоговые стимулы не являются самым значимым фактором при выборе потенциальным инвестором региона для реализации инвестиционных проектов» и одновременно формируют предпосылки «для налоговой конкуренции между территориями за снижение налоговых ставок» [Вякина и др., 2022]. Проблема, как представляется, не сводится к тому, что одни льготы имеют хороший дизайн и потому эффективны, а другие — неудачный и потому бесполезны для страны или региона. Она глубже и состоит в том, что налоговая политика не устраниет полностью макроэкономические диспропорции: она способна только их корректировать. Также налоговой политике, относимой к рыночным методам воздействия на экономику и бизнес, сложно справляться с вызовами внешнеполитической конъюнктуры, часто опирающейся на нерыночные методы. Известно, что российская налоговая политика строилась в 1990-х гг. на широком льготировании налогоплательщиков, но оно «не приводило к увеличению объема инвестиций, росту экономической активности и снижению уклонения от налогов» в силу того, что в переходной экономике взаимосвязи между экономической активностью и налоговой политикой более сложные [Аронов, 2001]. Хотя Правительство России отмечало, что переход к рыночной экономической системе в России в основном был завершен еще в середине 2000-х гг.<sup>22</sup>, согласно классификации ООН Россия и в 2022 г. остается в числе стран с переходной экономикой<sup>23</sup>.

Уместно напомнить о причинах кодификации отечественного налогового законодательства. В частности, она основывалась на тезисе о том, что «налоги плохо регулируют экономику, их суть — наполнение бюджета», вследствие чего необходимость внесения изменений в это законодательство требует дополнительного и притом научного обоснования [Борзунова, 2010]. С этой позиции расширение перечня налоговых льгот и переход к множественности льготных налоговых режимов является отступлением, возможно вынужденным, от исходной идеи упрощения налоговой системы как условия для более прозрачного, а значит, эффективного администрирования налогов. Само наличие льготы или льготного режима формирует мотивацию ими воспользоваться; и чем больше отступлений

<sup>22</sup> Это утверждалось в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (распоряжение Правительства России от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).

<sup>23</sup> World Economic Situation and Prospects 2022 / United Nations. URL: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2022\\_ANEX.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2022_ANEX.pdf).

от нейтральности, тем серьезнее проблема уклонения от уплаты налогов. И действительно, специальные налоговые режимы, изначально введенные для субъектов малого бизнеса, «привлекают внимание организаций возможностью «разукрупниться» и перейти на уплату пониженных налогов» [Орлова, 2019], тогда как образование в налоговой системе областей с пониженной налоговой нагрузкой повлекло за собой широкое распространение схем ухода от налогообложения и в итоге побудило государство ограничить компетенции региональных властей по предоставлению налоговых льгот [Воробей, 2005], самостоятельно определяя состав целей и случаев, при которых ставка налога на прибыль может быть снижена. Между тем к имманентным чертам налоговых льгот принято относить их искажающий характер, который негативно отражается на условиях конкуренции хозяйствующих субъектов и наиболее сильно проявляется, когда «крупные фирмы со значительными налоговыми обязательствами получают большие выгоды, чем менее крупные инвесторы», отчего налоговая система становится хуже с точки зрения не только простоты, но и нейтральности, и справедливости, и эффективности [Савина, 2013].

При этом нельзя сбрасывать со счетов недостатки правового регулирования налоговых льгот, правильных с точки зрения замысла их установления. Любая хорошая и даже нужная идея может быть испорчена размытостью периметра льготы, ведущей к правовым «лазейкам», используемым недобросовестными налогоплательщиками, которым льгота не предназначалась, для оптимизации налогообложения, принимающей формально легальный характер. В свою очередь, для добросовестных налогоплательщиков коллизии в правовых нормах, регулирующих налоговые льготы, могут становиться причиной непреднамеренных ошибок, имеющих для государства тот же негативный результат в виде недоплаты налогов [Шестакова Е., 2014]. Применение налоговых льгот может оказаться неправомерным, даже если налоговая минимизация, с точки зрения налогоплательщика, была законной. То есть налоговые льготы порождают вопросы, количество и сложность которых зависят от качества национального законодательства. Ведь и налоговое планирование в рамках закона может сопровождаться налоговыми рисками [Саладзе, 1999].

Между тем полный отказ от налоговых льгот нецелесообразен, так как они представляют собой важный регулирующий инструмент, но и постоянное расширение их перечня вне видимых ограничителей, равно как без доказательств эффективности, было бы неверным направлением налоговой политики. За точку отсчета можно взять слова Президента РФ В. В. Путина, по мнению которого налоговая система «должна быть целостной, без всяких ниш, изъятий», но крайностей следует избегать, следуя творческому подходу при анализе каждой конкретной инициативы<sup>24</sup>. Принимая во внимание, что такой подход был озвучен в рамках Послания Федеральному собранию в 2023 г., речь идет не о пожеланиях, но об ориентире внутренней политики государства, проводимой по линии налогообложения.

### **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРЕДЛОЖЕННЫХ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ И ДЕЙСТВУЮЩИХ НАЛОГОВЫХ РЕЖИМОВ ИНВЕСТИЦИОННОГО ХАРАКТЕРА**

Поначалу может показаться, что ответ на первый вопрос — о смешении сфер налоговой поддержки — лежит на поверхности: раз налоговых режимов, составляющих альтернативы друг другу, так много, то пересечения в налоговых льготах неизбежны. Однако было бы неправильно вводить себя в заблуждение формальным количеством (многообразием) режимов. Первоочередное значение имеет не количество, но сфера действия каждого режима в отдельности. В соответствии с этим должна определяться и степень перекрытия режимов, территориальный охват которых показан в табл. 1.

---

<sup>24</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию от 21 февраля 2023 г.

Таблица 1

**Льготные налоговые режимы в Сахалинской области /**  
**Preferential tax regimes of the Sakhalin region**

№ п/п	Городские округа Сахалинской области	РИП/ СПИК	ТОР	СП Владивосток	Курильские острова
1	г. Южно-Сахалинск	✓	«Горный воздух», «Южная»	✗	✗
2	Александровск-Сахалинский район	✓	✗	✗	✗
3	Анивский	✓	«Горный воздух», «Южная»	✗	✗
4	Долинский	✓	✗	✗	✗
5	Корсаковский	✓	✗	✓	✗
6	Курильский	✓	✗	✗	✓
7	Макаровский	✓	«Южная»	✗	✗
8	Невельский	✓	✗	✗	✗
9	Ногликский	✓	✗	✗	✗
10	Охинский	✓	✗	✗	✗
11	Поронайский	✓	«Южная»	✗	✗
12	Северо-Курильский	✓	«Курилы»	✗	✓
13	Смирныховский	✓	«Южная»	✗	✗
14	Томаринский	✓	«Южная»	✗	✗
15	Тымовский	✓	✗	✗	✗
16	Углегорский	✓	✗	✓	✗
17	Холмский	✓	✗	✗	✗
18	Южно-Курильский	✓	«Курилы»	✗	✓

Примечания: согласно Закону Сахалинской области от 21 июля 2004 г. № 524 «О границах и статусе муниципальных образований в Сахалинской области» муниципальные образования данного субъекта РФ наделены статусом городского округа; образование в границах городского округа двух территорий опережающего развития не означает, что одна из них установлена «сверху» другой. Они разграничиваются по кварталам и земельным участкам.

✓ — налоговый режим применяется в муниципальном образовании; ✗ — налоговый режим не доступен в муниципальном образовании.

Источники: статьи 25.8 и 246.3 НК РФ; законы РФ от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ, от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ; постановления Правительства России от 17 марта 2016 г. № 200 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Горный воздух"», от 17 марта 2016 г. № 201 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Южная"», от 23 августа 2017 г. № 992 «О создании территории опережающего социально-экономического развития "Курилы"».

В действительности наличие на территории субъекта РФ множества особых режимов деятельности может быть аргументом против их очередного расширения только в том случае, если цели стимулирования у режимов являются одинаковыми и перекрывают друг друга, причем не только по территории действия мер поддержки, но и по другим параметрам стимулирования, включая объект налоговой поддержки, ее виды (механизмы снижения фискальной нагрузки), а также условия доступа к тому или иному режиму. Рассмотрим эти параметры подробнее.

**Территориальный охват.** Как показано в таблице выше, на всей территории Сахалинской области действуют только режимы РИП и СПИК. Они изначально вводились в региональных масштабах и не предполагают каких-либо муниципальных обособлений внутри субъекта РФ. Однако большинство льготных налоговых режимов имеют крайне узкий географический охват, т. е. действуют на территории нескольких муниципальных образований, отчего практически не пересекаются даже друг с другом. Исключения среди них составляют Северо-Курильский и Южно-Курильский городские округа, в границах которых одновременно действуют режимы для резидентов ТОР и участников ОЭЗ, а также

налоговые льготы для новых организаций, регистрируемых на территории Курильских островов. При этом территориями опережающего развития заняты менее половины всех городских округов Сахалинской области, тогда как свободный порт Владивосток включает только два ее городских округа. В свою очередь, налоговые льготы для участников климатических проектов спроектированы аналогично режимам РИП и СПИК, т. е. не имеют заранее обозначенных границ. Поскольку остальные режимы уступают предлагаемым налоговым льготам по локациям применения, разнообразие мер поддержки само по себе не является аргументом, достаточным для отказа от налоговой поддержки климатических проектов.

**Цель налогового стимулирования.** Несмотря на то что все представленные режимы вводились в рамках политики привлечения инвесторов, инвестиции могут осуществляться по разным направлениям, тогда как снижение налоговой нагрузки служит инструментом решения в первую очередь социально-экономических проблем через частный сектор экономики. С этого угла зрения функции налоговых режимов сильно различаются. Например, льготы для новых организаций Курильских островов направлены на диверсификацию экономики, а также расширение предпринимательской активности в секторе малого бизнеса, тогда как региональные инвестиционные проекты, наоборот, развиваются крупную промышленность. На ту же цель, по сути, ориентирован и механизм специального инвестиционного контракта, который, как отмечает Правительство России, в версии СПИК 1.0 был призван «привлечь крупные частные капиталовложения в проекты по созданию новых промышленных производств»<sup>25</sup>, а в версии 2.0 — способствовать освоению серийного производства промышленной продукции на основе современных технологий<sup>26</sup>. На их трансфер и ориентирован обновленный механизм СПИК. В свою очередь, режим ТОР нужен для обеспечения несырьевого развития и оказания помощи менее крупным производствам<sup>27</sup>. Режим свободного порта Владивосток предполагает использование экономико-географических преимуществ — портовой инфраструктуры и наличия внешней границы — для наращивания объемов трансграничной торговли на базе Владивостокского транспортного узла, включая создание условий для экспорта продукции тех же несырьевых производств. Создание особой экономической зоны на Курильских островах направлено на решение спектра задач, таких как улучшение условий международного торгового сотрудничества, привлечение зарубежного капитала и кадров, промышленное освоение территорий и укрепление geopolитических позиций России на Дальнем Востоке в отношениях с Японией. На этом фоне климатические проекты отличаются несвойственной другим режимам приоритетной целью снижения выбросов парниковых газов, которая, надо заметить, может ставиться и при выполнении специальных инвестиционных контрактов — в качестве требования к способу (методам) производства промышленной продукции при внедрении технологии, — но это крайне редкое исключение<sup>28</sup>. Между тем налоговое стимулирование региональных инвестиционных проектов нацелено прежде всего на привлечение в регион новых инвестиций, способствующих его промышленному развитию безотносительно к воздействию создаваемых производств на экологию; поддержка климатических проектов ориентирована не столько на создание, сколько на технологическое переоснащение имеющихся

---

<sup>25</sup> Изменены правила заключения СПИК 1.0 / Правительство РФ. URL: [http://government.ru/sanctions\\_measures/measure/46/](http://government.ru/sanctions_measures/measure/46/).

<sup>26</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

<sup>27</sup> Налоговые режимы РИП и ТОР не применяются в отношении деятельности по добыче нефти и природного газа.

<sup>28</sup> Так, согласно распоряжению Правительства РФ от 28 ноября 2020 г. № 3143-р предусмотрено требование по сокращению прямых выбросов парниковых газов исключительно на цинковых заводах в результате внедрения технологии вельцевания пылей газоочисток электропечей с прокалкой.

производств<sup>29</sup> для достижения углеродной нейтральности. Тем самым у региональных инвестиционных и климатических проектов цели налоговой поддержки не пересекаются. И хотя общей для налоговых льгот идеей является в данном случае приток новых инвестиций, предполагается их разное использование.

**Объект воздействия.** Адресность налоговых льгот, из которых формируется режим, определяется как целями поддержки, так и спецификой экономического результата, который ожидается на выходе стимулируемых инвестиций. Так, результатом реализации климатического проекта является вовсе не производство товаров и не прибыль от продажи произведенной продукции, а снижение выбросов парниковых газов. Если они опускаются ниже квоты, предприятие получает возможность выпускать в оборот углеродные единицы. Поэтому и льгота по налогу на прибыль рассматривается главным образом как способ регулирования рынка углеродных единиц (прежде всего их стоимости), выпуск которых фактически является условием для снижения налоговой нагрузки, а продажа (с прибылью) — способом ускорить окупаемость инвестиций. Этой уникальной чертой климатические проекты принципиально отличаются от иных стимулируемых проектов, где воздействие на рентабельность является непосредственным и осуществляется через регулирование доли изъятий с прибыли от продаж произведенной продукции (товаров, работ, услуг). Заметим, что результатом осуществления региональных инвестиционных проектов, равно как и специальных инвестиционных контрактов, является именно производство товаров, доходы от продажи которых подпадают под пониженную ставку налога на прибыль. Аналогичным образом устроено налоговое стимулирование резидентов территорий опережающего развития и свободного порта Владивосток, а также новых организаций Курильских островов — под льготу подпадает прибыль как результат основной деятельности. Хотя углеродные единицы тоже можно считать товаром, они не являются материальным продуктом промышленного производства, и потому климатический проект не дает непосредственных экономических выгод, которые можно было бы от налогообложения освободить: как уже отмечено, сначала надо выпустить в оборот углеродные единицы, операции с которыми и прибыль от реализации которых Минэкономразвития России предлагает освободить от налогообложения. Таким образом, применение налоговых льгот участниками климатических проектов направлено на полное устранение фискальных барьеров функционирования указанного рынка.

**Состав и виды налоговых льгот** формируются под влиянием, с одной стороны, масштаба тех задач, которые должен решать инвестиционный проект в рамках регионального развития, с другой стороны, функций налогового режима в экономике и ожидаемых от его применения результатов. Так как эти факторы на практике сочетаются неодинаково, различаются и преференциальные режимы деятельности, подводимые под реализацию проектов. При инвестиционном характере каждого из рассматриваемых режимов между ними наблюдается существенное расхождение уровней налогового благоприятствования. Если, например, ставится задача осуществить рывок в области предпринимательской активности в регионе, создать точку притяжения внутренних и внешних инвестиций, ускоренными темпами развить инфраструктуру, то резонно ожидать предоставления организациям значительных преференций в области налогообложения. Именно это и наблюдается на территории Курильских островов, где под льготы для новых организаций подпадает не только прибыль, но и корпоративное имущество, и фонд оплаты труда, а срок действия самих льгот, составляющий 20 лет, способен охватить жизненный цикл компаний. При этом пониженный тариф страховых взносов характерен для налоговых режимов,

<sup>29</sup> Строительно-монтажные, ремонтные, реставрационные работы, сборка, переработка, обработка и техническое обслуживание основных средств, т. е. работы и услуги, при выполнении/оказании которых НДС, по предложению Минэкономразвития России, не должен начисляться.

закрепляемых за конкретными территориями, поскольку достижение целей их развития всегда связывается с созданием новых рабочих мест. Инвестиционные проекты, не имея заданных территориальных рамок внутри региона, поддерживаются главным образом через налог на прибыль, опять же потому, что он играет ключевую роль в принятии решения о финансировании инвестиционного проекта (табл. 2). В той же логике подготовлен пакет налоговых льгот для участников климатических проектов: ни по страховым взносам, ни по имущественным налогам федеральные льготы не предусмотрены, но имеется льгота по налогу на прибыль в виде освобождения от его уплаты. При формальном сравнении с иными налоговыми режимами она выглядит куда более привлекательной мерой, нежели пониженные ставки налога на прибыль, которые ограничены по времени действия и зависят к тому же от решения субъекта РФ. Вместе с тем важно учитывать, что в отношении климатических проектов предлагается освобождать не совокупность всех доходов участника проекта (инвестора), но только ту их часть, которая связана с оборотом углеродных единиц. Кроме того, деятельность по достижению углеродной нейтральности для промышленных предприятий может носить лишь вспомогательный характер, т. е. не генерирует основной объем прибыли, а значит, льгота для них (в виде освобождения от налога) будет существенно влиять на рентабельность обращения углеродных единиц, но не производства, на котором строится бизнес в целом. Тем самым, при близком рассмотрении, налогоплательщику гораздо выгоднее применять пониженные налоговые ставки, которые, будучи сниженными до 0%<sup>30</sup>, действуют в отношении всей прибыли, как, например, в случае с региональными инвестиционными проектами, реализуемыми в качестве основного вида деятельности, приносящего не менее 90% всех налогооблагаемых доходов (п. 1 ст. 284.3 НК РФ). В результате освобождение от налога на прибыль для участников климатических проектов нельзя поставить в один ряд с пониженными ставками налога на прибыль других режимов: оно имеет более узкий отраслевой охват и не затрагивает доходы от основной деятельности.

Таблица 2

**Льготные налоговые режимы Сахалинской области  
в разрезе составляющих их федеральных налоговых льгот /  
Preferential tax regimes of the Sakhalin region by the type of federal tax incentive**

№ п/п	Налоговый режим	Климатические проекты	РИП	ТОР м СП Владивосток	СПИК 2.0	Курильские острова
1	НДС	Освобождение по операциям проекта	×	Ставка 0% (свободная тамо- женная зона)	×	Ставка 0%; (свободная тамо- женная зона)
2	Налог на прибыль					
2.1	Освобожде- ние	доходов на рын- ке углеродных единиц	×	×	×	от всех обязан- ностей платель- щика на 20 лет
2.2	Федеральная ставка налога на прибыль	×	0% на 10 лет	0% на 5 лет	0% в период оку- паемости инвест- иций на 50%	×
2.3	Региональная ставка налога на прибыль	×	До 10% на первые 5 лет; от 10% на сле- дующие 5 лет	До 5% на первые 5 лет; от 10% на следующие 5 лет	До 17% в период окупаемости инвестиций на 50%*	×

<sup>30</sup> Ставка налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет Сахалинской области, установлена для участников региональных инвестиционных проектов в размере 0% (см. закон Сахалинской области от 27 сентября 2002 г. № 362 «О льготах по налогу на прибыль организаций») и действует в течение пяти лет после получения организацией первой прибыли. Учитывая, что ставка налога, зачисляемого в федеральный бюджет, в этот период также составляет 0%, общий уровень изъятий получается нулевым.

№ п/п	Налоговый режим	Климатические проекты	РИП	ТОР м СП Владивосток	СПИК 2.0	Курильские острова
2.4	Ускоренная амортизация	×	×	×	Повышающий коэффициент	×
3	НДПИ	×	Понижающий коэффициент на 10 лет	Понижающий коэффициент на 10 лет	×	×
4	Транспортный налог	×	×	×	×	Освобождение на 20 лет
5	Налог на имущество	×	×	×	×	Освобождение на 20 лет
6	Земельный налог	×	×	×	×	Освобождение на 20 лет
7	Страховые взносы	×	×	7,6% на 10 лет	×	7,6% на 20 лет

Примечание: к участникам СПИК 1.0 ограничения по периоду окупаемости капитальных вложений в инвестиционный проект не применяются в силу стабилизационной оговорки. Кроме того, как участники промышленных кластеров они могут исчислять страховые взносы по единому пониженному тарифу в размере 7,6%.

Источники: проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России); Налоговый кодекс РФ в редакции от 18 марта 2023 г. / Sources: Climate Tax Incentives Draft of the Russian Ministry of Economic Development; the Russian Tax Code as of the 18th of March 2023.

Систематизировав результаты сравнительного анализа, мы делаем вывод о том, что налоговые льготы, спроектированные для участников климатических проектов, имеют собственное (的独特な) правовое пространство<sup>31</sup>, с которым по целому ряду критериев другие налоговые режимы инвестиционного характера не пересекаются. Следовательно, климатические проекты могут получать меры налоговой поддержки без рисков нарушения периметра действующих в Сахалинской области режимов. Хотя в отдельных случаях перекрытия самих льгот возможны — прежде всего по налогу на прибыль на территории Курильских островов, где любой доход может быть выведен из-под налогообложения без каких-либо исключений, — следует помнить, что у каждого режима есть собственный круг бенефициаров и долгосрочные налоговые освобождения Курил действуют только для вновь создаваемых (по сути, небольших) компаний, а не для крупнейших работающих производств, перед которыми стоит задача снизить объем нетто-выбросов парниковых газов от уже осуществляющей деятельности.

Таким образом, предлагаемые налоговые льготы и режимы инвестиционного характера комплементарны, т. е., различаясь, дополняют друг друга. Соответственно, остается проверить возможность использования действующих налоговых стимулов для поддержки участников климатических проектов.

### Сокращение выбросов парниковых газов как результат регионального инвестиционного проекта

Отвечая на вопрос о наличии/отсутствии эффекта пересечения налоговых льгот и режимов, мы фактически подошли к ответу на второй вопрос. Проектируемые льготы обусловлены раскручиванием рынка углеродных единиц, и при этом ни один из представленных в Сахалинской области льготных налоговых режимов, ориентированных на производство, по своим параметрам не приспособлен к инвестициям на сокращение/поглощение выбросов парниковых газов. В силу несовпадения результатов реализации инвестиционных

<sup>31</sup> Необходимо сделать оговорку, что речь идет не о любых налоговых льготах, а о льготах в том виде, в каком они были представлены Минэкономразвития РФ.

проектов, которые поддерживаются сейчас и которые было предложено поддерживать, конструкция налоговых льгот для участников РИП, реализуемых на Дальнем Востоке и ориентированных на производственную деятельность, не может быть слепо переложена на климатическую повестку. В связи с этим применение ряда действующих налоговых льгот представляется либо невозможным (как в случае с понижающим коэффициентом налога на добычу полезных ископаемых, которая климатическим проектом не предусмотрена) или необоснованным (в части пониженного тарифа страховых взносов к работникам, которые не имеют отношения к проекту). Тем не менее нельзя исключать, что у инвестора может возникнуть соблазн увидеть себя в качестве бенефициара налоговых льгот, которые предоставляются участникам РИП. Ведь если рассматривать инвестиции в сокращение/поглощение выбросов парниковых газов как цель инвестиционного проекта на территории отдельного субъекта РФ, то такой проект будет региональным, имея для такой квалификации необходимые атрибуты, согласованные притом на уровне СНГ. В рамках общепринятого подхода под региональным инвестиционным проектом понимается комплекс мероприятий, во-первых, осуществляемых на территории одного региона; во-вторых, предусматривающих инвестиции; в-третьих, направленных не только на создание новых производств, но и на обновление действующих мощностей<sup>32</sup>. В частности, под таким обновлением можно понимать внедрение зеленых технологий. Кроме того, извлечение прибыли не рассматривается в качестве единственно возможного результата реализации проекта, главным считается достижение полезного эффекта. Очевидно, что углеродная нейтральность является как раз таким эффектом. Как следствие, инвестор, вкладывающий инвестиции в зеленый рост экономики региона и выпускающий в оборот углеродные единицы, действительно становится участником РИП. Однако надо учитывать, что этот статус еще не делает налогоплательщика бенефициаром налоговых льгот, поскольку региональный инвестиционный проект на уровне терминологии не является изобретением налогового законодательства, а поддержка самого инвестора по такому проекту была предусмотрена задолго до появления в НК РФ такой категории налогоплательщиков, как участник РИП, и могла принимать неналоговую форму<sup>33</sup>.

Поэтому сам факт осуществления инвестиций не дает права на уменьшение налогов, и первоочередное значение имеет определение налоговым законодательством, во-первых, тех целей, при которых инвестиционный проект получает сопровождение в виде налоговых льгот, и, во-вторых, стимулируемых капитальных вложений. Согласно ст. 25.8 НК РФ региональным инвестиционным признается проект, реализуемый с целью производства товаров. Как отмечал Минфин России<sup>34</sup>, в региональном инвестиционном проекте могут учитываться затраты на модернизацию основных средств, но такой проект должен быть направлен «на создание и последующую эксплуатацию новых либо модернизацию существующих объектов производства новых товаров». Капитальные вложения в сокращение выбросов парниковых газов не ведут автоматически ни к производству новых товаров, ни к увеличению объемов ранее производимых товаров. Таким образом, реализация климатических проектов не гарантирует организациям права на уменьшение налогов в качестве участников РИП, что оставляет пространство для расширения перечня налоговых льгот (режимов) в рамках климатической повестки. Более того, весомым аргументом в пользу установления специальных мер поддержки для участников климатических проектов и одновременно чертой разграничения налоговых режимов является финансовый порог вхождения в круг бенефициаров. Этим порогом служит минимальный объем

---

<sup>32</sup> Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ № 52-8 «О модельном законе “О региональных инвестиционных проектах”» от 16 апреля 2021 г.

<sup>33</sup> Например, бюджетные ассигнования инвестиционных фондов.

<sup>34</sup> Письмо Минфина России от 20 февраля 2018 г. № 03-06-06-01/10802.

инвестиций, которые инвестору необходимо вложить в проект, чтобы воспользоваться налоговыми льготами. У климатических проектов никаких требований в этом отношении не предусмотрено, тогда как участники РИП могут претендовать на софинансирование через налоговую систему<sup>35</sup> только с условием осуществления капитальных вложений на сумму не менее 50 млн руб., а с 1 января 2029 г. – не менее 300 млрд руб. Поэтому даже если допустить ситуацию, при которой участники климатических проектов были бы приравнены в налоговых целях к участникам РИП, у первых возникли бы серьезные сложности с доступом к поддержке ввиду возможного недостижения порога по инвестициям<sup>36</sup>, в то время как его снижение и тем более отмена не соответствует проводимому курсу налоговой политики, который предусматривает отбор крупных инвестиционных проектов, действительно способных внести заметный вклад в экономическое развитие региона. Подтверждением этому служит переход к механизму СПИК 2.0, при котором необходимым условием поддержки является не только заключение контракта на конкурсной основе, но и участие в нем органов власти всех уровней, что означает просеивание инвестиционных проектов и наличие высокого порога допуска в круг бенефициаров, на которых государство фактически возлагает задачу практической реализации мероприятий промышленной политики.

На этом фоне достаточно либеральным выглядит требование о вложении не менее 500 тыс. руб. инвестиций в деятельность, осуществляющую на одной из территорий опера-жающего развития по соглашению с управляющей компанией. Однако, как отмечалось, режим этих территорий функционирует не везде, а ритм изменения ставок (минимальная – в начальный пятилетний период после получения прибыли, повышенная – в следующую пятилетку) не вписывается в схему функционирования рынка углеродных единиц. Но главным аргументом против взаимозаменяемости налоговых льгот в данном случае является их недоступность в случае осуществления деятельности по добыче нефти и газа, в то время как она является одним из главных источников антропогенного воздействия на природу, ведь «половина из 50 крупнейших источников парниковых газов в мире приходится на нефтяные и газовые месторождения и производственные объекты нефтегазовых компаний»<sup>37</sup>, которые, как известно, широко представлены в Сахалинской области.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Налоговые льготы для участников климатических проектов, которые были разработаны Минэкономразвития России, имея собственные цели и область применения, не содержат финансовых порогов применения и в случае принятия были бы доступны в том числе организациям, не претендующим на льготы по региональным инвестиционным проектам и специальным инвестиционным контрактам. Из этого по-прежнему следует, что многообразие льготных налоговых режимов как состояние российской налоговой системы можно оценивать по-разному, но нельзя сразу принимать за аргумент против точечных налоговых льгот зеленого характера. Последовательный переход к использованию возобновляемых источников энергии нуждается в мерах, которые могли бы его ускорить с учетом того, что экологичность производимой продукции приобретает все большее значение,

<sup>35</sup> Предоставление возможностей и механизмов сэкономить на уплате налогов имеет тот же эффект, который бы возник в случае частичного участия государства в финансировании мероприятий проекта, поскольку в обоих случаях стоимость проекта для инвестора снижается.

<sup>36</sup> Это возможно потому, что объем инвестиций в освоение производства, создание его с нуля требует куда большего финансирования, нежели на обновление имеющихся основных фондов.

<sup>37</sup> СОР27: выбросы парниковых газов от нефти и газа в три раза выше, чем заявляют производители // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/ecology/articles/2022/11/09/949455-cop27-vibrosi-parnikovih-gazov-ot-nefti-gaza-v-tri-raza-vishe-chem-zayavlyayut-proizvoditeli>.

влияя на конкурентоспособность бизнеса в вопросах международной торговли товарами. Вместе с тем, чтобы действительно придать импульс указанным изменениям, необходимо правильно подбирать налоговые льготы, чтобы избежать их искажающего воздействия на распределение ресурсов в экономике. И в этом, по нашему мнению, состоит одна из перспективных задач, которую еще предстоит решить, так как дизайн налоговых льгот, о которых идет речь, далек от оптимального (включает такие недостатки, как учет убытков от операций с углеродными единицами при освобождении от налога на прибыль положительного финансового результата, предоставление льготы по НДС контрагентам инвестора). Не менее важно выработать принципы поддержки региональной экономики мерами федеральной налоговой политики.

### **Список источников**

1. Аронов А. В. Налоговая система: реформы и эффективность // Налоговый вестник. 2001. № 5. С. 33–35.
2. Борзунова О. А. История кодификации налогового законодательства России // Налоги. 2010. № 5. С. 25–29.
3. Васильев Н. В. Создание благоприятных налоговых условий для развития инновационной деятельности // Российский налоговый курьер. 2010. № 17. С. 65–70.
4. Воробей Ю. Л. О специальном налоговом режиме в Магаданской области // Налоговый вестник. 2005. № 5. С. 82–91.
5. Вякина И. В. и др. Инвестиционные налоговые стимулы как инструменты развития территорий // Международный бухгалтерский учет. 2022. № 8. С. 947–966. <https://doi.org/10.24891/re.17.3.540>.
6. Греченюк А. и др. Налоговые механизмы формирования региональной инвестиционной политики // Налоги. 2007. № 5.
7. Еременко Е. А. Специальные налоговые режимы и концепция справедливости налогообложения // Финансы. 2015. № 9. С. 76–80.
8. Малис Н. И., Грундел Л. П. Налоговая политика кризисного периода: поддержка экономики // Финансы. 2020. № 7. С. 16–21.
9. Малис Н. И. Совершенствование налогового механизма — путь к повышению доходов бюджета // Финансы. 2014. № 4. С. 32–36.
10. Нестеров В. В. Сущность налога, его общественное назначение // Налоговый вестник. 2000. № 2. С. 165–168.
11. Орлова О. Е. Строитель-одиночка: какой налоговый режим выбрать? // Строительство: бухгалтерский учет и налогообложение. 2019. № 7. С. 57–65.
12. Подкопаев М. В. О субсидиях за нерабочие дни осени 2021 года и других «коронавирусных» льготах // Бухгалтер Крыма. 2021. № 12. С. 14–16.
13. Савина О. Н. Барьеры в нормативном правовом обеспечении механизма предоставления и применения налоговых льгот и преференций в России // Международный бухгалтерский учет. 2013. № 19 (265). С. 44–60.
14. Саладзе В. Г. К чему приводит снижение налоговых платежей? // Налоговый вестник. 1999. № 1. С. 108–110.
15. Соловьев И. Эффективность налоговых льгот как элемента корректировки налоговой политики государства // Налоговый вестник. 2013. № 11. С. 38–42.
16. Стародубцева В. и др. Подводим итоги 2014 года: положительные и отрицательные // Налоговый учет для бухгалтера. 2015. № 1. С. 10–14.
17. Шестакова Е. Государство и налогоплательщики. Конфликт интересов в налогообложении // Финансовая газета. 2014. № 36. С. 10–11.

---

### **References**

1. Aronov A.V. (2001). Tax System: Reforms and Efficiency. *Nalogovyj vestnik – Tax Bulletin*, 5, 33–35 (In Russ.).
2. Borzunova O.A. (2010). The History of Codification of the Russian Tax Legislation. *Nalogi – Taxes*, 5, 25–29 (In Russ.).
3. Vasil'ev N.V. (2010). Creation of Favorable Tax Conditions for the Development of Innovative Activities. *Rossijskij nalogovyj kur'er – Russian Tax Courier*, 17, 65–70 (In Russ.).
4. Vorobei Yu.L. (2005). About the Special Tax Regime in Magadan Region. *Nalogovyj vestnik – Tax Bulletin*, 5, 82–91 (In Russ.).
5. Vyakina et al. (2022). Investment Tax Incentives as Tools for the Development of Land Areas. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet – International Accounting*, 25 (8), 947–966 (In Russ.). <https://doi.org/10.24891/re.17.3.540>.

6. Grechenyuk A. et al. (2007). Tax Mechanisms for Making the Regional Investment Policy. *Nalogi — Taxes*, 5 (In Russ.).
7. Eremenko E.A. (2015). Special Tax Regimes and the Concept of Tax Fairness. *Finansy — Finance*, 9, 76–80 (In Russ.).
8. Malis N.I., Grundel L.P. (2020). The Tax Policy in a Time of Crisis: Support of the Economy. *Finansy — Finance*, 16–21 (In Russ.).
9. Malis N.I. (2014). Improving the Tax Mechanism is the Way to Increase Budget Revenues. *Finansy — Finance*, 4, 32–36 (In Russ.).
10. Nesterov V.V. (2000). The Essence of the Tax, its Public Purpose. *Nalogovij vestnik — Tax Bulletin*, 2, 165–168 (In Russ.).
11. Orlova O.E. (2019). A Lone Builder: Which Tax Regime Should I Choose? *Stroitel'stvo: buhgalterskij uchet i nalogoblozhenie — Construction: Accounting and Taxation*, 7, 57–65 (In Russ.).
12. Podkopaev M.V. (2021). About Subsidies for Non-Working Days in Autumn 2021 and Other "Coronavirus" Benefits. *Buhgalter Kryma — Accountant of Crimea*, 12, 14–16 (In Russ.).
13. Savina O.N. (2013). Barriers in The Regulatory Legal Support of the Mechanism for Granting and Applying Tax Benefits and Preferences in Russia. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet — International Accounting*, 19 (265), 44–60 (In Russ.).
14. Saladze V.G. (1999). What Does the Reduction in Tax Payments Lead to? *Nalogovij vestnik — Tax Bulletin*, 1, 108–110 (In Russ.).
15. Solov'ev I. (2013). Effectiveness of Tax Incentives as an Element of the Adjustment of the State Tax Policy. *Nalogovij vestnik — Tax Bulletin*, 11, 38–42 (In Russ.).
16. Starodubcev V. et al. (2015). Summing up the Results of 2014: Positive and Negative. *Nalogovij uchet dlya buhgaltera — Tax Accounting for an Accountant*, 1, 10–14 (In Russ.).
17. Shestakova E. (2014). The State and Taxpayers. Conflict of Interest in Taxation. *Finansovaya gazeta — Financial Newspaper*, 36, 10–11 (In Russ.).

**Информация об авторе**

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

**Information about the author**

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

Статья поступила в редакцию 03.04.2023

Article submitted April 3, 2023

Одобрена после рецензирования 24.05.2023

Approved after reviewing May 24, 2023

Принята к публикации 08.06.2023

Accepted for publication June 8, 2023



# Влияние уровня и структуры налогового бремени на неравенство граждан

Андрей Александрович Пугачев

E-mail: andrxim@yandex.ru, ORCID: 0000-0001-7989-6353

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова,  
г. Ярославль, Российская Федерация

## Аннотация

Цель исследования — определение влияния структуры и уровня налогового бремени на неравенство граждан на примере стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Гипотеза исследования — структура и уровень налогового бремени оказывают влияние на неравенство граждан. Тестирование гипотезы проведено с помощью корреляционно-регрессионного анализа зависимости уровня неравенства граждан от структуры налогового бремени посредством ее декомпозиции по отдельным налогам. В качестве показателей неравенства выбраны коэффициент Джини и доля доходов десятой децильной группы. Расчеты проведены с использованием пакета «Анализ данных» в MS Excel для 2000 и 2020 гг. на основе статистических данных Всемирного банка и ОЭСР. Сформированный для исследования Data Set содержит около 1 тыс. показателей.

Наиболее тесная связь с неравенством сложилась у доли всех налогов в ВВП: она на 53–74% объясняет динамику уровня неравенства. Тяжесть налогового бремени оказывает более существенное воздействие на неравенство, чем его структура. Сокращение или рост доли налога в структуре налогового бремени характеризует ослабление или усиление влияния этого налога на неравенство. Изменение структуры налогового бремени в странах ОЭСР в 2020 г. по сравнению с 2000 г. способствовало сглаживанию неравенства граждан за счет наращивания доли подоходного налога при сокращении доли косвенных. Зависимость между показателями налогового бремени и неравенством является нелинейной. Она вписывается в концепцию А. Лаффера. Установление вида этой зависимости позволит решить задачи оптимизации структуры налогового бремени в целях сглаживания неравенства.

**Ключевые слова:** неравенство граждан, подоходный налог, косвенные налоги, коэффициент Джини, доходы десятой децильной группы, страны ОЭСР

**JEL:** H21, H24

**Финансирование:** Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-00365, <https://rscf.ru/project/23-28-00365/>.

**Для цитирования:** Пугачев А. А. Влияние уровня и структуры налогового бремени на неравенство граждан // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 59–77.  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-59-77>.

© Пугачев А. А., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-59-77>

## Impact of the Level and Structure of the Tax Burden on Citizens Inequality

**Andrey A. Pugachev**

P.G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russian Federation

andrxiim@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7989-6353>

### Abstract

The purpose of this study is to determine the impact of the structure and level of the tax burden on inequality of citizens, using the example of the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The hypothesis was that the structure and level of the tax burden affect citizens inequality. This hypothesis was tested using a correlation and regression analysis of the dependence of citizens inequality level on the tax burden structure by decomposing it into separate taxes. The Gini coefficient and the share of income of the tenth decile group were chosen as indicators of inequality. The calculations were carried out using the Data Analysis in MS Excel for the years 2000 and 2020 on the basis of statistical data from the World Bank and OECD. The data set formed for the study contains about 1 thousand indicators.

The share of all taxes in GDP has the closest relationship with inequality: it explains the dynamics of the level of inequality by 53–74%. The severity of the tax burden has a more significant impact on inequality than its structure. The decrease or increase in the share of a tax in the structure of the tax burden characterizes the weakening or strengthening of the impact of this tax on inequality. The change in the structure of the tax burden in OECD countries in 2020 compared to 2000 contributed to the smoothing of citizens inequality by increasing the share of income tax while reducing the share of indirect taxes. The relationship between the indicators of tax burden and inequality is non-linear. It fits into the concept of A. Laffer. Establishing the type of this dependence will make it possible to solve the problem of optimizing the structure of tax burden in order to smooth inequality.

**Keywords:** inequality of citizens, income tax, indirect taxes, Gini coefficient, income of the tenth decile group, OECD countries

**JEL:** H21, H24

**Funding:** The Research was prepared supported by the grant of the Russian Science Foundation No. 23-28-00365, <https://rscf.ru/en/project/23-28-00365/>.

**For citation:** Pugachev A.A. (2023). Impact of the Level and Structure of the Tax Burden on Citizens Inequality. *Financial Journal*, 15 (3), 59–77 (In Russ.).

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-59-77>.

© Pugachev A.A., 2023

---

### ВВЕДЕНИЕ

Влияние налогообложения на неравенство граждан остается одним из актуальных направлений исследований в области поиска возможностей сглаживания неравенства, значимость которого определена его включением Генеральной Ассамблеей ООН в перечень 17 целей устойчивого развития до 2030 г.<sup>1</sup>

Негативное влияние неравенства граждан на экономический рост современной экономической наукой доказывается в том числе и на эмпирических данных, поэтому с такой позицией согласны большинство исследователей [Юревич, 2019]. Вместе с тем среди ученых нет единодушия во взгляде на проблему неравенства, например, Р. И. Капелюшников

<sup>1</sup> Цели в области устойчивого развития / Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/sustainable-development/ru/sustainable-development-goals/>.

отмечает, что «с нормативной точки зрения неравенство — это псевдопроблема (оно никогда не выступает проблемой само по себе). Конечно, оно может быть симптомом каких-то иных серьезных проблем» [Капелюшников, 2017].

Относительно влияния налогов на неравенство большинство ученых сходятся во мнении, что прогрессивный подоходный налог является действенным инструментом сглаживания неравенства граждан [Майбуров, 2021]. Однако по вопросу оценки влияния степени прогрессивности подоходного налога на неравенство исследователи для одних и тех же стран в одни и те же периоды времени приходят к разным выводам. Например, команда исследователей под руководством Т. Piketty проанализировала взаимосвязь социального неравенства в США и степени прогрессивности шкалы подоходного налога за 100 лет. Ученые пришли к выводу, что рост неравенства в США коррелирует со снижением прогрессивности налогов: с 1980 по 2014 г. доля доходов после уплаты налогов, полученная наиболее обеспеченными 10% граждан США, выросла с 30 до 40%, а до уплаты налогов — с 35 до 47% [Piketty et al., 2018].

К альтернативным результатам пришли специалисты Министерства финансов США и Комитета по налогообложению конгресса США. Они утверждают, что выводы, полученные Т. Piketty, при расширении исследуемой выборки не являются надежными: в последние десятилетия налоги в большей степени сокращают неравенство в США. С 1979 г. средние налоговые ставки для 1% наиболее богатых граждан США составили 38% без выраженной динамики, а для децилей с первого по девятый (менее богатые 90% граждан) средние ставки снизились с 25 до 20% [Auten, Splinter, 2022].

Влияние налогообложения на неравенство граждан сегодня рассматривается как аксиома [Piketty, 2014; Stiglitz, 2012; Auten, Splinter, 2022]. Она распространяется как на различные виды налогообложения (подоходное, имущественное) в воздействии на различные проявления неравенства (неравенство доходов, богатства, потребления), так и на налоговое бремя в целом в воздействии на неравенство и благосостояние на макроэкономическом уровне. В большинстве современных эмпирических исследований влияния налогообложения на неравенство граждан в качестве маркера налогового бремени используется соотношение налогов и ВВП. Вместе с тем нетривиальным является вопрос о влиянии на неравенство граждан структуры налогового бремени, соотношения прямых и косвенных налогов. Само по себе влияние структуры налогового бремени на неравенство доказано рядом эмпирических исследований для различных стран в широкой ретроспективе [Hanni et al., 2015; Gornia, 2012; Goñi et al., 2011; Martinez-Vazquez et al., 2011; Martorano, 2018]. Однако вопросы силы такого влияния, вклада удельного веса отдельных налогов в сглаживание неравенства остаются нерешенными.

Так, например, для 14 стран Латинской Америки в 1990–2010 гг. обосновано, что увеличение доли прямых налогов по сравнению с косвенными способствует сокращению неравенства [Martorano, 2018]. Более ранние исследования для Латинской Америки показали, что из-за высокого удельного веса косвенных налогов налогообложение в целом воздействует на неравенство граждан регressive или нейтрально [Hanni et al., 2015; Goñi et al., 2011].

Для стран ОЭСР в 1972–2006 гг. доказано, что косвенные налоги по сравнению с прямыми менее эффективны в сглаживании неравенства [Muinelo-Gallo, Roca-Sagalés, 2013]. В другой публикации по анализу данных для 22 стран ОЭСР с 1999 по 2013 г. отмечено несущественное влияние на уровень неравенства граждан косвенных налогов по сравнению с прямыми [Guillaud et al., 2017].

Цель исследования — определение влияния структуры и уровня налогового бремени на неравенство граждан на примере стран ОЭСР в 2000 и 2020 гг. Гипотеза состоит в том, что структура и уровень налогового бремени оказывают влияние на неравенство граждан.

## МЕТОДЫ И ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА

Тестирование гипотезы исследования проведено с помощью корреляционно-регрессионного анализа зависимости уровня неравенства граждан от структуры налогового бремени посредством ее декомпозиции по отдельным налогам. В качестве показателей неравенства выбраны два альтернативных — коэффициент Джини и доля доходов десятой децильной группы (наиболее обеспеченных граждан). В качестве факторов выбраны доли отдельных налогов в общих налоговых доходах и ВВП.

Анализ проведен по моделям парной линейной регрессии; для множественной регрессии анализ в рамках настоящего исследования нецелесообразен. Для факторов долей отдельных налогов в общих налоговых доходах он некорректен вследствие одинакового знаменателя факторов — суммы налоговых доходов, поскольку сумма долей отдельных налогов в общих налоговых доходах равна единице. Для факторов долей отдельных налогов в ВВП анализ множественной регрессии некорректен ввиду автокорреляции факторов вследствие их одинакового знаменателя — ВВП. Анализ по отдельным налогам позволяет с помощью декомпозиции оценить воздействие каждого из них, то есть оценить влияние структуры налогового бремени на неравенство граждан.

Для оценки влияния уровня налогового бремени на неравенство также проведена (как альтернатива множественной регрессии) оценка взаимосвязи показателей неравенства:

- с долей налогов в ВВП;
- с долей прямых налогов (подоходного, имущественных и налогов на прибыль корпораций) в ВВП и в общих налоговых доходах.

В качестве объекта исследования выбраны страны ОЭСР, потому что для них имеется единая статистическая база данных о налоговых доходах OECD.Stat, формируемая по единой методологии и содержащая данные с 1965 г.

Коэффициент Джини — универсальный показатель неравенства доходов граждан, их концентрации. Принимает значения [0; 1], где 0 — абсолютное равенство, а 1 — абсолютное неравенство. Доля доходов десятой децильной группы — показатель неравенства доходов граждан, характеризующий долю доходов, аккумулируемых 10% наиболее обеспеченных граждан. Коэффициент Джини широко распространен сегодня в исследованиях неравенства [Салмина, 2019]. Однако он не показывает, в сторону каких доходных групп населения происходит перекос, поэтому для идентификации неравенства также использована доля доходов десятой децильной группы.

Два варианта показателей структуры налогового бремени выбраны, поскольку по сравнению с долей в общих налоговых доходах доля налога в ВВП учитывает не только структуру налогового бремени, но и его тяжесть, то есть саму налоговую нагрузку.

Расчеты проведены с использованием пакета «Анализ данных» в MS Excel для 2000 и 2020 гг. на основе официальных статистических данных Всемирного банка (*The World Bank Data*) по показателям неравенства и ОЭСР (OECD.Stat) по показателям структуры налогового бремени в странах ОЭСР.

Используемые в рамках исследования показатели неравенства граждан и структуры налогового бремени, а также источники статистических данных представлены в табл. 1.

Таблица 1

### Показатели неравенства граждан и структуры налогового бремени / Indicators of citizens inequality and the structure of the tax burden

Показатели	Идентификатор	Источник данных
Коэффициент Джини	G	Всемирный банк ( <a href="https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2021&amp;start=2000&amp;view=chart">https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2021&amp;start=2000&amp;view=chart</a> )

Показатели	Идентификатор	Источник данных
Доля доходов десятой децильной группы	$d_{10}$	Всемирный банк ( <a href="https://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.10TH.10?end=2021&amp;start=2000&amp;view=chart">https://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.10TH.10?end=2021&amp;start=2000&amp;view=chart</a> )
Доля подоходного налога в общих налоговых доходах	$x_1$	
Доля имущественных налогов в общих налоговых доходах	$x_2$	
Доля косвенных налогов в общих налоговых доходах	$x_3$	
Доля прямых налогов в общих налоговых доходах	$x_4$	
Доля корпоративного подоходного налога в общих налоговых доходах	$x_5$	OECD.Stat ( <a href="https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=Rev&amp;lang=en">https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=Rev&amp;lang=en</a> )
Доля подоходного налога в ВВП	$x_6$	
Доля имущественных налогов в ВВП	$x_7$	
Доля косвенных налогов в ВВП	$x_8$	
Доля прямых налогов в ВВП	$x_9$	
Доля корпоративного подоходного налога в ВВП	$x_{10}$	
Доля общей суммы налогов в ВВП	$x_{11}$	

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Сформированный в рамках исследования Data Set статистических индикаторов уровня неравенства граждан и структуры налогового бремени в странах ОЭСР в 2000 и 2020 гг. содержит около 1 тыс. показателей.

## ВЛИЯНИЕ ДОЛИ НАЛОГОВ В ОБЩИХ НАЛОГОВЫХ ДОХОДАХ НА НЕРАВЕНСТВО ГРАЖДАН В СТРАНАХ ОЭСР

На первом этапе исследования определена зависимость неравенства граждан от структуры налогового бремени по показателям доли отдельных налогов в налоговых доходах стран ОЭСР. Результаты для 2000 г. представлены в табл. 2, а для 2020 г. — в табл. 3.

Таблица 2

**Результаты корреляционно-регрессионного анализа  
зависимости неравенства граждан от доли отдельных налогов  
в общих налоговых доходах в странах ОЭСР в 2000 г. /**

**Results of correlation and regression analysis of the dependence of citizens' inequality  
on the share of individual taxes in total tax revenues of OECD countries in 2000**

Показатель	Фактор	Уравнение линейной регрессии	Коэффициент корреляции r	Коэффициент детерминации R <sup>2</sup>	Уровень значимости α по F-критерию Фишера	Станд. ошибка	Оценка связи по шкале Чеддока
G	$x_1$	$G = -0,0032 x_1 + 0,4228$	-0,438	0,192	0,05	0,075	Умеренная
	$x_2$	$G = 0,0037 x_2 + 0,332$	0,118	0,019	-	0,090	Слабая
	$x_3$	$G = 0,0063 x_3 + 0,1494$	0,673	0,453	0,01	0,068	Заметная
	$x_4$	$G = -0,0016 x_4 + 0,4077$	-0,239	0,057	-	0,081	Слабая
	$x_5$	$G = 0,0028 x_5 + 0,3116$	0,153	0,023	-	0,082	Слабая
$d_{10}$	$x_1$	$d_{10} = -0,290 x_1 + 35,448$	-0,477	0,227	0,05	6,076	Умеренная
	$x_2$	$d_{10} = 0,1431 x_2 + 27,906$	0,064	0,004	-	7,343	-
	$x_3$	$d_{10} = 0,5004 x_3 + 12,444$	0,681	0,464	0,01	5,385	Заметная
	$x_4$	$d_{10} = -0,188 x_4 + 35,919$	-0,333	0,111	-	6,518	Умеренная
	$x_5$	$d_{10} = 0,1331 x_5 + 26,451$	0,090	0,008	-	6,883	-

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

По результатам корреляционно-регрессионного анализа установлено, что более существенная связь у показателей неравенства в 2000 г. имела место с долей косвенных налогов в общих налоговых доходах. Связь является положительной как для коэффициента Джини ( $r = 0,673$ ,  $R^2 = 0,453$ ), так и для доли доходов десятой децильной группы ( $r = 0,681$ ,  $R^2 = 0,464$ ), то есть чем выше доля косвенных налогов в общих налоговых доходах бюджета, тем выше неравенство граждан. Уровень значимости по F-критерию Фишера 1%.

Подоходный налог имеет умеренную связь с результатирующими показателями: для коэффициента Джини  $r = -0,438$ ,  $R^2 = 0,192$ , для доли доходов десятой децильной группы  $r = -0,477$ ,  $R^2 = 0,227$ . Уровень значимости по F-критерию Фишера 5%. Здесь связь является отрицательной: чем выше доля подоходного налога в общих налоговых доходах, тем ниже уровень неравенства граждан. Имущественные налоги граждан, налог на прибыль корпораций, как и сумма прямых налогов, не оказывают существенного влияния на уровень неравенства граждан: статистически значимая связь между этими показателями отсутствует.

Таблица 3

**Результаты корреляционно-регрессионного анализа зависимости неравенства граждан от доли отдельных налогов в общих налоговых доходах в странах ОЭСР в 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран /  
Results of correlation and regression analysis of the dependence of citizens' inequality on the share of individual taxes in total tax revenues of OECD countries in 2020 according to a comparable range of countries since 2000**

Показатель	Фактор	Уравнение линейной регрессии	Коэффициент корреляции $r$	Коэффициент детерминации $R^2$	Уровень значимости $\alpha$ по F-критерию Фишера	Станд. ошибка	Оценка связи по шкале Чеддока
G	$x_1$	$G = -0,0027 x_1 + 0,4095$	-0,428	0,184	0,05	0,061	Умеренная
	$x_2$	$G = 0,0042 x_2 + 0,3226$	0,206	0,042	-	0,073	Слабая
	$x_3$	$G = 0,0043 x_3 + 0,2180$	0,466	0,217	0,05	0,066	Умеренная
	$x_4$	$G = 0,0002 x_4 + 0,3287$	0,043	0,002	-	0,067	-
	$x_5$	$G = 0,0065 x_5 + 0,2776$	0,577	0,332	0,01	0,055	Заметная
$d_{10}$	$x_1$	$d_{10} = -0,263 x_1 + 34,447$	-0,507	0,257	0,05	4,727	Заметная
	$x_2$	$d_{10} = 0,1054 x_2 + 26,949$	0,105	0,011	-	5,783	Слабая
	$x_3$	$d_{10} = 0,3615 x_3 + 17,019$	0,515	0,266	0,01	4,983	Заметная
	$x_4$	$d_{10} = -0,036 x_4 + 28,924$	-0,078	0,006	-	5,467	-
	$x_5$	$d_{10} = 0,4872 x_5 + 22,804$	0,540	0,292	0,01	4,614	Заметная

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Важно отметить, что в 2020 г. статистика имеется по более широкому кругу стран – 37 стран вместо 24 в 2000 г. – в связи с расширением ОЭСР. Этим обстоятельством продиктована необходимость проведения анализа по данным 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран.

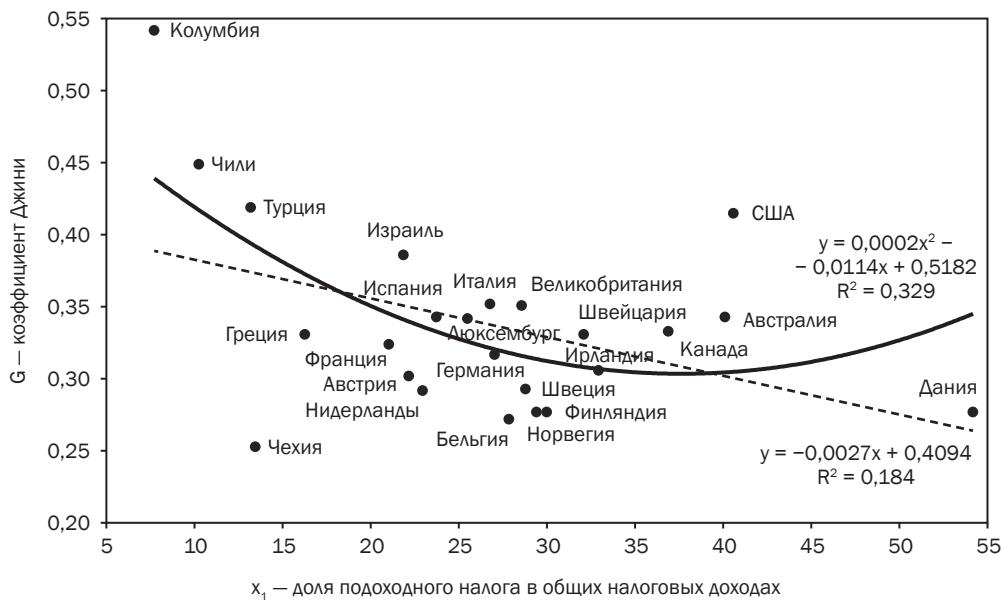
В 2020 г. ситуация изменилась относительно 2000 г.: статистически значимой стала также связь между долей налога на прибыль корпораций и показателями неравенства граждан.

Доли трех исследуемых налогов в общих налоговых доходах в 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран имеют заметную связь с показателями неравенства граждан: подоходного налога, косвенных налогов и налога на прибыль корпораций. Доля суммы прямых налогов и доля имущественных налогов в совокупных налоговых доходах не оказывают значимого влияния на уровень неравенства.

По подоходному налогу зависимость является отрицательной: для коэффициента Джини  $r = -0,428$ ,  $R^2 = 0,183$ , для доли доходов десятой децильной группы  $r = -0,507$ ,  $R^2 = 0,257$ . Уровень значимости по F-критерию Фишера 5%. Отрицательная связь здесь свидетельствует о позитивном воздействии перераспределительного механизма подоходного налога на неравенство за счет его прогрессивной шкалы. Соотношение коэффициента Джини и доли подоходного налога в общих налоговых доходах представлено на рис. 1.

Рисунок 1

**Соотношение коэффициента Джини и доли подоходного налога в общих налоговых доходах в странах ОЭСР в 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран /  
The ratio of the Gini coefficient and the share of income tax in total tax revenues of OECD countries in 2020 for a comparable range of countries since 2000**



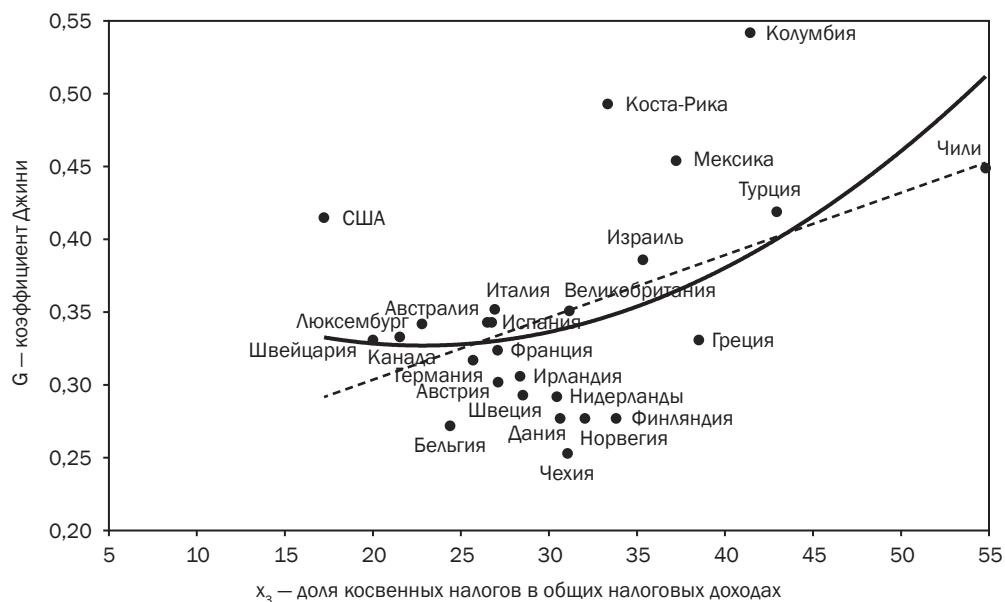
Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Уравнения и графики представлены как для линейной (пунктирная линия), так и для нелинейной (сплошная) регрессии. Их анализ позволяет предположить, что фактически зависимость является нелинейной, квадратичной функцией, поскольку для такой зависимости коэффициент детерминации — наибольший по сравнению со степенной, экспоненциальной функцией или другими полиномами. Зависимость уровня неравенства по коэффициенту Джини от доли подоходного налога в налоговых доходах описывается квадратичной функцией, что графически (рис. 1) представлено параболой ветвями вверх. С ростом доли подоходного налога в общих налоговых доходах неравенство до определенного уровня снижается, а после его достижения — возрастает, что обусловлено ростом теневого сектора при повышении налогового бремени. Следовательно, эта зависимость также подчиняется кривой А. Лаффера [Laffer, Seymour, 1979]. При тестировании этой гипотезы на примере стран ОЭСР в 2020 г. и построении квадратичной зависимости коэффициент детерминации  $R^2$  возрастает до 0,329, то есть зависимость становится более тесной по сравнению с линейной ( $R^2 = 0,184$ ), что подтверждает гипотезу.

По косвенным налогам зависимость является положительной: для коэффициента Джини  $r = 0,466$ ,  $R^2 = 0,217$ , для доли доходов десятой децильной группы  $r = 0,515$ ,  $R^2 = 0,266$ . Уровень значимости по F-критерию Фишера 5% и 1% соответственно. Соотношение коэффициента Джини и доли косвенных налогов в общих налоговых доходах представлено на рис. 2.

Рисунок 2

**Зависимость коэффициента Джини от доли косвенных налогов  
в общих налоговых доходах в странах ОЭСР в 2020 г.  
по сопоставимому с 2000 г. кругу стран /  
The dependence of the Ginny coefficient on the share of indirect tax  
in total tax revenues of OECD countries in 2020  
for a comparable range of countries since 2000**



Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

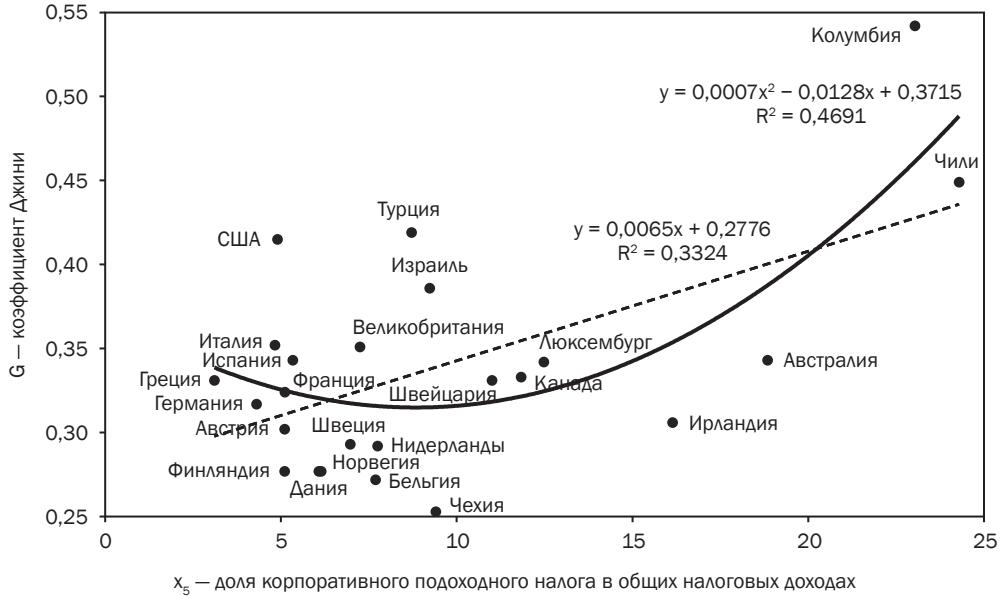
Графическое представление прямой зависимости иллюстрирует, что в странах с высокой долей косвенных налогов (более 35–40%) имеет место высокий уровень неравенства ( $G > 0,4$ ). Повышение доли косвенных налогов происходит при закономерном снижении доли прямых, в том числе подоходного налога, что, в свою очередь, не позволяет обеспечить его сглаживающее воздействие на неравенство граждан. Так, Чили, Колумбия, Турция, расположенные в правой части графика на рис. 2, вследствие высокой доли косвенных налогов, на рис. 1, напротив, находятся в левой части графика, что обусловлено низкой долей подоходного налога. Высокий уровень неравенства в этих странах продиктован структурой налогового бремени с существенным перекосом в пользу доли косвенных налогов до 40–55% (в среднем по ОЭСР – 31,9%) при сокращении доли подоходного налога до 6–13% (в среднем по ОЭСР – 26,4%).

Сокращение удельного веса косвенных налогов в структуре налогового бремени приводит к благоприятному воздействию на неравенство за счет того, что налогообложение потребления, при прочих равных условиях, имеет более существенное воздействие на наименее обеспеченных граждан, которые основную часть своего дохода или весь доход направляют на текущее потребление.

По налогу на прибыль корпораций зависимость также положительная: для коэффициента Джини  $r = 0,577$ ,  $R^2 = 0,332$ , для доли доходов десятой децильной группы  $r = 0,540$ ,  $R^2 = 0,292$ . Уровень значимости по F-критерию Фишера 1%. Графически соотношение коэффициента Джини и доли корпоративного подоходного налога в общих налоговых доходах представлено на рис. 3.

Рисунок 3

**Зависимость коэффициента Джини от доли корпоративного подоходного налога в общих налоговых доходах в странах ОЭСР в 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран /  
The dependence of the Ginny coefficient on the share of corporate income tax in total tax revenues of OECD countries in 2020 for a comparable range of countries since 2000**



Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

В Колумбии и Чили, как странах с наиболее высокой долей корпоративного подоходного налога в общих налоговых доходах (24–25% при средней по ОЭСР доле 8,8%), уровень неравенства граждан очень высок, коэффициент Джини достигает 0,45–0,55 (в среднем по ОЭСР – 0,33). Эти страны привели структуру налогового бремени к существенному перекосу в пользу косвенных налогов и налога на прибыль корпораций, что не позволяет им реализовать потенциал налогового воздействия на сокращение неравенства.

Зависимость коэффициента Джини от доли корпоративного подоходного налога в общих налоговых доходах является положительной. Полагаем, что перераспределительное воздействие налогообложения прибыли на неравенство граждан обусловлено в первую очередь дивидендными выплатами, напрямую зависящими от финансового результата деятельности корпораций и аккумулируемыми наиболее обеспеченными гражданами.

Корреляционно-регрессионный анализ показал, что, как и для доли подоходного налога, зависимость коэффициента Джини от корпоративного подоходного налога является нелинейной. Графический анализ подтверждает это предположение: для квадратичной функции коэффициент детерминации  $R^2$  составляет 0,469, что существенно выше, чем для линейной – 0,332, и свидетельствует о более тесной связи. Графиком, как и для доли подоходного налога, здесь является парабола ветвями вверх. Предполагаем, что с ростом доли подоходного налога в налоговых доходах неравенство станет снижаться до определенного уровня, а после достижения точки экстремума – возрастать вследствие роста уклонения налогоплательщиков от уплаты налогов, а также роста теневой экономики.

Относительно изменений структуры налогового бремени отметим, что по сравнению с 2000 г. в 2020 г. отмечено появление заметной зависимости уровня неравенства от доли налога на прибыль корпораций в общих налоговых доходах, при этом зависимость от доли косвенных налогов ослабла, а от доли подоходного налога осталась на сопоставимом уровне.

В среднем по сопоставимому кругу стран в рамках анализируемого периода доля подоходного налога в общих налоговых доходах имела тенденцию к росту с 26,1 до 26,9%. Доли косвенных налогов и налога на прибыль в общих налоговых доходах, напротив, имели тенденцию к снижению: с 32,6 до 30,6% и с 10,6 до 9,4% соответственно. Снижение их доли в общих налоговых доходах в пользу подоходного налога способствовало сглаживанию неравенства граждан в странах ОЭСР.

Результаты анализа для 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран существенно отличаются от результатов по всем странам ОЭСР. Единственной статистически значимой стала зависимость между неравенством граждан и долей налога на прибыль корпораций: для коэффициента Джини  $r = 0,534$ ,  $R^2 = 0,285$ . Это обусловлено тем, что в новых странах — членах ОЭСР, которые были исключены из анализа для обеспечения сопоставимости, структура налогообложения отличается от наиболее развитых «традиционных» стран-участниц. Прежде всего это новые члены ЕС (Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Эстония) и другие менее развитые государства (Мексика, Коста-Рика).

За исключением Исландии, в этих странах доля подоходного налога в общих налоговых доходах бюджета ниже по сравнению с большинством «традиционных» участников ОЭСР. Уровень неравенства граждан в новых странах — членах ОЭСР различный: от наиболее существенного  $G > 0,4$  в Мексике и Коста-Рике до минимальных значений 0,23–0,24 в Словакии и Словении. Низкий уровень подоходного налога в структуре налогового бремени не позволяет воздействовать на неравенство в этих странах.

## **ВЛИЯНИЕ ДОЛИ НАЛОГОВ В ВВП СТРАН ОЭСР НА НЕРАВЕНСТВО ГРАЖДАН**

На втором этапе исследования определена зависимость неравенства граждан от структуры налогового бремени по удельным весам отдельных налогов в ВВП стран ОЭСР. По сравнению с долей в общих налоговых доходах доля налога в ВВП учитывает не только структуру налогового бремени, но и его тяжесть, то есть саму налоговую нагрузку. Результаты для 2000 г. представлены в табл. 4, а для 2020 г. — в табл. 5.

Таблица 4

**Результаты корреляционно-регрессионного анализа  
зависимости неравенства граждан от доли отдельных налогов в ВВП  
в странах ОЭСР в 2000 г. /**  
**Results of correlation and regression analysis of the dependence of citizens'  
inequality on the share of GDP of OECD countries in 2000**

Показатель	Фактор	Уравнение линейной регрессии	Коэффициент корреляции $r$	Коэффициент детерминации $R^2$	Уровень значимости $\alpha$ по F-критерию Фишера	Станд. ошибка	Оценка связи по шкале Чедока
G	$x_6$	$G = -0,0091 x_6 + 0,4259$	-0,573	0,329	0,01	0,068	Заметная
	$x_7$	$G = -0,0182 x_7 + 0,3913$	-0,217	0,047	-	0,092	Слабая
	$x_8$	$G = -0,0187 x_8 + 0,5504$	-0,530	0,283	0,01	-0,080	Заметная
	$x_9$	$G = -0,0082 x_9 + 0,4636$	-0,595	0,354	0,01	0,067	Заметная
	$x_{10}$	$G = -0,0175 x_{10} + 0,4040$	-0,364	0,133	-	0,078	Умеренная
	$x_{11}$	$G = -0,0079 x_{11} + 0,6175$	-0,862	0,743	0,01	0,046	Тесная

Показатель	Фактор	Уравнение линейной регрессии	Коэффициент корреляции r	Коэффициент детерминации R <sup>2</sup>	Уровень значимости α по F-критерию Фишера	Станд. ошибка	Оценка связи по шкале Чеддока
$d_{10}$	$x_6$	$d_{10} = -0,758 x_6 + 35,127$	-0,577	0,333	0,01	5,643	Заметная
	$x_7$	$d_{10} = -0,392 x_7 + 28,698$	-0,027	0,002	-	9,721	-
	$x_8$	$d_{10} = -1,281 x_8 + 42,426$	-0,460	0,218	0,05	6,648	Умеренная
	$x_9$	$d_{10} = -0,733 x_9 + 39,052$	-0,634	0,402	0,01	5,343	Заметная
	$x_{10}$	$d_{10} = -1,526 x_{10} + 33,385$	-0,392	0,153	-	6,359	Умеренная
	$x_{11}$	$d_{10} = -0,591 x_{11} + 48,576$	-0,820	0,672	0,01	4,217	Тесная

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Таблица 5

**Результаты корреляционно-регрессионного анализа  
зависимости неравенства граждан от доли отдельных налогов в ВВП  
в странах ОЭСР в 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран /  
Results of correlation and regression analysis of the dependence of citizens'  
inequality on the share of GDP of OECD countries in 2020  
according to a comparable range of countries since 2000**

Показатель	Фактор	Уравнение линейной регрессии	Коэффициент корреляции r	Коэффициент детерминации R <sup>2</sup>	Уровень значимости α по F-критерию Фишера	Станд. ошибка	Оценка связи по шкале Чеддока
$G$	$x_6$	$G = -0,0079 x_6 + 0,4126$	-0,569	0,324	0,01	0,055	Заметная
	$x_7$	$G = -0,0088 x_7 + 0,370$	-0,106	0,020	-	0,076	-
	$x_8$	$G = -0,0126 x_8 + 0,477$	-0,473	0,223	0,05	0,068	Умеренная
	$x_9$	$G = -0,0058 x_9 + 0,422$	-0,452	0,204	0,05	0,060	Умеренная
	$x_{10}$	$G = -0,014 x_{10} + 0,387$	-0,392	0,154	-	6,359	Умеренная
	$x_{11}$	$G = -0,0062 x_{11} + 0,5546$	-0,765	0,585	0,01	0,048	Тесная
$d_{10}$	$x_6$	$d_{10} = -0,687 x_6 + 33,940$	-0,607	0,368	0,01	4,360	Заметная
	$x_7$	$d_{10} = -0,621 x_7 + 29,1$	-0,132	0,018	-	5,792	-
	$x_8$	$d_{10} = -0,790 x_8 + 35,906$	-0,394	0,155	0,05	3,952	Умеренная
	$x_9$	$d_{10} = -0,561 x_9 + 35,622$	-0,530	0,281	0,01	4,651	Заметная
	$x_{10}$	$d_{10} = 0,9521 x_{10} + 24,636$	0,200	0,040	-	5,372	Слабая
	$x_{11}$	$d_{10} = -0,450 x_{11} + 43,089$	-0,732	0,536	0,01	3,960	Тесная

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

По сравнению с долями налогов в общих налоговых доходах их доли в ВВП имеют в целом более тесную связь с уровнем неравенства, что иллюстрируют показатели корреляционно-регрессионного анализа. Статистически значимая зависимость имеет место между показателями неравенства и долями подоходного, косвенных и прямых налогов в ВВП, а также долей всех налоговых поступлений в ВВП. Значимая связь между неравенством и долей в ВВП отсутствует для имущественных и корпоративного подоходного налога. При этом по всем налогам связь является отрицательной — чем выше их доля в ВВП, тем ниже уровень неравенства граждан как по коэффициенту Джини, так и по доле доходов 10% наиболее богатых граждан.

Существенным отличием от результатов анализа по доле налогов в налоговых доходах является проявление заметной зависимости неравенства от доли прямых налогов в ВВП, поскольку между неравенством и их долей в общей сумме налогов статистически значимой связи выявлено не было. В 2000 г. в странах ОЭСР повышение доли прямых

налогов в ВВП приводило к сокращению неравенства. Связь является отрицательной как для коэффициента Джини ( $r = -0,595$ ,  $R^2 = 0,354$ ), так и для доли доходов десятой децильной группы ( $r = -0,634$ ,  $R^2 = 0,402$ ) при уровне значимости по F-критерию Фишера 1%.

Доля косвенных налогов в ВВП имеет заметную связь с коэффициентом Джини  $r = -0,530$ ,  $R^2 = 0,283$ , а для доли доходов десятой децильной группы связь является умеренной —  $r = -0,460$ ,  $R^2 = 0,218$ . Уровень значимости по F-критерию Фишера — 1% и 5% соответственно. Более низкая значимость для доходов десятой децильной группы обусловлена тем, что склонность к потреблению для наиболее обеспеченных граждан ниже, чем для менее обеспеченных, поэтому налогообложение потребления менее значимо для наиболее обеспеченных граждан.

Доля подоходного налога в ВВП имеет заметную связь с результирующими показателями: для коэффициента Джини  $r = -0,573$ ,  $R^2 = 0,329$ , а для доли доходов десятой децильной группы связь является умеренной —  $r = -0,577$ ,  $R^2 = 0,333$ . Уровень значимости по F-критерию Фишера 1%.

Наиболее тесную связь с результирующими показателями имеет доля всех налогов в ВВП: для коэффициента Джини  $r = -0,862$ ,  $R^2 = 0,743$ , а для доли доходов десятой децильной группы связь является умеренной —  $r = -0,820$ ,  $R^2 = 0,672$ . Это свидетельствует о том, что доля налогов в ВВП на 74,3% объясняет дисперсию коэффициента Джини для стран ОЭСР в 2000 г. Уровень значимости по F-критерию Фишера 1%. Следовательно, доля налогов в ВВП как показатель уровня налогового бремени более значима с позиций сглаживания неравенства граждан, чем структура налогового бремени.

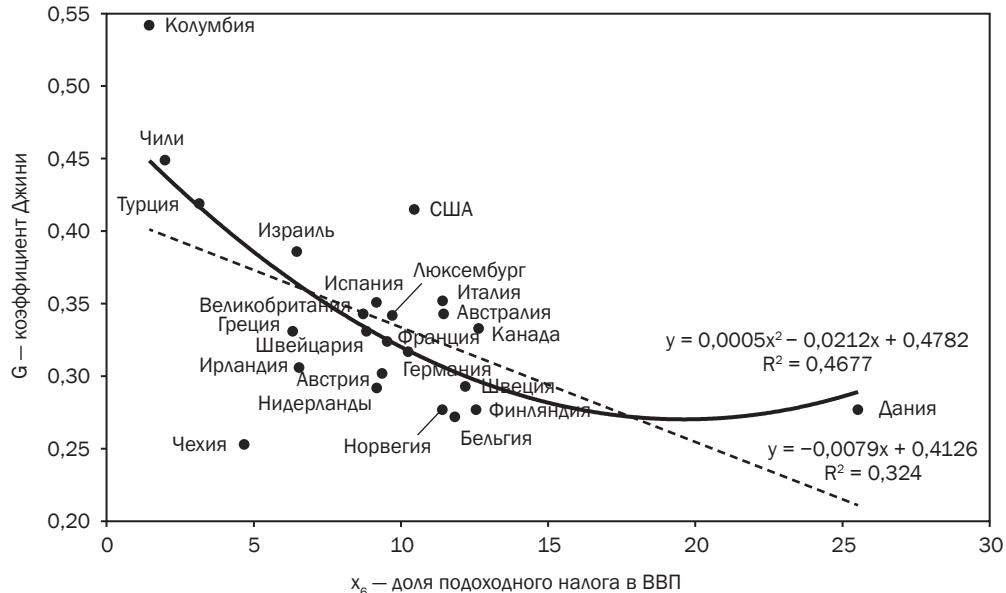
Анализ по сопоставимому с 2000 г. кругу стран ОЭСР для 2020 г. показал, что статистически значимая связь между уровнем неравенства и долей налогов в ВВП наблюдается по подоходному, косвенному и прямым налогам, а также по доле всех налогов в ВВП. В 2000 г. ситуация была аналогичной. Связь является отрицательной как для коэффициента Джини, так и для доли доходов десятой децильной группы. По-прежнему влияние доли имущественных налогов и доли налога на прибыль корпораций в ВВП осталось статистически незначимым. По сравнению с 2000 г. существенного однонаправленного изменения тесноты связи не произошло, однако по доле всех налогов в ВВП связь с неравенством ослабла: для коэффициента Джини с  $r = -0,862$ ,  $R^2 = 0,743$  до  $r = -0,765$ ,  $R^2 = 0,585$ , а для доли доходов десятой децильной группы с  $r = -0,820$ ,  $R^2 = 0,672$  до  $r = -0,732$ ,  $R^2 = 0,536$ . Это свидетельствует о проявлении иных факторов, обуславливающих динамику уровня неравенства в странах ОЭСР, помимо динамики доли налогов в ВВП, то есть об усложняющемся воздействии социально-экономических факторов на неравенство граждан.

По сравнению с анализом, проведенным для доли налогов в общей налоговой нагрузке, анализ для доли налогов в ВВП продемонстрировал отсутствие зависимости уровня неравенства от доли налога на прибыль корпораций в ВВП в отличие от его доли в общей налоговой нагрузке, а также и наличие зависимости от доли прямых налогов в ВВП в отличие от доли прямых налогов в общих налоговых доходах. Это обусловлено тем, что показатель доли налогов в ВВП учитывает не только структуру налогового бремени, но и его тяжесть. Доля корпоративного подоходного налога в ВВП не оказывает существенного влияния на неравенство, а его доля в общих налоговых доходах — оказывает, что обусловлено низким уровнем налогового бремени налога на прибыль корпораций в ВВП (по сравнению с подоходным и косвенными налогами) — 3,6% в 2000 г. и 3,1% в 2020 г. в среднем по ОЭСР.

Рассмотрим подробнее с графическим представлением на рис. 4 и 5 зависимость уровня неравенства от двух наиболее влияющих факторов — доли подоходного налога и общих налоговых доходов в ВВП.

Рисунок 4

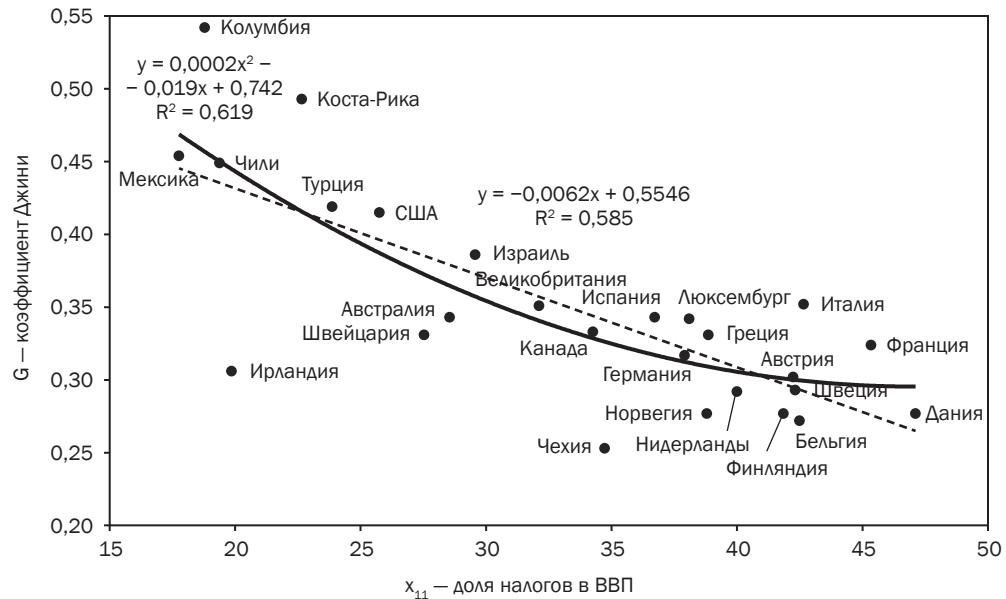
**Соотношение коэффициента Джини и доли подоходного налога в ВВП в странах ОЭСР в 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран /  
The ratio of the Gini coefficient and the share of income tax in GDP of OECD countries in 2020 according to a comparable range of countries since 2000**



Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Рисунок 5

**Соотношение коэффициента Джини и доли налогов в ВВП в странах ОЭСР в 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран /  
The ratio of the Gini coefficient and the share of tax in GDP of OECD countries in 2020 according to a comparable range of countries since 2000**



Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

Анализ линейной регрессии показал, что для коэффициента Джини в 2020 г. коэффициент детерминации  $R^2$  составил 0,324 по сопоставимому с 2000 г. кругу стран. Графически это выражено пунктирной прямой с отрицательным наклоном. Для тестирования гипотезы о нелинейности связи между неравенством граждан и структурой налогового бремени исследована квадратичная функция. Коэффициент детерминации  $R^2$  по сравнению с линейной зависимостью возрос с 0,324 до 0,468. Это свидетельствует о том, что динамика доли подоходного налога в ВВП в странах ОЭСР в 2020 г. на 46,8% объясняет динамику коэффициента Джини.

Для линейной регрессии зависимости коэффициента Джини от доли налогов в ВВП  $R^2$  составил 0,585 по сопоставимому с 2000 г. кругу стран в 2020 г. Графически это выражено пунктирной прямой с отрицательным наклоном. Также исследована квадратичная функция. Коэффициент детерминации  $R^2$  по сравнению с линейной зависимостью возрос незначительно — с 0,585 до 0,619. Тем не менее квадратичная зависимость здесь также лучше описывает связь неравенства граждан и налогового бремени по сравнению с линейной. Соответственно, на 61,9% изменение фактора доли налогов в ВВП объясняет изменение результата — коэффициента Джини.

Относительно изменений структуры налогового бремени отметим, что по сравнению с 2000 г. в 2020 г. отмечено снижение уровня зависимости от доли всех налогов в ВВП и доли прямых налогов в ВВП. В среднем по сопоставимому кругу стран в рамках анализируемого периода доля налогов в ВВП оставалась стабильной — 33,6% в 2000 г. и 33,4% в 2020 г. Доля прямых налогов в ВВП при этом имела тенденцию к снижению: с 15,3 до 14,7% соответственно. Уменьшение их доли в общих налоговых доходах в пользу косвенных налогов не позволило реализовать потенциал сглаживания неравенства граждан в странах ОЭСР.

Особенностями результатов анализа для 2020 г. по всем странам ОЭСР относительно результатов по сопоставимому с 2000 г. кругу стран являются существенное снижение взаимосвязи между показателями неравенства и долей подоходного налога в ВВП и всех налогов в ВВП. Для зависимости между коэффициентом Джини и долей налогов в ВВП  $R^2$  сократился с 0,585 по сопоставимому кругу стран до 0,511 для всех стран, а для доли подоходного налога в ВВП — с 0,324 до 0,209.

В новых странах — членах ОЭСР сложился относительно низкий уровень налогового бремени по подоходному налогу, поэтому он не является единственным инструментом сглаживания неравенства граждан.

По доле налогов в ВВП в 2020 г. разницы между странами ОЭСР, по которым были статистические данные на 2000 г. и по которым они отсутствовали, не наблюдается. Вместе с тем в странах с низким уровнем налогового бремени (15–25%) имеет место высокий уровень неравенства ( $G > 0,4$ ). Это утверждение не выполняется только для Ирландии, вероятно, в силу известных особенностей налоговой системы.

## **ДИСКУССИЯ**

В рамках исследования подтверждена гипотеза, что структура и уровень налогового бремени оказывают влияние на неравенство граждан.

Тестирование гипотезы проведено посредством корреляционно-регрессионного анализа 66 зависимостей. Для 11 показателей-факторов структуры налогового бремени (в общих налоговых доходах и ВВП) исследования зависимости двух показателей-результатов (коэффициента Джини и доли доходов десятой децильной группы) проведены трижды: за 2000 и 2020 г., а также за 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран — для исключения влияния расширения статистических данных ОЭСР.

Существенных различий во влиянии структуры налогового бремени на оба выбранных показателя-результата — коэффициент Джини и долю доходов десятой децильной группы —

не установлено. Соответственно, возможен выбор обоих показателей неравенства граждан в зависимости от исследовательских задач.

Расширение статистических данных по странам ОЭСР в 2020 г. по сравнению с 2000 г. с 24 до 37 стран оказало существенное влияние на результаты исследования. Этим обусловлена необходимость проведения анализа по данным 2020 г. по сопоставимому с 2000 г. кругу стран.

Тем не менее в целях сравнительного анализа проведена оценка для 2020 г. как по сопоставимому с 2000 г. кругу стран, так и по всем странам — членам ОЭСР. К «новым» странам относятся вновь присоединившиеся к ОЭСР страны ЕС (Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Эстония) и другие менее развитые (Мексика, Коста-Рика) по сравнению со «старыми» странами — членами ОЭСР. Поскольку в «новых» странах структура налогового бремени отличается от наиболее развитых «традиционных» стран-участниц, то проведенное сопоставление результатов для 2020 г. позволило установить, что эти различия оказали существенное влияние на зависимость уровня неравенства граждан от структуры налогового бремени.

Для обеспечения сопоставимости результатов вместо исключения данных по новым странам — членам ОЭСР в 2020 г. может быть применено построение регрессионных моделей с фиктивными переменными, что представляет существенный интерес и открывает перспективы для продолжения исследований в этом направлении.

Полученные результаты могут быть использованы в дальнейшем для исследования зависимости отдельно в группах развитых и развивающихся государств в продолжение идей С. Кузнецца [Kuznets, 1955] или группах стран, объединенных по показателям социально-экономического развития, как, например, в исследовании Л. М. Григорьева и В. А. Павлюшиной [Григорьев, Павлюшина, 2018].

Также выводы можно применить для исследования воздействия структуры налогового бремени на неравенство граждан в России с учетом как ретроспективы преобразований налоговой системы, так и перспектив ее совершенствования [Безпалов и др., 2020; Землякова, 2018; Пугачев, 2017]. Так, сегодня важно понимать, как отразилось на неравенстве граждан введение с 2021 г. прогрессивной ставки НДФЛ в России — 15% для доходов свыше 5 млн руб. в год. Очевидно, что при сложившемся уровне неравенства доходов такая мягкая прогрессия не окажет существенного сглаживающего воздействия, однако проведение подобного анализа для России будет способствовать обоснованию необходимости дальнейшего усиления прогрессии и введения необлагаемого НДФЛ минимума с позиции сокращения неравенства. Важно также понимание влияния на неравенство граждан повышения основной ставки НДС с 18 до 20% с 2019 г. Косвенное налогообложение в России не оказывает существенного влияния на сглаживание неравенства, несмотря на наличие пониженной ставки 10% для социально значимых товаров. Подобный анализ для России позволит оценить возможности косвенного налогообложения в сокращении неравенства, в том числе перспективы дифференциации ставок НДС с учетом структуры потребления наиболее и наименее обеспеченных граждан: снижение ставки для товаров и услуг, составляющих основу потребительской корзины бедных граждан, и повышение ставки для «товаров роскоши» [Pugachev, 2023]. Для России проведение такого исследования возможно в рамках динамического анализа в ретроспективе, а также сравнительного анализа со странами ЕАЭС или БРИКС.

Требует дальнейшего осмыслиения вопрос влияния на неравенство граждан доли налога на прибыль корпораций в общих налоговых доходах и доли прямых налогов в ВВП. Эти связи оказались значимыми только в отдельных периодах. Полагаем, что перераспределительное воздействие налогообложения прибыли на неравенство граждан обусловлено в первую очередь дивидендными выплатами, которые напрямую зависят от финансового результата деятельности корпораций и аккумулируются наиболее обеспеченными гражданами.

Результаты исследования в части нелинейности зависимости уровня неравенства граждан от структуры налогового бремени, приближения этой зависимости к квадратичной, а также ее графического представления в виде параболы ветвями вверх позволяют в будущем подойти к решению задачи оптимизации структуры налоговой нагрузки по параметру наибольшего сглаживания неравенства граждан.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

По результатам проведенного исследования сформулированы следующие выводы.

1. Наиболее тесная связь с уровнем неравенства среди рассмотренных показателей структуры налогового бремени сложилась у доли всех налогов в ВВП. Коэффициент детерминации  $R^2$  составил для коэффициента Джини 0,743 в 2000 г. и 0,585 в 2020 г. и для доли доходов десятой децильной группы 0,672 в 2000 г. и 0,536 в 2020 г. Это свидетельствует о том, что динамика доли налогов в ВВП на 53–74% объясняет динамику уровня неравенства в странах ОЭСР. В отличие от показателей доли отдельных налогов в общей сумме налоговых доходов, показатель доли налогов в ВВП учитывает не структуру, а тяжесть налогового бремени. Следовательно, определяющее воздействие на неравенство граждан оказывает совокупная тяжесть налогового бремени.

2. В 2020 г. по сравнению с 2000 г. в странах ОЭСР ослабло влияние на уровень неравенства доли косвенных налогов как в общих налоговых доходах, так и в ВВП. В среднем по странам ОЭСР доля косвенных налогов в общих налоговых доходах снизилась с 32,6 до 30,6%, а в ВВП – с 10,4 до 9,9%. Влияние на неравенство доли подоходного налога в общих налоговых доходах несколько возросло, а доля подоходного налога в ВВП существенно не изменилась. В общих налоговых расходах эта доля возросла с 26,1 до 26,9%, а в ВВП осталась неизменной на уровне 9,6%. Сокращение или рост доли налога в структуре налогового бремени совпадает с ослаблением или усилением влияния доли этого налога на уровень неравенства граждан.

В 2020 г. статистически значимым стало также влияние на уровень неравенства доли налога на прибыль корпораций в общих налоговых доходах, но его доля в ВВП не оказывает существенного влияния на неравенство граждан. Это обусловлено низкой долей налога на прибыль корпораций в ВВП – 3,6% в 2000 г. и 3,1% в 2020 г.

Противоположная ситуация сложилась с влиянием на неравенство доли прямых налогов: доля в ВВП была статистически значимой в 2000 г. и ослабла в 2020 г., а доля в общей сумме налогов статистически незначима.

Показатели имущественных налогов в структуре налогового бремени влияния на неравенство граждан в странах ОЭСР не оказывают.

3. Изменение структуры налогового бремени в странах ОЭСР в 2020 г. по сравнению с 2000 г. способствовало сглаживанию неравенства граждан за счет наращивания доли подоходного налога при сокращении доли косвенных налогов. Сокращение удельного веса косвенных налогов в структуре налогового бремени привело к благоприятному воздействию на неравенство за счет того, что налогообложение потребления, при прочих равных условиях, имеет более существенное воздействие на наименее обеспеченных граждан, которые основную часть своего дохода или весь доход направляют на текущее потребление.

4. Зависимость между показателями налогового бремени и неравенством граждан является нелинейной, поскольку линейная функция не позволяет с достаточной точностью описать эту зависимость, а переход к нелинейной функции позволил повысить уровень тесноты связи для исследуемой зависимости. Она выражается квадратичной функцией и графически представляет собой параболу ветвями вверх, поскольку для такой зависимости коэффициент детерминации стал наибольшим по сравнению со степенной, экспоненциальной функцией или другими полиномами. С ростом доли налога в налоговых

доходах или ВВП до определенного уровня неравенство будет снижаться, а после его достижения будет возрастать, что обусловлено ростом уклонения от налогообложения при повышении налогового бремени. Следовательно, зависимость между показателями налогового бремени и неравенством граждан также вписывается в концепцию А. Лаффера.

Установление вида исследуемой зависимости в будущем позволит подойти к решению задачи оптимизации структуры налогового бремени в целях реализации потенциала налогообложения в сглаживании неравенства граждан.

### **Список источников**

1. Безпалов В. В. и др. Налоговая система как механизм повышения уровня национальной экономической безопасности Российской Федерации // Научное обозрение. Экономические науки. 2020. № 4. С. 3–40. <https://doi.org/10.17513/sres.1062>.
2. Григорьев Л. М., Павлюшина В. А. Социальное неравенство в мире: тенденции 2000–2016 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 29–52. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-10-29-52>.
3. Землякова А. В. Повышение налога на добавленную стоимость // Научный вестник Южного института менеджмента. 2018. № 2 (22). С. 31–36. <https://doi.org/10.31775/2305-3100-2018-2-31-36>.
4. Капелюшников Р. И. Неравенство: как не примитивизировать проблему // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 117–139. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-4-117-139>.
5. Майбуров И. А. и др. Теоретико-методологический конструктив индивидуального подоходного налогообложения: монография. Москва: Юнити-Дана, 2021. 327 с.
6. Пугачев А. А. Налоговый маневр в формировании конструкции новой налоговой системы: возможные параметры и оценка перспектив // Социальные и гуманистические знания. 2017. Т. 3. № 4 (12). С. 345–352.
7. Салмина А. Сравнительный анализ показателей неравенства – их особенности и применение // Общество и экономика. 2019. Вып. 7. С. 35–58. <https://doi.org/10.31857/S020736760005832-4>.
8. Юревич М. А. Социальное неравенство, инвестиции и экономический рост // Вопросы регулирования экономики. 2019. № 4 (10). С. 35–46. <https://doi.org/10.17835/2078-5429.2019.10.4.035-046>.
9. Auten G., Splinter D. Income Inequality in the United States: Using Tax Data to Measure Long-Term Trends. 2022. 44 p. URL: [http://davidsplinter.com/AutenSplinter-Tax\\_Data\\_and\\_Inequality.pdf](http://davidsplinter.com/AutenSplinter-Tax_Data_and_Inequality.pdf).
10. Goñi E. et al. Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America // World Development. 2011. Vol. 39. Iss. 9. P. 1558–1569. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.04.025>.
11. Gornia G. A. Inequality trends and their determinants. Latin America over 1990–2010 / World Institute for Development Economics Research. Working Paper. No. 2012.09. 2012. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-009.pdf>.
12. Guillaud E. et al. Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction // Luxembourg Income Study working papers series. 2017. № 695. P. 1–38. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02735326/document>.
13. Hanni M., Marther Fanta R., Podestá A. The Redistributive Potential of Taxation in Latin America // CEPAL Review. 2015. Iss. 116. P. 7–26. <https://doi.org/10.18356/4bfdfcb5d-en>.
14. Kuznets S. Economic Growth and Income Inequality // The American Economic Review. 1955. Vol. 45. No. 1. P. 1–28.
15. Laffer A., Seymour J. The Economics of the Tax Revolt. Harcourt Brace Jovanovich, 1979. 138 p.
16. Martorano B. Taxation and inequality in developing countries: Lessons from the recent experience of Latin America // Journal of International Development. 2018. Vol. 30. Iss. 2. P. 256–273. <https://doi.org/10.1002/jid.3350>.
17. Martinez-Vazquez J. et al. Direct versus indirect taxation: trends, theory, and economic significance / The Elgar Guide to Tax Systems. Edward Elgar Publ., 2011. P. 37–92.
18. Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O. Joint determinants of fiscal policy, income inequality and economic growth // Economic Modelling. 2013. Vol. 30. P. 814–824. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2012.11.009>.
19. Piketty T. Capital in XXI century. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014, 696 p.
20. Piketty T. et al. Distributional national accounts: methods and estimates for the United States // The Quarterly Journal of Economics. 2018. Vol. 133. Iss. 2. P. 586–587. <https://doi.org/10.1093/qje/cqx043>.
21. Pugachev A. A. The Impact of Indirect Taxation on Inequality in Russia // Journal of Tax Reform. 2023. Vol. 9. No. 1. P. 19–33. <https://doi.org/10.15826/jtr.2023.9.1.126>.
22. Stiglitz J. The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future. New York, London: W.W. Norton & Company, 2012. 560 p.

**References**

1. Bezpalo V.V. et al. (2020). Tax System as a Mechanism for Increasing the Level of National Economic Security of the Russian Federation. *Nauchnoe obozrenie. Ekonomicheskie nauki – Scientific Review. Economic Sciences*, 4, 31–40 (In Russ.). <https://doi.org/10.17513/sres.1062>.
2. Grigoryev L.M., Pavlyushina V.A. (2018). Social Inequality in the World: Trends During 2000–2016. *Voprosy ekonomiki*, 10, 29–52 (In Russ.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-10-29-52>.
3. Zemlyakova A.V. (2018). Increase of Tax for Added Value. *Nauchnyi vestnik Yuzhnogo instituta menedzhmenta – Scientific Bulletin of the Southern Institute of Management*, 2 (22), 31–36 (In Russ.). <https://doi.org/10.31775/2305-3100-2018-2-31-36>.
4. Kapeliushnikov R.I. (2017). Inequality: How not to Primitivize the Problem. *Voprosy ekonomiki*, 4, 117–139 (In Russ.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-4-117-139>.
5. Maiburov I.A., Ivanov Yu.B. (2021). Theoretical and Methodological Constructive of Individual Income Taxation: Monograph. Moscow: Yuniti-Dana Publ. 327 p. (In Russ.).
6. Pugachev A.A. (2017). Tax Maneuver in the Structure Formation of the New Tax System: Possible Parameters and Assessment of Prospects. *Social'nye i gumanitarnye znaniya – Social and Humanitarian Knowledge*, 4 (3), 345–352 (In Russ.).
7. Salmina A. (2019). Comparative Analysis of Inequality Indicators – Their Features and Application. *Obshchestvo i ekonomika – Society and Economics*, 7, 35–58 (In Russ.). <https://doi.org/10.31857/S020736760005832-4>.
8. Yurevich M. (2019). Social Inequality, Investment, and Economic Growth. *Voprosy regulirovaniya ekonomiki – Journal of Economic Regulation*, 4 (10), 35–46 (In Russ.). <https://doi.org/10.17835/2078-5429.2019.10.4.035-046>.
9. Auten G., Splinter D. (2022). Income Inequality in the United States: Using Tax Data to Measure Long-Term Trends. 44 p. Available at: [http://davidsplinter.com/AutenSplinter-Tax\\_Data\\_and\\_Inequality.pdf](http://davidsplinter.com/AutenSplinter-Tax_Data_and_Inequality.pdf).
10. Goñi E. et al. (2011). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *World Development*, 39 (9), 1558–1569. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.04.025>.
11. Gornia G.A. (2012). Inequality trends and their determinants. Latin America over 1990–2010. *World Institute for Development Economics Research Working Paper*, 9, 23–48. Available at: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-009.pdf>.
12. Guillaud E. et. al. (2017). Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction. *Luxembourg Income Study working papers series*, no. 695, 1–38. Available at: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02735326/document>.
13. Hanni M. et al. (2015). The Redistributive Potential of Taxation in Latin America. *CEPAL Review*, 116, 7–26. <https://doi.org/10.18356/4bfdcb5d-en>.
14. Kuznets S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, 45 (1), 1–28.
15. Laffer A., Seymour J. (1979). The Economics of the Tax Revolt. Harcourt Brace Jovanovich. 138 p.
16. Martorano B. (2018). Taxation and inequality in developing countries: Lessons from the recent experience of Latin America. *Journal of International Development*, 30 (2), 256–273. <https://doi.org/10.1002/jid.3350>.
17. Martinez-Vazquez J. et al. (2011). Direct versus indirect taxation: trends, theory, and economic significance. In: The Elgar Guide to Tax Systems Edward Elgar Publ., p. 37–92.
18. Muñel-Gallo L., Roca-Sagalés O. (2013). Joint determinants of fiscal policy, income inequality and economic growth. *Economic Modelling*, 30, 814–824. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2012.11.009>.
19. Piketty T. (2014). Capital in XXI century. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press. 696 p.
20. Piketty T. et al. (2018). Distributional national accounts: methods and estimates for the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, 133 (2), 586–587. <https://doi.org/10.1093/qje/cqx043>.
21. Pugachev A.A. (2023). The Impact of Indirect Taxation on Inequality in Russia. *Journal of Tax Reform*, 9 (1), 19–33. <https://doi.org/10.15826/jtr.2023.9.1.126>.
22. Stiglitz J. (2012). The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future. New York, London: W.W. Norton & Company. 560 p.

**Информация об авторе**

**Андрей Александрович Пугачев**, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов и кредита экономического факультета, научный сотрудник управления научных исследований и инноваций Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова, г. Ярославль

**Information about the author**

**Andrey A. Pugachev**, Candidate of Economic Sciences, Docent, Associate Professor, Department of Finance and Credit, Faculty of Economics, Researcher at the Department of Scientific Research and Innovation, P.G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl

Статья поступила в редакцию 14.04.2023

Article submitted April 14, 2023

Одобрена после рецензирования 15.05.2023

Approved after reviewing May 15, 2023

Принята к публикации 08.06.2023

Accepted for publication June 8, 2023



# О возможностях налоговой децентрализации в России

**Игорь Юрьевич Арлашkin**

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

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

## Аннотация

В условиях структурной перестройки российской экономики особенно важно обеспечить сбалансированность консолидированных региональных бюджетов, в том числе за счет налоговой децентрализации. В статье представлены результаты моделирования перераспределения налоговых доходов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы, при этом цель моделирования заключалась в поиске таких параметров налоговой децентрализации, при которых не ухудшается горизонтальная сбалансированность консолидированных региональных бюджетов. Научная новизна работы состоит в моделировании влияния налоговой децентрализации на уровень дифференциации региональных налоговых доходов по последним доступным данным налоговой и бюджетной отчетности за 2019–2022 гг. В результате было показано, что увеличение нормативов зачисления поступлений в региональные бюджеты по НДФЛ, отдельным компонентам НДПИ, водному налогу и сборам за пользование объектами водных биологических ресурсов до 100% не приведет к значительному увеличению межрегиональной дифференциации налоговых доходов. Перспективы исследования состоят в учете влияния структурной трансформации экономики на территориальное распределение налоговых баз и уровень налогообложения, а также детализации расчетов по НДФЛ и НДПИ по мере накопления новых данных.

**Ключевые слова:** перераспределение доходов, налоговая децентрализация, бюджетный федерализм, региональные бюджеты, сбалансированность бюджетов

**JEL:** H71, H73, H77

**Финансирование:** статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

**Для цитирования:** Арлашkin И. Ю. О возможностях налоговой децентрализации в России // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 78–90.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-78-90>.

© Арлашkin И. Ю., 2023

**Abstract**

During the structural transformation of the Russian economy, it is especially important to ensure the balance of consolidated regional budgets, in particular through tax decentralization. The article presents the results of modeling the redistribution of tax revenues between the federal and regional levels of the budget system. The purpose of modeling was to find such parameters of tax decentralization which do not worsen the horizontal balance of consolidated regional budgets. The scientific novelty of the paper lies in modeling the effects of tax decentralization on the level of differentiation of regional tax revenues according to the latest available tax and budget reporting data for 2019–2022. As a result, it was shown that an increase in regional shares for personal income tax, certain components of the mineral extraction tax, water tax and fees for the use of water biological resources up to 100% will not lead to a significant increase in inter-regional differentiation of tax revenues. The prospects of the study are to take into account the impact of the structural transformation of the economy on the territorial distribution of tax bases and the level of taxation, as well as to detail the calculations for personal income tax and mineral extraction tax as new data are accumulated.

**Keywords:** redistribution of tax revenues, tax decentralization, fiscal federalism, regional budgets, balance of budgets

**JEL:** H71, H73, H77

**Funding:** the article was written on the basis of the RANEPA state assignment research program

**For citation:** Arlashkin I.Yu. (2023). On the Possibilities of Tax Decentralization in Russia. *Financial Journal*, 15 (3), 78–90 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-78-90>.

© Arlashkin I.Yu., 2023

---

---

**ВВЕДЕНИЕ**

События 2020 г. и структурная трансформация российской экономики в 2022 г. обострили проблему наполнения субфедеральных бюджетов достаточным объемом доходов, что делает актуальным и практически значимым поиск вариантов перераспределения доходных источников между уровнями бюджетной системы, а также оценку последствий их реализации.

Бюджетная децентрализация может благотворно влиять на эффективность бюджетного сектора, долгосрочный экономический рост, сокращение территориальных различий в экономическом развитии, инвестиционную политику территориальных властей, политическую стабильность, подотчетность территориальных властей гражданам и т. д. [Бухарский, Лавров, 2021]. Бюджетная децентрализация может быть реализована через децентрализацию доходов или расходов, при этом децентрализация доходов может происходить двумя основными способами: через налоговую децентрализацию (в этом случае происходит передача налоговых доходов с верхних уровней бюджетной системы на нижние) либо через предоставление межбюджетных трансфертов.

Налоговая децентрализация как форма децентрализации доходов в теоретическом плане представляется предпочтительной, поскольку, в отличие от трансфертов, не налагает ограничений на распоряжение средствами и не порождает проблему мягких бюджетных ограничений [Blöchliger, Kim, 2016]. В то же время налоговая децентрализация может приводить и к негативным последствиям, если она увеличивает фискальное неравенство

территорий (то есть разрыв между более обеспеченными и менее обеспеченными территориями), а система межбюджетных трансфертов не компенсирует это неравенство [IMF, 1997].

Необходимо отметить, что под налоговой децентрализацией можно понимать два разных процесса и, соответственно, результата этих процессов. Во-первых, налоговая децентрализация — это закрепление отдельных налогов за нижними уровнями бюджетной системы, при этом территориальным властям предоставляется право определять налоговые ставки, налоговую базу, устанавливать налоговые льготы и т. д. В данном случае налоговая децентрализация приводит к росту налоговой автономии территорий. Во-вторых, под налоговой децентрализацией может пониматься закрепление отдельных налоговых доходов за нижними уровнями власти, при этом налоговые полномочия по определению налоговых ставок и т. д. остаются за верхними уровнями.

По этой причине ОЭСР, анализируя состояние налоговой децентрализации, оценивает также степень налоговой автономии в отдельной стране, в том числе долю налоговых доходов, в отношении которых регионы и муниципалитеты самостоятельно принимают решение о налоговой ставке и льготах [OECD, 2021]. В России налоговые полномочия регионов и муниципалитетов крайне ограничены [Дробышевский и др., 2020], что заведомо снижает потенциальные выгоды от налоговой децентрализации. В то же время даже сам факт передачи доходов без полномочий по управлению льготами и ставками может оказывать благотворное воздействие на субфедеральные бюджеты. Например, в [Дерюгин и др., 2021] было показано, что передача налоговых отчислений с регионального на местный уровень по ряду налогов обеспечила эффект увеличения поступлений по данным налогам.

Возможности для проведения налоговой децентрализации в первом смысле<sup>1</sup>, как правило, ограничены, поскольку далеко не все налоги могут закрепляться за субфедеральным уровнем. Так, в рамках теории фискального федерализма первого поколения были разработаны следующие принципы, которым должны соответствовать налоги, закрепляемые за нижними уровнями бюджетной системы: равномерность территориального размещения налоговой базы, стабильность налоговых поступлений, немобильность налоговой базы, отсутствие у налога перераспределительных свойств, соответствие принципу получения выгоды от налогообложения [Oates, 1996; IMF, 1997; Bird, 1999; Musgrave, 2000]. Эти принципы лежат в основе действующего разграничения налоговых доходов в России, концептуально оформленного в ходе реформ 2000-х гг. [Лавров, 2019].

Однако в соответствии с этими принципами идеальными кандидатами на роль субфедеральных налогов являются только имущественные налоги, которых заведомо недостаточно для наполнения территориальных бюджетов, что, как правило, обусловлено низким уровнем налоговой нагрузки по данным налогам или состоянием налоговой базы. По этой причине многие страны на практике прибегают к налоговой децентрализации во втором смысле, закрепляя за регионами и муниципалитетами поступления по налогам на доход (включая налог на прибыль) или косвенным налогам (НДС либо налог с продаж и акцизы). Во многих случаях налоговые доходы передаются территориям вместе с отдельными налоговыми полномочиями, например по регулированию налоговой ставки в пределах, определенных центральным уровнем власти.

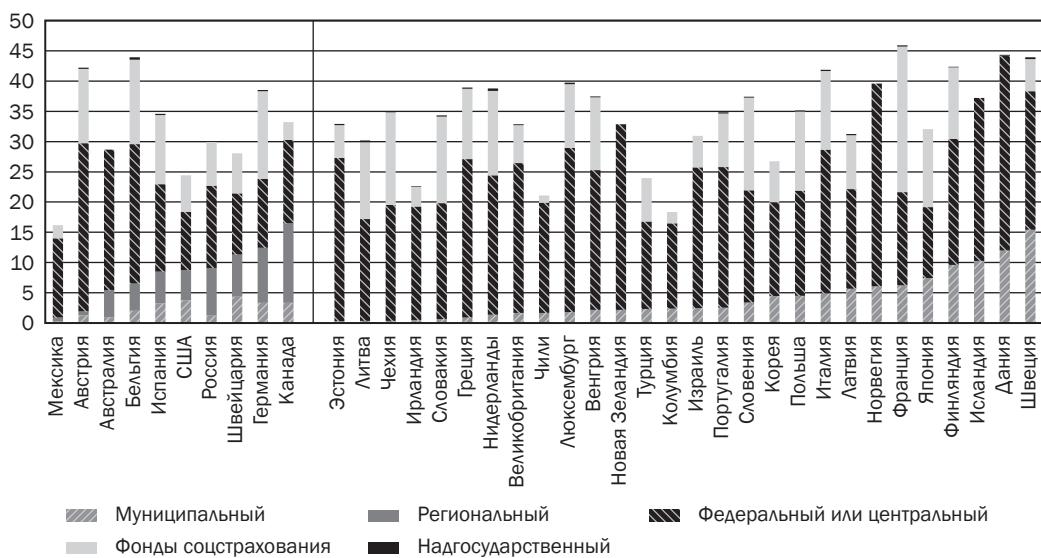
При этом уровень налоговой децентрализации во втором смысле в разных странах сильно различается. Так, в России уровень налоговых доходов регионов и муниципалитетов

<sup>1</sup> На самом деле эти же принципы могут быть учтены и в отношении налоговой децентрализации во втором смысле. Например, налог на прибыль отличается нестабильностью налоговых поступлений, поэтому закрепление поступлений по нему за территориями будет усиливать процикличность территориальных бюджетов и тем самым обострять проблемы обеспечения бюджетной сбалансированности и долговой устойчивости независимо от того, обладают территории налоговыми полномочиями по налогу на прибыль или нет.

в 2018 г. составлял около 9,1% ВВП, что является высоким значением как для федеративных государств, так и для унитарных (рис. 1). Среди федеративных государств (отражены на рис. 1 слева, к ним также отнесена Испания как регионалистское государство) к России по этому показателю близки США (8,7%) и Швейцария (11,3%). При этом по уровню региональных налоговых доходов в доле ВВП Россия (7,9%) уступает только Германии (9,1%) и Канаде (13,1%).

Рисунок 1

**Налоговые доходы различных уровней бюджетной системы  
в России и странах ОЭСР в 2018 г., в % ВВП /  
Tax revenues of different levels of the budget system  
in Russia and OECD countries, as percentage of GDP**



Источники: данные по России – Казначейство России, Росстат, данные по странам ОЭСР – [OECD, 2021] / Sources: data for Russia – Russian Federal Treasury, Russian Federal State Statistics Service, data for OECD countries – [OECD, 2021].

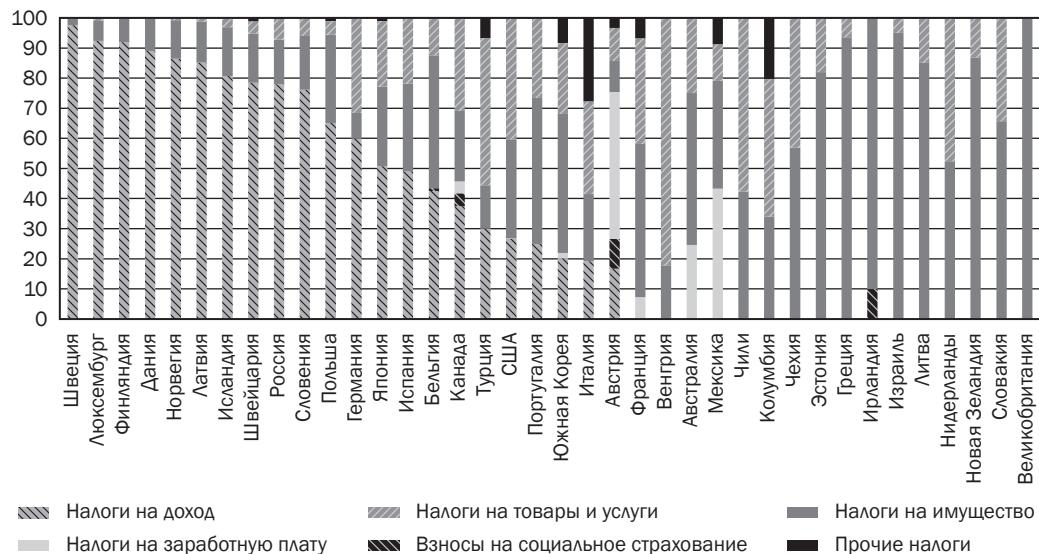
Однако уровень местных налоговых доходов в России составлял всего лишь 1,2%, что является достаточно низким показателем для федеративных государств. Это связано с тем, что за местным уровнем в России закреплены земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор, объемы поступлений по которым незначительны по сравнению с развитыми странами, где исторически сложился более высокий уровень налоговой нагрузки по имущественным налогам. При этом в России самая низкая доля муниципалитетов в совокупных налоговых доходах регионов и муниципалитетов среди федеративных государств: 13,1% при среднем значении 34,3% по федеративным странам ОЭСР.

В то время как в одних странах ОЭСР основу региональных и местных налогов составляют налоги на доход, в других странах это налоги на товары и услуги, а в третьих – на имущество (рис. 2). Россия относится к первой группе (доля налогов на доход – 78%), к которой из федеративных государств также можно отнести Швейцарию (78,5%) и Германию (60%). При этом в Германии существенно выше доля налогов на товары и услуги. В Канаде и США сложилась более равномерная структура территориальных налоговых доходов, в рамках которой доли трех указанных категорий налоговых доходов сопоставимы, а в Австралии основную долю налоговых доходов занимают имущественные налоги.

Рисунок 2

**Структура региональных и местных налоговых доходов  
в России и странах ОЭСР в 2018 г., % /**

**Regional and local tax revenues structure in Russia and OECD countries in 2018, %**



Источники: данные по России — Федеральное казначейство России, Росстат, данные по ОЭСР — [OECD, 2021] / Source: data for Russia — Russian Federal Treasury, Russian Federal State Statistics Service, data for OECD countries — [OECD, 2021].

Таким образом, для России характерен в целом высокий уровень налоговой децентрализации, в том числе по налогам на доход. Следует отметить, что ни налоги на доход, ни косвенные налоги в рамках теорий фискального федерализма первого поколения не считаются приемлемыми источниками доходов субфедеральных бюджетов, хотя допускается закрепление за региональными бюджетами части НДФЛ, а также налога с продаж (но, как правило, не НДС) и отдельных акцизов [Bird, 2010].

В рамках теорий фискального федерализма второго поколения акцент делается не на свойствах налогов, а на качестве самой налоговой децентрализации: она имеет смысл тогда, когда региональные и местные власти обладают реальными налоговыми полномочиями, в частности, могут устанавливать размер налоговой ставки и налоговые преференции по зачисляемым в их бюджеты налогам [Bird, 2008].

Кроме того, в рамках теорий фискального федерализма второго поколения подчеркивается, что распределение налоговых доходов должно соответствовать распределению расходных полномочий, то есть способствовать достижению как вертикальной, так и горизонтальной сбалансированности. Выше было показано, что реальный уровень налоговой децентрализации в большинстве стран заведомо выше, чем рекомендуется теориями фискального федерализма первого поколения, прежде всего за счет децентрализации налогов на доход и косвенных налогов. С этой точки зрения налоговая децентрализация может рассматриваться как процесс, направленный на достижение вертикальной сбалансированности бюджетной системы, ограничением для которого служит поддержание приемлемого уровня горизонтальной сбалансированности.

С учетом этого представляется возможным задаться вопросом о возможностях налоговой децентрализации в России, ориентируясь при этом на неухудшение параметров горизонтальной сбалансированности.

Вопросы бюджетной сбалансированности всегда учитываются при разработке предложений по перераспределению налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Например, в [Андряков, Домбровский, 2020] предлагалось передать на региональный уровень часть НДС, а взамен централизовать часть налога на прибыль, при этом исследовалось, как это повлияет на сальдо федерального и региональных бюджетов, то есть на вертикальную сбалансированность бюджетной системы. В то же время не оценивалось, как реализация предложений скажется на межрегиональной дифференциации налоговых доходов, то есть на горизонтальной сбалансированности бюджетной системы.

Влияние перераспределения налоговых доходов на горизонтальную сбалансированность учитывалось в [Алексеев и др., 2019] через различные статистические меры вариации налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов. Однако расчеты в указанной работе базировались на данных 2015–2017 гг., а налогово-бюджетная система России с тех пор существенно изменилась, что требует проведения оценки на новых данных с учетом изменений в перечне налоговых доходов.

Таким образом, целью исследования является разработка и оценка последствий реализации предложений по перераспределению доходных источников между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации. Гипотеза исследования состоит в том, что существуют варианты децентрализации налоговых доходов с федерального на региональный уровень, не влекущие за собой усиления межрегионального фискального неравенства по подушевым налоговым доходам.

## МОДЕЛЬ И МЕТОД ОЦЕНКИ

Для поиска указанных вариантов была построена модель налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов (далее – КБР), в рамках которой было оценено, как изменение тех или иных нормативов зачисления налоговых доходов в КБР (далее – нормативы зачисления) влияет на степень межрегионального фискального неравенства по подушевым налоговым доходам.

Оценка проводилась на основе данных за 2019–2022 гг. в разрезе 85 субъектов Российской Федерации. Для оценки объема налоговых доходов в разрезе регионов по водному налогу использовались данные об объеме налоговых поступлений согласно отчету 1-НМ, по прочим налогам – данные об объеме бюджетных доходов согласно отчету об исполнении КБР. Данные о поступлениях по водному налогу за 2022 г. актуальны по состоянию на 01.11.2022, что может привести к недооценке налоговых доходов, однако водный налог уплачивается на ежеквартальной основе, то есть основной объем водного налога к указанной дате уже был уплачен, кроме того, величина поступлений по водному налогу невелика (около 4,1 млрд руб. в 2021 г.), поэтому влияние такой недооценки на результаты моделирования представляется незначительным.

Налоговые доходы в рамках модели были разделены на две группы: с неизменяемыми и с изменяемыми нормативами зачисления. К первой группе отнесены налоговые доходы, уже зачисляемые в КБР по нормативу 100% (налоги на имущество, налоги на совокупный доход, НДФЛ за исключением прогрессивной части<sup>2</sup> и др.), а также налоговые доходы, изменение нормативов по которым нецелесообразно (например, распределение доходов по акцизам или по налогу на прибыль организаций в части соглашений о разделе продукции осуществляется по отдельным методикам и нормативам, госпошлина фактически является целевым налогом, а та доля налога на профессиональный доход, которая зачисляется не в КБР, а во внебюджетные фонды, выступает аналогом страховых взносов).

<sup>2</sup> Прогрессивная часть НДФЛ – это НДФЛ в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб.

К группе налоговых доходов с изменяемыми нормативами зачисления отнесены про-  
чие налоговые доходы, которые уже частично зачисляются в КБР (прогрессивная часть  
НДФЛ, налог на прибыль организаций<sup>3</sup>, отдельные элементы НДПИ и сборы за пользова-  
ние водными биологическими ресурсами), а также водный налог<sup>4</sup>. Теоретически канди-  
датами на налоговую децентрализацию также могли бы являться НДС и нефтегазовые  
налоговые доходы, однако эти налоги в целях обеспечения макроэкономической ста-  
бильности и стабильности доходов КБР должны закрепляться за федеральным уровнем  
[IMF, 1997; Bird, 2010].

Задача модели состояла в том, чтобы найти такие значения нормативов зачисления (по группе доходов с изменяемыми нормативами зачисления), которые позволят макси-  
мально увеличить совокупный объем налоговых поступлений в КБР в 2022 г. по сравне-  
нию с действовавшим в 2019–2022 гг. распределением налоговых поступлений (целевая  
функция оптимизационной задачи), но при этом не ухудшить межрегиональную дифферен-  
циацию по доходам, то есть не увеличить значения следующих показателей (ограничения  
оптимизационной задачи):

- коэффициент вариации налоговых доходов КБР на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов<sup>5</sup> (далее – ИБР, коэффициент вариации);
- коэффициент Джини по налоговым доходам КБР с учетом ИБР (далее – коэффициент Джини)<sup>6</sup>;
- соотношение средних налоговых доходов КБР на душу населения с учетом индек-  
са бюджетных расходов десяти наиболее и десяти наименее обеспеченных регионов  
(далее – коэффициент соотношения). Коэффициент соотношения условно оценивает  
качество налоговой децентрализации: если от передачи налоговых поступлений на суб-  
национальный уровень в большей степени выигрывают более обеспеченные регионы,  
то такая децентрализация не способствует усилиению горизонтальной сбалансированности.

Модель реализована в программе Microsoft Excel, решение оптимизационной задачи  
реализовано с помощью пакета «Поиск решения».

Следует учитывать, что модель имеет ряд ограничений.

1. В 2022 г. существенно изменились условия экономической деятельности в Рос-  
сии (и в мире), что повлекло за собой масштабные структурные изменения в эконо-  
мике, а следовательно, и пространственные изменения, включая изменения в реги-  
ональных налоговых доходах. Поэтому использование оценок за 2019–2022 гг. для опре-  
деления параметров налоговой и межбюджетной политики может оказаться не вполне  
корректным.

2. В 2021–2022 гг. также изменились нормативы налоговых отчислений, при этом  
из НДФЛ и НДПИ были выделены новые составляющие, что в условиях имеющейся бюд-  
жетной и налоговой статистики не позволяет обеспечить высокую точность расчетов.  
В частности, данные по новым составляющим НДПИ за период до 2022 г. по понятным  
причинам отсутствуют, а имеющаяся статистика не позволяет аналитически восстано-  
вить эти данные за предыдущие годы. Таким образом, результаты моделирования для  
разных периодов будут отражать и исходные различия в перечне налогов и величинах  
нормативов налоговых отчислений, что не позволяет сравнивать между собой результаты  
за разные годы.

<sup>3</sup> Кроме налога на прибыль в отношении соглашений о разделе продукции.

<sup>4</sup> Поступления по нему полностью направляются в федеральный бюджет, однако они достаточно стабильны  
и сравнительно равномерно распределены по территории страны.

<sup>5</sup> ИБР используется для устранения межрегиональных различий в стоимости предоставления государствен-  
ных и муниципальных услуг.

<sup>6</sup> Традиционно коэффициент Джини рассчитывается по доходам домохозяйств. В настоящей статье вместо  
доходов домохозяйств были использованы налоговые доходы консолидированных региональных бюджетов.

3. В 2021 г. произошел крайне резкий прирост поступлений по налогу на прибыль организаций (далее – НПО), что не позволяет считать данные за 2021 г. характерными для региональных бюджетов. В частности, реальный прирост (с учетом ИПЦ) налога на прибыль в КБР составил +42,8% по сравнению с 2020 г. В 2022 г. по сравнению с 2021 г. реальный прирост оказался отрицательным и составил –7,6%.

4. В 2020 г. на налоговые поступления существенно повлиял пандемийный кризис, в том числе через сокращение экономической деятельности (а значит, и налогооблагаемой базы) и через осуществление различных мер налоговой политики в виде предоставления льгот, отсрочек и вычетов. Так, реальный прирост налоговых доходов КБР в 2020 г. по сравнению с предыдущим годом составил –5,6%. В 2021 г. реальный прирост достиг +16,3%, что объясняется не только восстановлением экономики, но и прекращением действия отсрочек по налоговым обязательствам.

5. 2019 г. отражает условно нормальную картину налоговых поступлений, но в последующие годы произошло значительное число изменений как в налогово-межбюджетном регулировании, так и в самой экономике, что не позволяет полностью полагаться на данные 2019 г. (то есть нельзя считать, что 2019 г. зафиксировал некоторое стабильное предпочтительное состояние налогово-бюджетной системы, в которое экономика должна будет вернуться по мере своей трансформации).

6. Данные о фактических поступлениях налоговых доходов учитывают разницу в политике регионов и муниципалитетов по установлению налоговых ставок и предоставлению налоговых льгот, то есть эти данные не соответствуют потенциально возможным налоговым поступлениям в КБР и тем самым дают заниженную оценку налоговых доходов.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Оценка была проведена для следующих вариантов:

- вариант 0: использовались фактически действовавшие нормативы зачисления;
- вариант 1: использовались оптимальные значения нормативов зачисления (определенные в рамках решения оптимизационной задачи);
- вариант 2: использовались оптимальные значения нормативов зачисления (определенные в рамках решения оптимизационной задачи), из расчетов был исключен налог на прибыль;
- вариант 3: из расчетов был исключен налог на прибыль, по остальным налогам использовалось 100-процентное значение норматива зачисления;
- вариант 4: по налогу на прибыль использовалось значение региональной ставки, равное 18%, по прочим налогам — фактически действовавшие нормативы зачисления.

В первую очередь необходимо отметить высокий уровень дифференциации налоговых доходов КБР: в варианте 0 значения коэффициентов вариации в 2019–2022 гг. колеблются в интервале от 0,56 до 0,61, что сигнализирует о крайне высокой степени неоднородности значений<sup>7</sup> подушевых налоговых доходов КБР (табл. 1). При этом реализация разных вариантов перераспределения налоговых доходов оказывает сравнительно незначительное влияние на межрегиональное фискальное неравенство: значения коэффициента вариации и коэффициента Джини для разных вариантов на один и тот же год различаются в пределах второго-третьего знака после запятой, коэффициента соотношения — в пределах второго знака после запятой.

В варианте 1 региональная ставка по налогу на прибыль составляет 17,3%, прогрессивная часть НДФЛ, за исключением НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании, зачисляется в КБР по нормативу 88%, налог на добычу прочих полезных

<sup>7</sup> Совокупность значений считается неоднородной, если значение коэффициента вариации превышает 0,33.

ископаемых, в отношении которых при налогообложении установлен рентный коэффициент, отличный от 1, — по нормативу 74%, а прочие налоговые доходы — по 100-процентному нормативу. По сравнению с вариантом 0 снижаются значения всех показателей межрегиональной дифференциации налоговых доходов.

Таблица 1

## Результаты оценки /

## Assessment results

Налог (годы)	Варианты				
	0	1	2	3	4
Значения нормативов зачисления (по НПО — региональной ставки), % (в скобках указаны годы действия нормативов зачисления)					
НПО, зачисляемый в бюджеты бюджетной системы РФ по соответствующим ставкам (2019–2022)	17	17,3	17	17	18
НДФЛ в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб. (за исключением НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании) (2021–2022)	87	88	92	100	87
НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании, полученной физическими лицами, признаваемыми контролирующими лицами этой компании (в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб.) (2021–2022)	87	100	100	100	87
Налог на добычу прочих полезных ископаемых (2019–2022)	60	100	100	100	60
НДПИ в виде угля (за исключением угля коксующегося) (2019–2022)	60	100	100	100	60
Налог на добычу прочих полезных ископаемых, в отношении которых при налогообложении установлен рентный коэффициент, отличный от 1 (2021–2022)	17	74	100	100	17
НДПИ, уплаченный участниками Особой экономической зоны в Магаданской области... (2019–2020)	60	100	100	100	60
НДПИ в виде угля коксующегося (2022)	30	100	100	100	30
НДПИ в виде железной руды (за исключением окисленных железистых кварцитов) (2022)	17	100	100	100	17
НДПИ в виде калийных солей (2022)	17	100	100	100	17
НДПИ в виде апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд (2022)	17	100	100	100	17
НДПИ в виде апатит-магнетитовых, апатит-штаффелитовых и маложелезистых апатитовых руд (2022)	17	100	100	100	17
НДПИ в виде многокомпонентной комплексной руды, в отношении которой при налогообложении установлен коэффициент, характеризующий стоимость ценных компонентов в руде (2022)	17	100	100	100	17
Сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов (2019–2022)	80	100	100	100	80
Водный налог (2019–2022)	0	100	100	100	0
Прирост налоговых доходов, млрд руб.					
2019 г.	0,0	96,8	38,8	38,8	193,3
2020 г.	0,0	94,5	44,2	44,2	167,7
2021 г.	0,0	173,7	142,3	193,3	263,5
2022 г.	0,0	283,5	255,1	335,4	268,5
Прирост налоговых доходов, % от варианта 0					
2019 г.	0,00	0,95	0,38	0,38	1,90
2020 г.	0,00	0,94	0,44	0,44	1,67
2021 г.	0,00	1,37	1,12	1,52	2,08
2022 г.	0,00	2,00	1,80	2,37	1,90
Коэффициент вариации					
2019 г.	0,603	0,602	0,600	0,600	0,608
2020 г.	0,561	0,559	0,558	0,558	0,564
2021 г.	0,560	0,558	0,558	0,559	0,565
2022 г.	0,604	0,599	0,598	0,600	0,608

Налог (годы)	Варианты				
	0	1	2	3	4
Коэффициент Джини					
2019 г.	0,324	0,323	0,323	0,323	0,325
2020 г.	0,323	0,323	0,322	0,322	0,325
2021 г.	0,324	0,324	0,324	0,325	0,326
2022 г.	0,332	0,331	0,331	0,333	0,333
Коэффициент соотношения					
2019 г.	6,621	6,560	6,533	6,533	6,711
2020 г.	5,837	5,829	5,808	5,808	5,906
2021 г.	6,018	6,017	6,000	6,004	6,111
2022 г.	6,512	6,460	6,435	6,444	6,601

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

По величине прироста налоговых доходов в условиях 2022 г. по сравнению с вариантом 0 больше всего от реализации варианта 1 выигрывают следующие регионы: Красноярский край (19,3%), Мурманская область (15,0%), Белгородская область (15,3%), Республика Карелия (13,4%) и Курская область (12,6%), меньше всего — Чеченская Республика (0,1%), Республика Дагестан (0,2%), Кабардино-Балкарская Республика (0,3%), Псковская область (0,3%), г. Севастополь (0,4%).

В то же время налог на прибыль организаций является нестабильным и проциклическим, поэтому увеличение его поступлений в КБР в текущих неустойчивых условиях повысит риски сбалансированности КБР. Как показано в [Осмоловская-Суслина, Борисова, 2022], в 2022 г. наименее устойчивой категорией региональных бюджетных доходов стал именно налог на прибыль организаций, а наиболее устойчивой — налог на доходы физических лиц. Это означает, что в выборе между различными вариантами налоговой децентрализации предпочтение может быть отдано большей децентрализации НДФЛ, а не налога на прибыль.

По этой причине в рамках варианта 2 вычисляются оптимальные значения нормативов зачисления при условии, что региональная ставка по налогу на прибыль организаций остается неизменной. В этом случае прогрессивная часть НДФЛ, за исключением НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании, зачисляется в КБР по нормативу 92%, а все прочие налоговые доходы — по 100-процентному нормативу. По сравнению с вариантом 0 снижаются значения всех показателей межрегиональной дифференциации налоговых доходов.

По величине прироста налоговых доходов в условиях 2022 г. по сравнению с вариантом 0 больше всего от реализации варианта 2 выигрывают следующие регионы: Красноярский край (19,2%), Мурманская область (15,2%), Белгородская область (15,0%), Республика Карелия (13,4%) и Курская область (12,8%), меньше всего — Чеченская Республика (менее 0,05%), Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Псковская область и Ненецкий автономный округ (0,1%).

Вариант 2 проигрывает варианту 1 по величине прироста налоговых доходов, поэтому является менее предпочтительным. Однако вариант 3, в котором по сравнению с вариантом 2 норматив зачисления прогрессивной части НДФЛ, за исключением НДФЛ с суммы прибыли контролируемой иностранной компании, доведен до 100%, позволяет увеличить налоговые доходы КБР таким образом, что в условиях 2022 г. прирост составляет 2,37% по сравнению с вариантом 0, что на 0,57 п. п. больше, чем в варианте 2, и на 0,37 п. п. больше, чем в варианте 1. При этом лишь межрегиональное фискальное неравенство усиливается незначительно: по сравнению с вариантом 0 значения ухудшаются только по коэффициенту Джини, но не по коэффициентам вариации и соотношения.

При этом следует учитывать, что с теоретической точки зрения налоги с сильными перераспределительными свойствами, в том числе с прогрессивной шкалой налогообложения, должны быть федеральными [IMF, 1997; Bird, 1999], поэтому зачисление прогрессивной части НДФЛ в КБР (по любому нормативу) является спорным решением. В то же время регионы не обладают существенными налоговыми полномочиями в отношении НДФЛ, что ограничивает налоговую конкуренцию между ними и, соответственно, возможный негативный эффект от децентрализации НДФЛ.

По величине прироста налоговых доходов в условиях 2022 г. по сравнению с вариантом 0 больше всего от реализации варианта 3 выигрывают следующие регионы: Красноярский край (19,4%), Мурманская и Белгородская области (15,4%), Республика Карелия (13,6%) и Курская область (13,2%), меньше всего — Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Калмыкия и Ненецкий автономный округ (0,1%), Астраханская область (0,2%).

В рамках варианта 4 моделируется возврат на региональный уровень ранее централизованного 1 п. п. ставки по налогу на прибыль. Бюджетный эффект от этой меры в 2022 г. ниже, чем в вариантах 1 и 3, хотя и выше, чем в варианте 2. При этом в 2019–2021 гг. бюджетный эффект от этой меры выше, чем в остальных вариантах. Межрегиональное фискальное неравенство в сравнении с вариантом 0 усиливается, но несущественно: значения коэффициентов вариации и Джини различаются в третьем знаке после запятой, а коэффициента соотношения — не более чем на 0,1. Таким образом, возврат 1 п. п. региональной ставки по налогу на прибыль не приведет к значительному усилению межрегионального фискального неравенства, однако существуют более выигрышные варианты налоговой децентрализации.

По величине прироста налоговых доходов в условиях 2022 г. по сравнению с вариантом 0 больше всего от реализации варианта 4 выигрывают следующие регионы: Тюменская область (3,8%), Кемеровская область — Кузбасс (3,1%), г. Санкт-Петербург, Республика Хакасия и Новгородская область (2,6%), меньше всего — Республика Ингушетия (0,3%), Чеченская Республика (0,4%), Республика Тыва, Камчатский край и Еврейская автономная область (0,6%). Следует отметить, что разница между максимальными и минимальными значениями прироста налоговых доходов в варианте 4 существенно меньше, чем в вариантах 1, 2 и 3, что во многом объясняется влиянием неравномерного роста поступлений по НДПИ в вариантах 1, 2 и 3.

Как показали результаты оценки, существуют различные варианты налоговой децентрализации, которые позволяют обеспечить сравнительно небольшой прирост налоговых доходов КБР, при этом не усиливая межрегиональное фискальное неравенство или усиливая его в крайне незначительной степени. Выбор конкретного варианта, по всей видимости, зависит от того, поступления по какому налогу предпочтительнее зачислять в КБР: по налогу на прибыль или по прогрессивной части НДФЛ. Представляется, что в текущих условиях предпочтительнее реализация варианта 3, предполагающего зачисление прогрессивной части НДФЛ в полном объеме в КБР и оставление региональной ставки по налогу на прибыль организаций без изменений.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, для России характерны одновременно высокий уровень налоговой децентрализации, в том числе по налогам на доход, и высокая степень межрегионального фискального неравенства по налоговым доходам. Хотя возможности дальнейшей налоговой децентрализации в таких условиях ограничены, они все же имеются. Приемлемым вариантом налоговой децентрализации видится зачисление в КБР по нормативу 100% налоговых доходов:

- от НДФЛ в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб.;
- от налога на добычу прочих полезных ископаемых, в том числе прочих полезных ископаемых, в отношении которых при налогообложении установлен рентный коэффициент, отличный от 1;
- от НДПИ в виде угля, в том числе угля коксующегося, железной руды (за исключением окисленных железистых кварцитов), калийных солей, апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд, апатит-магнетитовых, апатит-штаффелитовых и маложелезистых апатитовых руд, многокомпонентной комплексной руды, в отношении которой при налогообложении установлен коэффициент, характеризующий стоимость ценных компонентов в руде;
- от сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- от водного налога.

Реализация данного варианта позволит увеличить налоговые доходы КБР (на 2,37% в условиях 2022 г.), лишь незначительно усилив межрегиональное фискальное неравенство.

С учетом сравнительно небольшого объема децентрализуемых налоговых доходов (335,4 млрд руб. в условиях 2022 г., что составляет 1,2% доходов федерального бюджета в 2022 г.), влияние на сбалансированность федерального бюджета будет незначительным. При этом сокращение доходов федерального бюджета может быть частично компенсировано сокращением его расходов за счет уменьшения:

- объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- доли федерального софинансирования расходных обязательств КБР в рамках предоставления субсидий;
- общего объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

## Список источников

1. Алексеев М. В., Белев С. Г., Громуов В. В. и др. Перспективы налоговой политики. Существует ли «идеальная налоговая система» для России? / Сер. Научные доклады: налоги. Москва: Изд-во «Дело», 2019.
2. Андраков А. Д., Домбровский Е. А. Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 99–113. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-5-99-113>.
3. Бухарский В. В., Лавров А. М. Межбюджетные отношения и государственное управление: возможности и ограничения децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 126–153.
4. Дерюгин А., Филиппова И., Арлашкин И. Влияние внутрирегиональной налоговой децентрализации на развитие доходной базы регионов // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 2. С. 8–33. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2021-2-8-33>.
5. Дробышевский С. М., Кострыкина Н. С. и др. Налоговая конкуренция и активность региональной налоговой политики. Вопросы экономики. 2020. № 10. С. 5–27. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-10-5-27>.
6. Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 832 с.
7. Осмоловская-Суслина А. Л., Борисова С. Р. Доходы региональных бюджетов в начале 2022 г.: основные тенденции и факторы риска // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 6. С. 25–43. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-25-43>.
8. Bird R. M. Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment // IMF Working Paper. 1999. No. 99/165.
9. Bird R. M. Tax Assignment Revisited // International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU. 2008. No. 0805.
10. Bird R. M. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature // World Bank Policy Research Working Paper. 2010. No. 5450.
11. Blöchliger H., Kim J. Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing, 2016. <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>.

- 
12. Fiscal Federalism in Theory and Practice / Ter-Minassian T. (ed.). Washington: International Monetary Fund, 1997.
  13. Musgrave R. A. Public Finance and Democratic Society, III: the Foundations of Taxation and Expenditure. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 2000.
  14. Oates W. E. Taxation in a Federal State: the Tax-Assignment Problem // *Public Economics Review* (Taiwan, China). 1996. No. 1. P. 55–60.
  15. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.
- 

## References

1. Alexeev M.V., Belev S.G., Gromov V.V. et al. (2019). Prospects for Tax Policy. Is There an “Ideal Tax System” for Russia? Papers series: taxes. Moscow: Delo Publ. (In Russ.).
2. Andryakov A.D., Dombrovskiy E.A. (2020). Fiscal Measures to Boost the Economic Development of Russian Territories. *Finansovyj Zhurnal – Financial Journal*, 12 (5), 99–113 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-5-99-113>.
3. Bukharsky V.V., Lavrov A.M. (2021). Intergovernmental Relations and Public Administration: Opportunities and Limitations of Decentralization. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya – Public Administration Issues*, 2, 126–153 (In Russ.).
4. Deryugin A., Filippova I., Arlashkin I. (2021). Impact of Intraregional Tax Decentralization on a Region’s Tax Base. *Ekonomiceskaya Politika – Economic Policy*, 16 (2), 8–33 (In Russ.). <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2021-2-8-33>.
5. Drobyshevsky S.M., Kostrykina N.S., Korytin A.V. (2020). Tax Competition and the Activity of the Regional Tax Policy. *Voprosy ekonomiki*, 10, 5–27. (In Russ.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-10-5-27>.
6. Lavrov A.M. (2019). The Logic and Prospects of Budget Reforms in Russia: in Search of “Optimal Decentralization”. Cycle of Publications and Documents (1998–2019). Moscow: Vysshaya shkola ekonomiki Publ., 832 p. (In Russ.).
7. Osmolovskaya-Suslina A.L., Borisova S.R. (2022). Regional Budget Revenues in Early 2022: Main Trends and Risk Factors. *Financial Journal*, 14 (6), 25–43 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-25-43>.
8. Bird R.M. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. *IMF Working Paper*, 99/165.
9. Bird R.M. (2008). Tax Assignment Revisited. *International Center for Public Policy Working Paper Series*, at AYSPS, GSU, 0805.
10. Bird R.M. (2010). Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature. *World Bank Policy Research Working Paper*, 5450.
11. Blöchliger H., Kim J. (2016). Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. OECD Publ., Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>.
12. IMF (1997). Fiscal Federalism in Theory and Practice. Ter-Minassian T. (ed.). Washington, DC.
13. Musgrave R.A. (2000). Public Finance and Democratic Society, III: the Foundations of Taxation and Expenditure. Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA.
14. Oates W.E. (1996). Taxation in a Federal State: The Tax-Assignment Problem. *Public Economics Review* (Taiwan, China), 1, 55–60.
15. OECD (2021). Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publ. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.

## Информация об авторе

**Игорь Юрьевич Арлашkin**, научный сотрудник Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

## Information about the author

**Igor Yu. Arlashkin**, Researcher, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Статья поступила в редакцию 31.03.2023  
Одобрена после рецензирования 15.05.2023  
Принята к публикации 08.06.2023

Article submitted March 31, 2023  
Approved after reviewing May 15, 2023  
Accepted for publication June 8, 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-91-103>



# Международная практика идентификации налоговых расходов

Татьяна Владимировна Тищенко

E-mail: tatyana-kat@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-2675-0075  
 Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва,  
 Российской Федерации

## Аннотация

При общепринятом в зарубежных юрисдикциях подходе к налоговым расходам как недополученным доходам бюджета вследствие применения отдельных положений налогового законодательства выявляются значительные межстрановые различия в определении, какие из них могут признаваться отклонениями, а какие являются нормой. Единой позиции, какие подходы к определению налоговых расходов могут быть признаны лучшей практикой, пока не выработано, и тема исследования методов идентификации налоговых расходов остается актуальной.

Цель данного исследования – выявление принципов и критерии учета налоговых расходов, его теоретическую основу составляют нормативно-правовые акты и подходы к определению нормативной налоговой структуры. Исследование проведено с использованием эмпирических методов, включая синтез, кейсовый сравнительный анализ. В ходе исследования были классифицированы налоговые льготы и преференции и предложены два метода идентификации налоговых расходов – нормативный и условный. Выявлена определенная взаимосвязь понятий налоговых расходов и методов. Рассмотрена международная практика отнесения преференций к налоговым расходам, что содействует пониманию различий в предлагаемых автором методах идентификации. В заключение сделаны выводы о преимуществах и ограничениях в использовании двух методов признания налоговых расходов.

**Ключевые слова:** налоговые расходы, налоговые преференции, нормативный и условный методы идентификации

**JEL:** H24, H87

**Финансирование:** статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

**Для цитирования:** Тищенко Т. В. Международная практика идентификации налоговых расходов // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 91–103.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-91-103>.

© Тищенко Т. В., 2023

---

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-91-103>

## International Practice of Tax Expense Identification

Tatyana V. Tischenko

RANEPA, Moscow, Russian Federation

tatyana-kat@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2675-0075>

**Abstract**

While it is generally accepted in foreign jurisdictions to treat tax expenditures as foregone budget revenues, due to the application of certain provisions of the tax code, significant cross-country differences emerge in determining which of these can be recognized as deviations and which as the norm. There is no consensus on which approaches can be recognized as best practice. The topic of methods for determining tax expenditures remains relevant. The purpose of the study is to identify the principles and criteria of tax expense accounting. Theoretical basis of the study consists of legal acts and approaches to definition of normative tax structure. The research is conducted with the use of empirical methods, including synthesis and comparative analysis of cases. As a result of the study a classification of tax preferences was developed and two methods of tax expense identification, normative and conditional, were proposed. A certain correlation between the concepts of tax expenses and methods of their identification was revealed. The international practice of attributing preferences to tax expenses was reviewed, which helps to understand the differences in the identification methods suggested by the author. The conclusion on advantages and limitations of the use of the two methods of tax expense accounting is made.

**Keywords:** tax expenditure, tax preferences, normative and conditional methods of identification

**JEL:** H24, H87

**Funding:** the article was prepared as part of the research work in RANEPA.

**For citation:** Tischenko T.V. (2023). International Practice of Tax Expense Identification. *Financial Journal*, 15 (3), 91–103 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-91-103>.

© Tischenko T.V., 2023

**ВВЕДЕНИЕ**

Первые международные практики оценки недополученных доходов бюджета вследствие применения различных налоговых преференций<sup>1</sup> относят к середине 1970-х гг., после публикации исследования С. Сюррея [Surrey, 1976] и принятия законодательства в сфере управления налоговыми расходами в США<sup>2</sup> и других странах. В течение последующих десятилетий подходы к учету налоговых расходов совершенствовались и развивались. Разнообразие международной практики вызывает стабильный интерес к данной тематике со стороны научного сообщества. Большое количество зарубежных исследований проводится при содействии международных организаций, в том числе Всемирного банка [Zhicheng, 2006] и Европейской комиссии [Astarita et al., 2014], ориентированных на сопоставительный анализ международной практики по отдельным вопросам управления налоговыми расходами и их оценке [Burman, Phaup, 2011; Villela et al., 2010].

В последние годы отмечается рост публикаций отечественных исследований по теме управления налоговыми расходами, что связано с принятием ряда нормативно-правовых актов Российской Федерации, направленных на использование данного механизма в бюджетном процессе. Правовое регулирование налоговых расходов рассматривается в работах [Мичурина, 2022; Вершило, Шарандина, 2021]. Различия в понятиях «налоговые расходы», используемых в международной и российской практиках, исследуются в работах [Попова, Гусейнова, 2020; Сафонов, 2022]. В последней статье на основе анализа понятия «налоговые расходы» сделаны выводы, что к «исключительным особенностям

<sup>1</sup> В данной статье налоговые преференции (tax preferences) рассматриваются как различные льготы, вычеты, освобождения и проч., предоставляемые налогоплательщикам в рамках налогового законодательства.

<sup>2</sup> The Congressional Budget Act of 1974. URL: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-bill/7130>.

налоговых расходов относятся (среди прочих): нормативность и альтернативный характер по отношению к прямым расходам бюджета, а также преференциальный характер положений относительно базовой (нормативной) структуры налогов». Данная позиция недостаточно обоснована, поскольку во многих юрисдикциях налоговые расходы оцениваются как недополученные доходы, что в большей мере согласуется с позицией МВФ [МВФ, 2007]. В данном исследовании также не учитываются те понятия налоговых расходов, в которых отсутствуют требования по нормативной структуре налоговых льгот и преференций (далее – преференций).

Статья структурирована следующим образом. В первом разделе проведена классификация налоговых преференций как специальных положений налогового законодательства, направленных на предоставление выгод субъектам экономической деятельности, в результате которых возникают недополученные доходы бюджета. Приведены примеры международной и российской практик по каждой категории налоговых преференций. Во втором разделе рассмотрены два основных метода идентификации налоговых преференций для признания их налоговыми расходами – нормативный и условный. В третьем разделе приводятся сравнительные примеры идентификации налоговых расходов в международной практике. В обсуждении представлены преимущества и ограничения в использовании методов идентификации.

## КЛАССИФИКАЦИЯ НАЛОГОВЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ

Понятие «налоговые расходы» базируется на определении МВФ [МВФ, 2007]: «Налоговые расходы представляют собой доходы, утраченные в результате действия отдельных положений налогового кодекса». Существенным критерием идентификации налоговых расходов, также вытекающим из определения МВФ, является то, что недополученные доходы являются результатом действия отдельных, специальных положений в налоговом законодательстве. Например, ОЭСР [OECD, 2015] определяет налоговые расходы как положения налогового законодательства, нормативные акты или практики, которые уменьшают размер платежа и/или предоставляют отсрочки платежей, собираемых правительством с группы налогоплательщиков, по сравнению с эталонной, или «нормальной», структурой налогообложения.

Прочие критерии идентификации налоговых расходов имеют существенные межстрановые различия, расширяющие понятие «налоговые расходы», например с учетом цели установления специальных налоговых положений или признания налоговых расходов как аналога бюджетных субсидий. При всем разнообразии критериев идентификации большинство из них основывается на подходах, признающих или не признающих налоговыми расходами различные преференции. В руководстве по оценке налоговых расходов [Geourjon et al., 2018] указано на необходимость определения всех положений, которые отклоняются от общего режима для каждого налога, и что этот список должен быть как можно более полным и точным, чтобы облегчить работу по оценке. Для дальнейшего рассмотрения понятия налоговых расходов и их идентификации проведем классификацию налоговых преференций по категориям их учета.

1. Специальные налоговые режимы (*special tax regime*). Устанавливают порядок налогообложения для отдельных категорий налогоплательщиков или видов деятельности, включающий различные категории преференций.

Специальные налоговые режимы для инвесторов применяются в США в рамках «зон возможностей», созданных в соответствии с Законом о сокращении налогов и стимулировании занятости<sup>3</sup>. Целью предоставления налоговых преференций является стимулирование

<sup>3</sup> Tax Cuts and Jobs Act (TCJA). Long title: An Act to provide for reconciliation pursuant to titles II and V of the concurrent resolution on the budget for fiscal year 2018.

инвестиций в депрессивные территории; некоторым аналогом таких зон являются территории опережающего социально-экономического развития (TOP) в Российской Федерации. Однако в отличие от российской модели, когда инвестиции осуществляются непосредственно резидентами TOP, инвесторы американских зон вкладывают активы (денежные средства и имущество) в квалифицированные фонды возможностей (*Qualified Opportunity Fund*), получая при этом отсрочку (от пяти до десяти лет) налоговых платежей по налогу на прибыль и на прирост капитала. Налоговые преференции, предоставляемые инвесторам в зонах возможностей, признаются налоговыми расходами и рассчитываются как отклонения от базовой налоговой системы, предусматривающей налогообложение всех доходов по стандартной налоговой ставке без учета отсрочек или исключений для инвестиций, осуществленных в определенных географических районах.

В Бразилии [Inesc, 2019; OECD, 2022] специальный налоговый режим для компаний, деятельность которых связана с разведкой и добычей углеводородов (*REPETRO*<sup>4</sup>), предоставляет следующий комплекс налоговых преференций:

- снижение ставок по федеральным социальным взносам (*PIS*) и ежемесячным взносам социальной помощи (*COFINS*), которые взимаются с импорта и розничной продажи бензина, дизельного топлива, авиационного керосина и природного газа. Ставки налога *PIS/COFINS* являются специфическими, поскольку рассчитываются на основе фиксированных цен и объема проданной или импортированной продукции;
- снижение ставок акцизного налога (*IPI*) и таможенных пошлин;
- освобождение от дополнительного налога на ввозимые по морю товары, включая машины и оборудование, инструменты и запасные части, используемые при разведке и добыче нефти и природного газа (*AFRMM*).

Все преференции по специальному налоговому режиму *REPETRO* включаются в налоговые расходы, кроме ставок акцизного налога.

2. Исключения. Снижают размер налоговой базы за счет необлагаемых видов доходов. Примеры:

- исключение из налогооблагаемой базы купонного дохода по государственным ценным бумагам в США;
- исключение суммы полученных платежей от правительства физическим лицам, пострадавшим от пандемийных ограничений в Австралии;
- доход, полученный военными и полицейскими, задействованными в международных оперативных миссиях в Канаде.

По данной категории преференций отмечаются существенные межстрановые различия в определении, какие исключения относятся к налоговым расходам, а какие нет, в зависимости от метода их идентификации.

3. Льготные ставки. Сокращают объем налоговых платежей для отдельных категорий налогоплательщиков и видов деятельности за счет применения пониженной налоговой ставки. Можно признать наиболее распространенным налоговым положением, по которому отклонения от стандартной для данного вида деятельности и категории налогоплательщика налоговой ставки идентифицируются как налоговый расход. Примером таких преференций являются льготные ставки по налогу на прибыль, которые установлены во многих странах для МСП и которые могут относиться к налоговым расходам.

В российской юрисдикции при оценке налоговых расходов выделены две категории преференций — ставка НДС 0% (освобождение) и пониженная налоговая ставка. При этом нулевая ставка признается как освобождение, например ставка НДС 0% (освобождение) при перевозке или освобождение от уплаты НДС при реализации изделий народных

<sup>4</sup> Special Customs Regime for Exports and Imports of Goods Intended for Exploration and Production of Petroleum and Natural Gas.

художественных промыслов признанного художественного достоинства. Понятие «освобождение» применительно к нулевой льготной ставке, используемое в российской практике, несколько некорректно. В предложенной автором классификации освобождение признается как право не производить расчет налогооблагаемой базы в связи с тем, что физическое или юридическое лицо не является плательщиком этих конкретных видов налогов.

4. Вычеты. Данная преференция снижает налогооблагаемую базу на понесенные налогоплательщиком расходы. Примеры:

— зачет расходов на медицинское страхование при расчете налога на прибыль корпораций в США;

— специальная категория вычетов, называемая в США дискретными отчислениями (*temized deductions*), которые позволяют получать дополнительные вычеты сверх уже полученных в рамках других налоговых режимов, например вычеты на благотворительность.

Налоговый вычет по своей природе сокращает объем налогооблагаемой базы и поэтому может рассматриваться как аналог исключениям, однако в предлагаемой классификации данные преференции разделены, так как вычет снижает объем налоговых платежей за счет понесенных расходов, а исключения — за счет полученных доходов. Как следствие (например, в США), расходы на медицинское страхование относятся к вычетам, а преференции, позволяющие не включать доходы по государственным ценным бумагам при расчете налогооблагаемой базы, — к исключениям.

В российской практике исключения и вычеты не разделяются и относятся к вычетам из налогооблагаемой базы, например когда при определении налоговой базы не учитываются целевые средства, полученные структурными организациями ДОСААФ России. Примеры налоговых вычетов, которые включены в российской классификации в общую категорию «изъятия, освобождения и вычеты»:

— социальные вычеты на сумму понесенных расходов на образование, медицинские услуги;

— инвестиционный вычет в сумме денежных средств, внесенных налогоплательщиком в налоговом периоде на индивидуальный инвестиционный счет.

В предложенной автором классификации исключения и вычеты подразделяются, поскольку в некоторых юрисдикциях вычеты признаются аналогами бюджетных расходов или трансфертными платежами и могут быть идентифицированы (или нет) в качестве налоговых расходов.

5. Освобождения от налогообложения. По данной категории преференций некоторые категории налогоплательщиков по определенным видам деятельности или налогам не признаются налогоплательщиками и могут не производить расчет налогооблагаемой базы, например освобождение от налога на добавленную стоимость за обучение и образовательные услуги в Канаде.

В Российской Федерации, как и в большинстве юрисдикций других стран, освобождения относятся к налоговым расходам, однако данное понятие используется и при нулевой ставке по НДС, и при стандартных освобождениях.

6. Налоговый кредит (*tax credit*). Снижает итоговую сумму налога, рассчитанного по налоговой декларации. Основным отличием налогового вычета (*deduction*) от кредита (*credit*) является то, что вычет уменьшает налогооблагаемую базу по доходам на определенные виды расходов, а кредит сокращает сумму налогового платежа, то есть уменьшает налоговые обязательства в нормативно определенных объемах и видах расходов. Вычеты отражаются в налоговой декларации в год, когда расходы были непосредственно оплачены, в то время как расходы по кредитам могут учитываться в налоговых декларациях за пределами года платежа. Кроме того, при отрицательном сальдо, когда все положенные вычеты превысили сумму дохода налогоплательщика, вычеты, как правило, не компенсируются, а в случае если кредит превысил сумму налогового обязательства,

разница выплачивается налогоплательщику и учитывается как бюджетные, а не как налоговые расходы.

Типичным примером данной преференции является предоставление в США налогового кредита на высшее образование, который позволяет уменьшить сумму налога на установленный объем расходов на обучение. Примером таких кредитов в российской юрисдикции являются расходы на приобретение жилья, когда налогоплательщик может получить возврат уплаченного подоходного налога после того, как подтвердит приобретение жилого помещения в собственность. В рамках настоящей работы эти преференции выделены в отдельные категории, поскольку в отношении кредитов выявлены существенные межстрановые различия в подходах к их идентификации в качестве налоговых расходов. Однако в российской практике принципиальных отличий вычета от налогового кредита, применяемого в американской юрисдикции, нет, и разделение методов оценки на эти две категории преференций нецелесообразно.

7. Отсрочки (*tax holiday*). Изменяют сроки налоговых платежей. Во многих международных юрисдикциях большинство отсрочек не относится к налоговым расходам (США, Бразилия, Российская Федерация), что связано с методами калькуляции стоимости налоговых расходов, например на нереализованный прирост капитала, так как доход облагается налогом только при его получении. В то же время в Канаде большинство недополученных доходов по данной категории относится к налоговым расходам, например отсрочка платежа по налогу на прирост капитала на пять и на десять лет.

## **МЕТОДЫ ИДЕНТИФИКАЦИИ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ**

Практически все налоговые преференции ведут в той или иной степени или объеме к недополученным доходам бюджета, однако не все отклонения от стандартного налогового законодательства могут быть признаны налоговыми расходами. Наличие преференций является значимым, но не единственным критерием для идентификации налоговых расходов, и имеются существенные межстрановые различия. Для определения, какие из преференций могут быть идентифицированы как налоговые расходы, проводится их сопоставление с эталонной налоговой системой (*benchmark system*), называемой в российских публикациях базовой. Как указано в [Heady, Mansour, 2019], «в широком смысле эталоном может считаться налоговая система, которая прочно опирается на ключевые принципы налоговой политики – нейтральность, эффективность и справедливость. Но поскольку страны различаются в своих взглядах на веса, которые они придают этим принципам, они, как правило, определяют свои эталонные налоговые системы по-разному».

В статье [Богачева, Фокина, 2017] указаны три подхода к определению базовой структуры налогов:

- концептуальный подход (*conceptual approach*), увязывающий базовую структуру налогов с теоретической (нормативной);
- законодательный подход (*legal approach*), согласно которому базовая структура налога и налоговые расходы определяются в соответствии с действующим налоговым законодательством;
- подход, рассматривающий налоговые расходы как аналог субсидий (*analogous subsidy*), который на практике имеет много общего с законодательным подходом.

Однако в отсутствие конкретных примеров использования данных подходов предлагаемая классификация неоднозначна. Так, при использовании концептуального и законодательного подходов специалисты сталкиваются с проблемой определения базовой налоговой системы. Даже после более чем 40-летнего опыта управления налоговыми расходами в США Национальная конференция законодательных органов штатов [NCSL, 2017] признала отсутствие четко установленного и сформулированного определения, какие из

положений Налогового кодекса могут признаваться налоговыми расходами. Как в пределах одного штата, так и между штатами существует много споров о том, какие положения Налогового кодекса штата являются налоговыми расходами, а какие — частью нормальной налоговой структуры.

Автор предлагает два метода идентификации налоговых расходов.

1. Нормативный (*normativ*) метод, в рамках которого большинство преференций, таких как вычеты, исключения, освобождения и прочее, предоставляемых широкому кругу налогоплательщиков по общераспространенным видам деятельности по стандартным ставкам, признаются отклонениями от базовой (эталонной) структуры налогового законодательства и идентифицируются как налоговые расходы. Нормативный метод ориентируется на сопоставлении отклонений от эталонной налоговой системы (*Benchmark Tax System*), рассмотренной в работе [Heady, Mansour, 2019], которая должна включать (с учетом особенностей конкретной страны) общие ставки подоходного налога с физических и юридических лиц, простой налог на потребление (например, НДС с одной ставкой), акцизные налоги, соответствующие целям устранения внешних эффектов, и другие более мелкие налоги.

В самом общем виде в рамках нормативного метода, при стандартной ставке НДС 20%, льготная ставка 10% при реализации товаров для детей признается налоговым расходом, а освобождение от НДС при продаже некоторых видов морепродуктов, выловленных рыболовными хозяйствами в районах традиционных промыслов (специфический вид деятельности), не относится к налоговым расходам. Межстрановые особенности в рамках нормативного метода идентификации основаны на признании, что является специфическими отклонениями, которые не относятся к налоговым расходам и не требуют калькуляции.

Следует отметить, что в некоторые понятия «налоговые расходы» включен подход к их идентификации. Примеры [OECD, 2010]:

- во Франции налоговые расходы определяются как юридические или законодательные меры, реализация которых приводит к снижению налоговых поступлений в бюджет государства по сравнению с применением эталона, или «нормы»;
- в Испании в соответствии с Конституцией страны налоговыми расходами считаются положения налоговой системы, которые снижают налоговые поступления в бюджет и отвечают другим условиям;
- в Швеции используется неформальное определение налоговых расходов как положений, которые снижают доход относительно заранее определенной нормы либо для достижения конкретной политической цели, либо для содействия эффективному функционированию налоговой системы.

2. Условный (*conditional*) метод, основанный на критериях, которые позволяют идентифицировать налоговые расходы в зависимости от преференций, видов деятельности и налогоплательщиков. Данный подход имеет существенные межстрановые различия, так как критерии идентификации налоговых расходов различаются. Этот метод идентификации не нашел широкого применения и, как следствие, мало изучен в литературе или считается вариантом концептуального подхода.

Рассмотрим конкретные примеры (кейсы) применения этих двух подходов для идентификации налоговых расходов.

## ПРИМЕРЫ (КЕЙСЫ) ИДЕНТИФИКАЦИИ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ

### Опыт США

Понятие «налоговые расходы» закреплено законом (*The Congressional Budget Act of 1974*) как «потери доходов вследствие реализации положений федерального налогового законодательства, которые допускают специальные режимы, освобождения и вычеты из валового

дохода или предоставление специальных кредитов, льготной ставки налога или отсрочки обязательств по оплате налогов»<sup>5</sup>.

В [JCT, 2017] указано, что комитеты конгресса и сената США (далее – комитеты) как законодательные органы определяют налоговые расходы относительно нормативной налоговой структуры (*normal tax baseline*), в которой налогооблагаемой базой признается денежная сумма на руках домохозяйств, например доход, добавленная стоимость, прибыль, продажи, с которых получены доходы. При практическом использовании данного подхода делаются некоторые исключения. Например, так как доход в базовом подходе учитывается непосредственно при его получении, то отсрочка или исключение из налогообложения нереализованного прироста капитала может не учитываться как налоговые расходы, а другие формы отсрочки – учитываться.

Комитет конгресса по налогообложению (JCT) включает также чистый вмененный доход от аренды домовладения в базовые показатели, используемые для оценки налоговых расходов. Нормативная структура выбирается по соображениям политического/экономического/социального порядка и имеет большую связь с целями государственной политики.

Нормативная налоговая структура, определенная комитетами, включает следующие компоненты для подоходного налога:

- одно персональное освобождение от налогов для каждого налогоплательщика и одно – для каждого иждивенца;
- стандартная налоговая ставка;
- стандартные вычеты и исключения для инвестиций и хозяйственных расходов предпринимателей;
- персональные налоговые освобождения и нулевая ставка налога для определенных категорий налогоплательщиков.

К отклонениям от нормальной налоговой структуры, которые признаются налоговыми расходами, относится большинство преференций, включая такие, как взносы работодателей в индивидуальные пенсионные планы работников, доходы от управления данными активами.

Не относятся к налоговым расходам:

- вычеты по налогу на прибыль из выплат/взносов работодателя на медицинское страхование, поскольку страхование не является составляющей налога на прибыль;
- отказ от удержаний для определенных видов расходов на лоббирование и по выплатам на страхование от несчастных случаев, недееспособности, помощи по уходу за иждивенцами. Все аналогичные отказы по вычетам комитеты относят к «отрицательным налоговым расходам», при этом, как указано в оговорке комитетов, включение оценок по отрицательным налоговым расходам является их собственной инициативой;
- отклонения, связанные с некоторыми специфическими видами деятельности, например, если специальные налоговые режимы предусматриваются при приобретении сотрудниками поощрительных опционов, или с отсрочками при получении активов в порядке наследования.

Для предпринимателей, включая юридические лица, выплачивающих подоходный налог, основные отклонения от нормальной налоговой структуры, которые могут признаваться или не признаваться налоговыми расходами, связаны с капитальными/инвестиционными расходами, например в отношении преференций по амортизации капитальных расходов.

Аналогичный принцип, когда большинство отклонений от нормальной налоговой структуры признаются налоговыми расходами, действует и для налогов с доходов корпораций.

<sup>5</sup> *The Congressional Budget Act of 1974. URL: https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-bill/7130.*

Освобождения некоторых некоммерческих организаций от уплаты корпоративного подоходного налога не признаются налоговыми расходами.

Бюджетное управление (*Office of Management and Budget*) при оценке налоговых расходов использует сопоставление отклонений от эталонной/стандартной налоговой основы (*the reference tax law baseline*), когда налоговые расходы ограничиваются специальными исключениями из общепринятого налогового правила, которые выполняют программные функции, аналогичные программам расходов. Доход, подлежащий налогообложению, определяется как валовой доход за вычетом затрат на его получение; таким образом, он не включает поступление средств или имущества, которые не являются вознаграждением или другим источником дохода. Таким образом, все компенсации и специализированные выплаты включаются в налогооблагаемую базу по доходу, если данные выплаты представляют собой прирост богатства и не имеют существенных отличий от доходов по оплате труда (например, арендный ваучер, стоимость которого составляет около 100 долл. США, эквивалентен этой же сумме дохода военнослужащего). В то же время выплаты на лечение, служебное жилье, за участие в боевых действиях военнослужащих в налогооблагаемый доход не включаются.

Как комитеты, так и Бюджетное управление в своих подходах к оценке налоговых расходов допускают несколько серьезных отклонений, в том числе:

- выделение корпоративного подоходного налога при оценке налоговых расходов;
- ставки по индивидуальному подоходному налогу, включая стандартные вычеты и освобождения, могут варьироваться в зависимости от семейного положения;
- стоимость активов и обязательств не корректируется с учетом инфляции;
- альтернативный минимальный налог (*alternative minimum tax*) рассматривается как часть структуры базовых ставок как в рамках базового налогового законодательства и, таким образом, не относится к налоговым расходам.

Отсутствие единых подходов к определению эталонной/нормальной налоговой структуры приводит к существенным различиям в оценке налоговых расходов у Комитета конгресса по налогообложению и Управления по бюджету США. Особый случай произошел в 2018 г., когда оценки JCT (опубликованные в мае 2018 г.) учитывали эффект Закона о сокращении налогов и рабочих мест 2017 г., в то время как оценки Бюджетного управления (опубликованные в феврале 2018 г., но основанные на оценках Казначейства, впервые опубликованных в октябре 2017 г.) не включали изменения, связанные с этим законом.

## Опыт Канады

В отчете федерального правительства Канады налоговые расходы определены как широкий спектр федеральных налоговых мер, которые признаются отклоняющимися от «эталонной» налоговой структуры, отражающей только фундаментальные аспекты налоговой системы, например применение общей налоговой ставки к широко определенной налоговой базе. Такой подход обеспечивает большую прозрачность, гарантируя раскрытие информации по широкому спектру налоговых мер, включая меры, которые могут не считаться налоговыми преференциями [Department of Finance Canada, 2022].

Эталонная структура включает практически все формализованные налоговые нормы. Налоговыми расходами признаются большинство преференций в отношении источников доходов для физических лиц и корпораций, в том числе:

- освобождения от уплаты налогов с дохода для некоммерческих общественных организаций, некоторых видов доходов на прибыль, уплаты налога на добавленную стоимость при реализации некоторых видов товаров;
- льготные ставки при уплате налогов для некоторых категорий налогоплательщиков, например МСП;
- преференции по налогу на доходы физических лиц.

Отсрочка уплаты налога на доход холдинговых корпораций от портфельных инвестиций считается частью эталона, поскольку данная преференция предназначается для улучшения функционирования налоговой системы, а не для достижения других неналоговых целей. Эталонная база подоходного налога с физических и юридических лиц учитывает доход в номинальном выражении. Эталонная налоговая ставка по налогу на товары и услуги (GST) принимается в стандартном размере для каждого конкретного года (5% с 2008 г.), а большинство освобождений и льгот признаются налоговыми расходами. Наличие норм, при которых некоторые покупатели, например некоммерческие организации, не могут возмещать GST, признается эталоном, поскольку в конечной стоимости товаров уже заложены определенные законодательством преференции, отнесенные к налоговым расходам.

### **Опыт Новой Зеландии**

Понятие налоговых расходов установлено налоговым законодательством в следующей трактовке: «индивидуальные особенности налоговой системы, снижающие налоговые обязательства, предназначенные для осуществления политики, отличной от целей увеличения доходов, за счет наиболее эффективных и экономически нейтральных способов» [Treasury of New Zealand, 2021].

В Новой Зеландии при принятии решения, какие преференции относить к налоговым расходам, используются всего четыре критерия, при ответе «да» на каждый из них преференции признаются налоговыми расходами. Вопросы находятся в иерархической связи и содержат следующие суждения:

1) соответствует ли преференция целевой группе или виду деятельности. Например, все компании портфельных инвестиций (PIEs) облагаются налогом по предельной ставке, что не признается налоговым расходом. В то же время вычеты для владельцев поголовья скота как конкретной целевой группы налогоплательщиков относятся к налоговым расходам;

2) преференция приводит к уменьшению налогового обязательства относительно действующего налога. Более высокие ставки акцизов на алкоголь и табак рассматриваются в некоторых странах как отрицательные налоговые расходы, но в Новой Зеландии они не включаются в отчет по налоговым расходам, так как учитываются в иных налоговых отчетах. Освобождения и льготные ставки относятся к налоговым расходам, так как они эквивалентны бюджетным расходам;

3) преференция не административная или принятая по мотивам двойного налогообложения;

4) преференция не связана с целью получения дополнительного дохода. Льготные нормы амортизации могут быть основаны на предположении об экономическом сроке службы актива (налоговая концепция) и не относятся к налоговым расходам. И наоборот, ускоренная амортизация для конкретных отраслей по политическим причинам будет признаваться налоговым расходом.

К налоговым расходам в Новой Зеландии относятся следующие категории преференций (примеры):

— ускоренная амортизация, так как возможность амортизировать капитальные объекты быстрее, чем истекает срок их службы, уменьшает доход на большую сумму в более ранние годы;

— для военнослужащих не учитывается доход, который составляет разницу между рыночной стоимостью аренды жилья и фактической;

— освобождение от налогообложения дохода, полученного клубом, обществом или ассоциацией, при условии, что они созданы для продвижения любительских игр или спорта и не используются для получения материальной прибыли;

— освобождение от налогообложения дохода, полученного организациями, занимающимися жилищным строительством. Данная преференция содействует увеличению числа семей, имеющих жилье в собственности. Преференция поддерживает местные строительные компании в целях предложения жилья для семей с низким уровнем дохода, но деятельность строительных компаний не является благотворительностью.

## ВЫВОДЫ

Представленная в статье классификация преференций отражает различия применяемых в международной практике подходов к идентификации налоговых расходов. Несмотря на существенную разницу в подходах США и Канады к определению, что является эталонной налоговой системой и какие отклонения признаются налоговыми расходами, и то, что Бюджетное управление и комитеты в США используют различные формулировки эталонной системы («reference» и «normal»), идентификация налоговых расходов осуществляется на основе нормативного метода, который включает большинство отклонений от эталона, кроме специфических видов деятельности и отдельных преференций по корпоративным и личным доходам.

Условный метод идентификации налоговых расходов описан на примере Новой Зеландии. Существенная разница признания налоговых расходов в данной юрисдикции по сравнению с США и Канадой состоит не только в отсутствии правил для определения эталонной системы и замене их критериями, но и в том, что большинство преференций не относится к налоговым расходам. Вывод подтверждается и разницей в количествах налоговых расходов, по которым предоставляется отчетность: в Новой Зеландии — до 60 ед., в США — 164 ед., в Канаде — 209 ед., включая налоговые расходы и налоговые меры.

Одним из преимуществ нормативного метода идентификации, как наиболее распространенного в мире, можно признать возможность проведения международных сопоставлений налоговых расходов, так как они включают большинство предоставляемых преференций. Однако и опыт Новой Зеландии достаточно интересен с точки зрения целевого характера преференций, хотя и требует дополнительных исследований его преимуществ и недостатков.

## Список источников

- Богачева О. В., Фокина Т. В. Управление налоговыми расходами в странах ОЭСР // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 4. С. 26–36. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-4-26-36>.
- Вершило Т. А., Шарандина Н. Л. Налоговые расходы публично-правового образования в системе доходов и расходов бюджетов // Государство и право. 2021. № 3. С. 93–101. <https://doi.org/10.31857/S102694520014040-5>.
- Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ, 2007. URL: <https://www.imf.org/external/nr/fad/trans/rus/manualr.pdf>.
- Мичурина Ю. П. Особенности правового регулирования налоговых расходов в Российской Федерации // Финансовое право. 2022. № 2. С. 38–40. <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2022-2-38-40>.
- Попова Е. М., Гусейнова Г. М. Совершенствование методологической базы по идентификации налоговых расходов // Финансы и управление. 2020. № 1. С. 23–37. <https://doi.org/10.25136/2409-7802.2020.1.32345>.
- Сафонов А. Ю. Сущность и история развития концепции налоговых расходов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 1 (144). С. 245–257. <https://doi.org/10.24412/2227-7315-2022-1-245-257>.
- Burman L. E., Phaup M. Tax Expenditures, the Size and Efficiency of Government, and Implications for Budget Reform // NBER Working Paper 17268, 2011. <https://doi.org/10.3386/w17268>.
- Georjon A.-M. et al. Tax Expenditure Assessment: From Principles to Practice. Methodological guide / Ferdi, 2018. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02172180>.

9. Heady C., Mansour M. Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies / IMF. Fiscal Affairs Department, 2019.
10. Fossil Fuel Subsidies in Brazil in 2018. Know, Evaluate, Reform / Inesc, 2019. URL: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/06/cartilha\\_fosseis\\_ingles.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/06/cartilha_fosseis_ingles.pdf).
11. Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2016–2020 (JCX-3-17) / Joint Committee on Taxation (JCT). January 30, 2017. URL: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4971>.
12. Astarita C. et al. Tax Expenditures in Direct Taxation in EU Member States / European Commission Occasional Papers 207, 2014. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp207\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp207_en.pdf).
13. Report on Federal Tax Expenditures — Concepts, Estimates and Evaluations 2021: part 1 / Department of Finance Canada, 2022. URL: <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021/part-1.html>.
14. 2021 Tax Expenditure Statement / The Treasury of New Zealand. 20 May 2021. URL: <https://www.treasury.govt.nz/publications/tax-expenditure/2021-tax-expenditure-statement>.
15. Tax Expenditure Budgets and Reports: Best Practices / NCSL, 2017. URL: <https://www.insidesalt.com/wp-content/uploads/2017/01/NCSL-Tax-Expenditures-Best-Practices.pdf>.
16. Glossary of terms. Annex 2 / Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development. OECD, 2015. URL: <https://www.oecd.org/sti/inno/Frascati-2015-Glossary.pdf>.
17. Inventory of Support Measures for Fossil Fuels: Country Notes / OECD, 2022. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5a3ef65-en/1/3/38/index.html?itemId=/content/publication/5a3ef65-en&\\_csp\\_=2ffa7a733148fec42dccf926d7619e1c&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5a3ef65-en/1/3/38/index.html?itemId=/content/publication/5a3ef65-en&_csp_=2ffa7a733148fec42dccf926d7619e1c&itemIGO=oecd&itemContentType=book).
18. Tax Expenditures in OECD Countries / OECD, 2010. URL: [https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/Economia/GastoTributario/2010\\_tax\\_expenditure\\_countries\\_oecd.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/Economia/GastoTributario/2010_tax_expenditure_countries_oecd.pdf).
19. Surrey S. Federal Tax Reform for 1976: A Compendium. Fund for Public Policy Research, 1976. 173 p.
20. Villela L. et al. Tax expenditures budgets: Concepts and challenges for implementation / IDB Working Paper series: No. IDBWP-131en, 2010. Inter-American Bank (IDB). URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/115368/1/IDB-WP-131en.pdf>.
21. Zhicheng Li. Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets / World Bank, 2006. Policy Research Working Paper No. 3927. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8449>.

## References

1. Bogacheva O.V., Fokina T.V. (2017). Tax Expenditures Management in OECD Countries. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya – World Economy and International Relations*, 61 (4), 26–36 (In Russ.).
2. Vershilo T.A., Sharandina N.L. (2021). Tax Expenditures of Public Legal Education in the System of Budget Revenues and Expenditures. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 3, 93–101 (In Russ.). <https://doi.org/10.31857/S102694520014040-5>.
3. IMF (2007). Fiscal Transparency Guide (In Russ.). Available at: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.
4. Michurina Yu.P. (2022). Peculiarities of the Legal Regulation of Tax Expenses in the Russian Federation. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2, 38–40 (In Russ.). <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2022-2-38-40>.
5. Popova E.M., Guseinova G.M. (2020). Improvement of Methodological Base on Identification of Tax Expenditures. *Finansy i upravlenie – Finance and Management*, 1, 23–37 (In Russ.). <https://doi.org/10.25136/2409-7802.2020.1.32345>.
6. Safonov A.Yu. (2022). The Essence and History of the Development of the Concept of Tax Expenditures. *Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii – Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 1 (144), 245–257 (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2227-7315-2022-1-245-257>.
7. Burman L.E., Phaup M. (2011). Tax Expenditures, the Size and Efficiency of Government, and Implications for Budget Reform. NBER Working Paper 17268. <https://doi.org/10.3386/w17268>.
8. Geourjon A.-M. et al. (2018). Tax Expenditure Assessment: From Principles to Practice. Methodological guide. Ferdi, 2018. Available at: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02172180>.
9. Heady C., Mansour M. (2019). Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies. IMF, Fiscal Affairs Department.
10. Inesc (2019). Fossil Fuel Subsidies in Brazil in 2018. Know, Evaluate, Reform. Available at: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/06/cartilha\\_fosseis\\_ingles.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/06/cartilha_fosseis_ingles.pdf).
11. JCT (2017). Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2016–2020. (JCX-3-17). Available at: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4971>.
12. Astarita C. et al. (2014). Tax Expenditures in Direct Taxation in EU Member States. European Commission Occasional Papers 207. Available at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp207\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp207_en.pdf).

13. Department of Finance Canada (2022). Report on Federal Tax Expenditures – Concepts, Estimates and Evaluations 2021: part 1. Available at: <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2021/part-1.html>.
14. The Treasury of New Zealand (2021). Tax Expenditure Statement. Available at: <https://www.treasury.govt.nz/publications/tax-expenditure/2021-tax-expenditure-statement>.
15. NCSL (2017). Tax Expenditure Budgets and Reports: Best Practices. Available at: <https://www.insidesalt.com/wp-content/uploads/2017/01/NCSL-Tax-Expenditures-Best-Practices.pdf>.
16. OECD (2015). Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development. Annex 2. Glossary of terms. Available at: <https://www.oecd.org/sti/inno/Frascati-2015-Glossary.pdf>.
17. OECD (2022). Inventory of Support Measures for Fossil Fuels: Country Notes. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5a3e6e65-en/1/3/38/index.html?itemId=/content/publication/5a3e6e65-en&\\_csp\\_=2ffa7a733148fec42dcf926d7619e1c&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5a3e6e65-en/1/3/38/index.html?itemId=/content/publication/5a3e6e65-en&_csp_=2ffa7a733148fec42dcf926d7619e1c&itemIGO=oecd&itemContentType=book).
18. OECD (2010). Tax Expenditures in OECD Countries. Available at: [https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/Economia/GastoTributario/2010\\_tax\\_expenditure\\_countries\\_oecd.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/Economia/GastoTributario/2010_tax_expenditure_countries_oecd.pdf).
19. Surrey S. Federal Tax Reform for 1976: A Compendium. Fund for Public Policy Research, 1976. 173 p.
20. Villela L. et al. (2010). Tax expenditures budgets: Concepts and challenges for implementation. IDB Working Paper series: No. IDBWP-131en, Inter-American Bank (IDB). Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/115368/1/IDB-WP-131en.pdf>.
21. Zhicheng Li. (2006). Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets. World Bank. Policy Research Working Paper No. 3927. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8449>.

### Информация об авторе

**Татьяна Владимировна Тищенко**, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

### Information about the author

**Tatyana V. Tischenko**, Senior Research Fellow, Laboratory of Research Budget Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Статья поступила в редакцию 18.07.2022

Article submitted July 18, 2022

Одобрена после рецензирования 11.10.2022

Approved after reviewing October 11, 2022

Принята к публикации 08.06.2023

Accepted for publication June 8, 2022

## Связь финансового и промышленного стрессов с параметрами денежно-кредитной политики в российской экономике

**Марина Юрьевна Малкина**

E-mail: mmuri@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-3152-3934

Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского,  
г. Нижний Новгород, Российская Федерация

**Родион Владимирович Балакин**

E-mail: balakin@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-0494-9702

Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского,  
г. Нижний Новгород, Российская Федерация; Научно-исследовательский  
финансовый институт Минфина России, г. Москва, Российская Федерация

### Аннотация

В статье исследуется связь финансового и промышленного стрессов в российской экономике 2006–2019 гг., опосредуемая денежно-кредитной политикой государства. Для построения индексов стресса используется ряд индикаторов финансового рынка и промышленного сектора российской экономики. Агрегирование переменных осуществляется с использованием метода главных компонент. Индексы стресса рассчитываются как скользящая разница между стандартным отклонением и средним значением первой главной компоненты. С помощью графического и корреляционного анализа подтверждается, что во время финансовых кризисов происходит рост промышленного стресса в российской экономике, сопровождаемый увеличением кредитных ставок (в том числе ключевой ставки) и масштабов рефинансирования кредитных организаций Банком России. На основе построения ARDL-моделей получены убедительные доказательства положительного влияния как краткосрочного увеличения ключевой процентной ставки, так и более продолжительного роста масштабов рефинансирования кредитных организаций Банком России на снижение финансового и промышленного стрессов в российской экономике, которое, однако, проявляется в разных временных интервалах. Сделан вывод о том, что для совместного управления промышленным и финансовыми стрессами, с учетом их взаимодействия и чувствительности к разным инструментам, требуется поиск оптимального сочетания методов денежно-кредитного регулирования. Полученные результаты могут быть полезными при проведении взвешенной денежно-кредитной политики в периоды финансовой нестабильности.

**Ключевые слова:** российская экономика, индекс финансового стресса, индекс промышленного стресса, денежно-кредитная политика, ключевая ставка, рефинансирование кредитных организаций Банком России

**JEL:** G01, C58, E44

**Финансирование:** Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-00453, <https://rscf.ru/project/23-28-00453/>

**Для цитирования:** Малкина М. Ю., Балакин Р. В. Связь финансового и промышленного стрессов с параметрами денежно-кредитной политики в российской экономике // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 104–121. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-104-121>.

© Малкина М. Ю., Балакин Р. В., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-104-121>

## The Relation of Financial and Industrial Stresses to Monetary Policy Parameters in the Russian Economy

**Marina Yu. Malkina<sup>1</sup>, Rodion V. Balakin<sup>2,3</sup>**

<sup>1,2</sup> Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod, Nizhny Novgorod, Russian Federation

<sup>3</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation

<sup>1</sup> mmuri@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3152-3934>

<sup>2,3</sup> balakin@nifi.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0494-9702>

### Abstract

The paper examines the relationship between financial and industrial stresses in the Russian economy in 2006–2019, mediated by the monetary policy of the state. Stress indices are constructed on the basis of a number of financial market and industrial sector indicators of the Russian economy. These variables are aggregated using the principal component analysis. Stress indices are calculated as the moving difference between the standard deviation and the mean value of the first principal component. The graphical and correlation analysis confirms that industrial stress in the Russian economy grows during financial crises, accompanied by an increase in credit interest rates (including the key rate) and the scale of refinancing of credit institutions by the Bank of Russia. Based on the construction of ARDL models, we obtained convincing evidence of the positive impact of both a short-term increase in the key interest rate and a longer increase in the scale of refinancing of credit institutions by the Bank of Russia on the reduction of financial and industrial stresses in the Russian economy, which, however, appears in different time intervals. We concluded that the combined management of industrial and financial stresses, taking into account their interaction and sensitivity to different instruments, requires the search for the optimal combination of monetary regulation methods. The results obtained may be useful in conducting a prudent monetary policy in periods of financial instability.

**Keywords:** Russian economy, financial stress index, industrial stress index, monetary policy, key rate, refinancing of credit institutions by the Bank of Russia

**JEL:** G01, C58, E44

**Funding:** The study was supported by the Russian Science Foundation grant No. 23-28-00453, <https://rscf.ru/project/23-28-00453/>

**For citation:** Malkina M.Yu., Balakin R.V. (2023). The Relation of Financial and Industrial Stresses to Monetary Policy Parameters in the Russian Economy. *Financial Journal*, 15 (3), 104–121 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-104-121>.

© Malkina M.Yu., Balakin R.V., 2023

---

### ВВЕДЕНИЕ

Финансовые кризисы периодически повторяются в рыночной экономике, охватывая все страны, в той или иной степени вовлеченные в глобальные мирохозяйственные связи. Они сопровождаются падением цен ряда активов, обесценением национальной валюты развивающихся стран. Ухудшение состояния финансового сектора экономики оказывается на масштабах и условиях кредитования реального сектора и подрывает его стабильность. Далее действуют эффекты обратной связи, финансовый сектор сталкивается с сокращением доступных ресурсов реального сектора экономики и увеличением их стоимости.

Антикризисное регулирование финансового и реального секторов экономики в условиях стресса осуществляется с помощью инструментов денежно-кредитной политики, которые призваны оперативно подстраиваться к текущей ситуации. Между тем управление двумя составляющими финансово-экономического кризиса нередко требует разных, иногда даже противоположных мер. Рост ключевой ставки способствует снижению инфляционных рисков, удержанию депозитов в банковской системе, но увеличивает стоимость

заимствований для реального сектора экономики. Расширение масштабов кредитования центральным банком кредитных организаций призвано компенсировать отрицательные эффекты, которые влечет удорожание кредитных ресурсов для устойчивого развития как реального, так и финансового секторов экономики.

В экономической системе той или иной страны есть ряд ключевых параметров, являющихся индикаторами ее устойчивого либо кризисного развития. Для отражения общего состояния экономической системы необходимо их корректное агрегирование в обобщающие индексы стресса. Будучи важной частью реального сектора экономики, промышленность в наибольшей степени абсорбирует влияние финансовых шоков и поэтому представляет особый интерес для изучения.

Цель настоящего исследования: на основе выделения наиболее важных параметров развития российской экономики и с использованием адекватных методов их агрегирования разработать индексы промышленного и финансового стрессов, установить их связи друг с другом и с параметрами российской денежно-кредитной политики (процентными ставками, масштабами рефинансирования Банком России кредитных организаций). Гипотеза исследования заключается в подтверждении значимой прямой связи промышленного и финансового стрессов в российской экономике, а также положительных эффектов денежно-кредитной политики в их снижении.

## **ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ**

Исследование финансового стресса в экономике получило развитие в последние два десятилетия и было связано с изучением финансовых кризисов и их последствий для различных секторов экономики. Ученых интересовало прогнозирование и предупреждение кризисных явлений в экономике. Моделирование финансового стресса оказалось достаточно удобной и эффективной технологией решения данной проблемы. Так, например, предлагаемый в исследовании [Monin, 2019] индекс финансового стресса строится на основе эпизодов государственного вмешательства в финансовую систему как прокси стрессовых событий. С помощью построения логистической регрессии доказывается, что рост финансового стресса позволяет предсказать снижение экономической активности. Предлагаемый в другом исследовании [Hakkio, Keeton, 2009] индекс включает 11 переменных финансового рынка, каждая из которых отражает одну или несколько ключевых характеристик финансового стресса. Авторы также приводят прямые доказательства связи между предлагаемым индексом и экономической активностью, измеряемой на основе другого известного показателя — индекса национальной активности Федерального резервного банка (ФРБ) Чикаго (*Federal Reserve Bank (Fed) of Chicago National Activity Index*). Еще в одном исследовании [Cevik et al., 2013] индекс финансового стресса демонстрирует значительную связь между финансовым стрессом и некоторыми показателями экономической активности. При этом сам индекс строится на основе индикаторов нестабильности банковского сектора, изменяющейся во времени волатильности доходности фондового рынка, индекса давления на валютный рынок, а также показателей динамики суверенного долга и торгового кредита.

Отдельную группу составляют исследования финансового стресса применительно к конкретным территориям. Выделяются работы, посвященные тому или иному аспекту финансового стресса для ЕС [Duprey et al., 2017], Греции [Louzis, Vouldis, 2012], Франции [Aboura, Roye, 2016], Чехии [Malega, Horvath, 2016], Турции [Camlica, 2016; Polat, Ozkan, 2019], Ливана [Ichrakieh et al., 2020], Пакистана [Sadia et al., 2019; Babar et al., 2019], Малайзии [Dahalan et al., 2016], Китая [Yang et al., 2022; Wang et al., 2022] и США [Oet et al., 2015; Ferrer et al., 2018].

Следующий пласт работ посвящен спецификации тех или иных методов измерения стресса. Во-первых, отметим исследование [Tan et al., 2022], где предлагается метод

изменяющейся во времени копулы для моделирования структуры зависимости между финансами секторами с целью построения корреляционной модели финансового стресса, которая может сигнализировать о системных финансовых рисках. Во-вторых, в исследовании [Li, Xiao, 2016] разработана модель раннего предупреждения для прогнозирования вероятности наступления события финансового стресса. Также исследуется, может ли кредит рассматриваться как нелинейный распространитель шоков. Это распространение моделируется в форме пороговой регрессии (*threshold regression*), в которой смена режима происходит, если условия кредитования пересекают критический порог. В-третьих, исследование [Arzamasov, Penikas, 2014] предполагает построение интегрального индекса для отслеживания уровня финансовой стабильности во времени и уменьшения вероятности финансовой нестабильности через распознавание ее источников. На основе отбора количественных показателей выбирается модель, наиболее соответствующая эталонной. При этом авторы показывают, что нестационарность данных играет значительную роль в выборе лучших предикторов. В конечном счете в лучшую модель вошли такие предикторы финансовой стабильности, как рентабельность активов и достаточность капитала.

Еще одна группа работ посвящена взаимосвязям индекса финансового стресса и стабильности экономики. В работе [Lepers, Sanchez, 2017] на основе индекса финансовой уязвимости, адаптированного к развивающимся экономикам, сформированного из 32 показателей, сгруппированных в четыре категории (оценка и склонность к риску, дисбалансы в нефинансовом секторе, уязвимость финансового сектора и глобальная уязвимость), формируется подробное объяснение места зарождения риска и его распространения на другие части финансовой системы. В другой работе [Gersl, Hermanek, 2007] для оценки стабильности финансовой системы и ее важнейшей части (банковского сектора) предлагаются использовать ряд количественных показателей и комбинировать различные подходы, включая расчет показателей финансовой устойчивости, стресс-тестирование и простое агрегирование индикаторов финансового или банковского сектора. В статье [Apostolakis, Papadopoulos, 2014] изучается проблема совместных движений (*co-movements*) и так называемых «переливов» (*spillovers*) стресса между финансовыми рынками, установлены их положительная связь с финансовыми кризисами и рыночной неопределенностью. При изучении совместных движений и «переливов» финансового стресса между странами «Большой семерки» с использованием индекса финансового стресса в качестве прокси переменной финансовой нестабильности получены убедительные доказательства передачи финансового стресса во время важных стрессовых эпизодов, что предполагает повышенное взаимодействие между финансовыми рынками. Наконец, в работе [Gadanecz, Jayaram, 2009] проводится обзор методов измерения финансовой нестабильности. В результате делается вывод о том, что в отсутствие агрегированного показателя финансовой стабильности рядом центральных банков используются частные комбинированные показатели, такие как индекс банковской стабильности или индекс рыночной ликвидности. Авторы отмечают, что при расчете единого агрегированного показателя финансовой стабильности необходимо обоснование весовых коэффициентов входящих в него различных переменных. Например, несоответствию обязательств и активов по срокам следует присваивать низкий вес, поскольку управление ликвидностью является обычной практикой банковского бизнеса. Аналогичным образом при определении веса рыночной волатильности следует учитывать тот факт, что низкая волатильность может означать как рыночную стабильность, так и несовершенство процесса ценообразования.

В работах, посвященных исследованию финансового стресса, особое внимание уделяется установлению взаимосвязей финансовых показателей с реальным сектором экономики. Прежде всего обратим внимание на статью [Zabavnik, Verbič, 2021], в которой систематизированы исследования, посвященные изучению взаимосвязей финансового и реального секторов экономики; на основе анализа библиометрических данных определены

авторы, журналы и статьи, чей вклад значительно повлиял на поток знаний в этой исследовательской области. Также отметим работу [Silvestrini, Zaglioni, 2015], которая показывает, что последствия финансового шока меняются во времени и зависят от текущего состояния экономики. Они незначительны в спокойные времена, но существенно возрастают в условиях стресса. Реакция властей на экзогенные потрясения должна соответствовать состоянию экономики и интенсивности потрясений. Кроме того, нелинейный характер макроэкономических последствий финансовых шоков требует заблаговременной активизации инструментов макропруденциальной политики, направленных на предотвращение и регулирование финансовой нестабильности (таких, например, как меры поддержки финансового сектора). Отметим также исследование [Kasai, 2022], в котором выявлено, что финансовый стресс негативно влияет на экономическую деятельность через рост государственного долга. При этом и государственный долг, и финансовый стресс уменьшаются в ответ на положительный шок экономической активности.

Отдельным случаем взаимосвязи показателей финансового стресса и реального сектора экономики являются нефтяной рынок и его показатели. Исследование [Das et al., 2022] свидетельствует о наличии связи между волатильностью нефти и финансовым стрессом, в основном в периоды экономической турбулентности. Характер и сила таких совместных движений зависят от времени. Направление взаимосвязи в основном положительное, причем нефтяной рынок имеет тенденцию определять эту взаимосвязь, передавая финансовому стрессу относительно более сильные импульсы. Хотя связи между нефтяным и финансовым рынками проявляются также в состоянии относительного спокойствия, они заметно усиливаются в периоды кризисов. Другое исследование [Apostolakis et al., 2021] анализирует влияние колебаний нефинансовых рынков и неопределенности цен на нефть как на финансовую стабильность, так и на экономическую неопределенность. Результаты анализа динамической связанных (dynamic connectedness) показывают, что, во-первых, во время пандемии COVID-19 их взаимное влияние существенно возросло, но не превысило уровня 2007 г. — начала глобального финансового кризиса, а, во-вторых, неопределенность цен на нефть связана с более высоким финансовым стрессом и не связана с неопределенностью экономической политики. Третье исследование данной группы [Sheng et al., 2023] устанавливает положительное и устойчивое влияние волатильности цен на нефть на финансовый стресс в экономике. Однако величина и степень устойчивости этого воздействия были гораздо выше в период Великой рецессии (датируемой 10 мая 2007 г. — 31 декабря 2009 г.), чем в период рецессии COVID-19. Возможным объяснением полученного результата, с точки зрения авторов, может быть то, что COVID-19 следует рассматривать как стихийное бедствие, когда активное вмешательство государства через монетарные и фискальные каналы снижало негативное влияние волатильности цен на нефть на финансовую стабильность.

Банковский сектор является особой сферой использования индексов финансового стресса, так как именно этот сектор первым начал применять стресс-тестирование. Отметим исследование [Shim, Shin, 2021], в котором анализируется, является ли финансовый стресс в странах, где расположены штаб-квартиры международных банков, основным фактором оттока кредитов этих банков из стран с развивающейся рыночной экономикой. Авторы приходят к выводу, что, когда финансовый стресс увеличивается, международные банки существенно сокращают кредитование развивающихся экономик. Финансовый стресс в странах-кредиторах оказывается для развивающихся экономик даже более важным фактором, чем местные финансовые условия и макроэкономические показатели. Таким образом, авторы приходят к выводу, что политикам стран с развивающейся экономикой желательно содействовать диверсификации стран-кредиторов. Похожее исследование [Haddou, 2022] выявляет и оценивает потенциальное финансовое влияние США на кредитование банков Совета сотрудничества стран Персидского залива, а также проверяет

влияние на это внутренних характеристик банков. В результате авторами получены доказательства влияния финансового стресса на банковское кредитование, а также зависимость эффектов этого стресса от времени, размера и уровня капитализации банков. При этом роль ликвидности банков в воздействии финансового стресса на кредитование зависит от недостатка или избытка ликвидности всего рынка.

Также отметим несколько работ, посвященных взаимосвязи финансового стресса и показателей валютного и фондового рынков. Так, в работе [Ozcelebi, 2020] изучается влияние индекса финансового стресса развитых стран на индекс давления на валютные рынки (*exchange market pressure index, EMPI*) Бразилии, Китая, Мексики, России и Южной Кореи. Результаты исследования показывают, что увеличение или уменьшение финансового стресса развитых стран приводит соответственно к увеличению или уменьшению EMPI рассматриваемых стран. Причем это влияние выше при высоких значениях уровня давления на валютный рынок. Тест на равенство наклонов квантильных регрессий подтверждает, что влияние финансового стресса на EMPI будет различным и асимметричным в режимах с низким, средним или высоким уровнем давления на валютный рынок. Также отметим исследование [Zhang, Li, 2022], которое показывает, что индекс финансового стресса эффективен при прогнозировании доходности акций. Особенно он повышает точность прогнозирования на краткосрочном горизонте (причем лучше во время рецессий, чем во время роста) и позволяет учитывать различные коэффициенты неприятия риска инвесторами.

Важной сферой применения индексов финансового стресса является формирование эффективной денежно-кредитной политики государства. Автор исследования [Yildirim, 2022] заявляет, что денежные власти стран ЕС первоначально проциклически реагируют на глобальные финансовые шоки из-за изменений в суверенном риске и обменном курсе, которые угрожают финансовой стабильности через механизм принятия риска. Подтверждается значимость канала суверенного риска для динамики обменных курсов стран ЕС. Первоначальная проциклическая реакция монетарной политики на стресс также объясняется автором динамикой инфляции и долларизации обязательств. В другой работе [Floro, Roye, 2017] проверяется реакция денежно-кредитной политики на увеличение общего финансового стресса и специфического стресса в конкретном финансовом секторе для групп стран с развитой и развивающейся экономикой. В результате получены доказательства зависимости монетарной политики от ее текущего состояния (*state-dependence*). В странах с развитой экономикой агрессивное смягчение денежно-кредитной политики как реакция на стресс на фондовом рынке или в банковской сфере имеет место только в периоды высокой волатильности финансовых рынков. В то же время в странах с развивающейся экономикой такого переключения в политике (в частности, снижения процентных ставок) в ответ на финансовый стресс не происходит. Исследование [Vaha et al., 2011] оценивает, реагировали ли и каким образом отдельные центральные банки развитых стран на эпизоды финансового стресса за последние три десятилетия. Результаты показывают, что они часто снижали ключевые ставки в условиях сильного финансового стресса. Однако объем ответных мер существенно различается как во времени, так и по странам, при этом финансовый кризис 2008–2009 гг. стал периодом наиболее серьезных и комплексных ответных мер. Причем большинство центральных банков реагирует на стресс фондового и банковского рынков, в то время как стресс обменного курса вызывает ответную реакцию центральных банков только в странах с более открытой экономикой. В работе [Mittnik, Semmler, 2013] на основе проведенного двумерного эмпирического анализа с использованием индексов финансового стресса и промышленного производства показывается, что специфика реагирования монетарных властей зависит от текущего состояния экономики, а также от направленности и силы влияния стресса. В частности, авторы обнаружили, что при превращении небольших потрясений в масштабные

происходит оперативное переключение режимов регулирования. Кроме того, в условиях высокого финансового стресса масштабные негативные шоки могут оказывать значительное положительное влияние на активность реального сектора экономики, что поддерживает переход к нетрадиционным мерам денежно-кредитной политики в условиях экстремального финансового стресса.

Среди отечественных ученых также выделяются работы по теме, однако количество таких исследований кратно меньше, чем за рубежом. Прежде всего следует отметить работы Е. А. Федоровой, посвященные методологическим подходам к построению индексов финансовой стабильности. Так, в [Федорова, Лукасевич, 2012] на основе пробит-моделирования выделены опережающие экономические индикаторы для прогнозирования финансового кризиса для стран СНГ. В [Федорова, 2015] с помощью разработанного индекса на разных лагах был сделан вывод о том, что для оперативного управления уровнем цен лучше пользоваться прогнозом на полгода, для стратегического — на год.

Отметим также несколько работ других авторов, посвященных индикаторам финансовой нестабильности и кризисным предикторам. В исследовании [Екимова, 2017] представлен дайджест существующих индикаторов раннего предупреждения кризисов, методов и подходов к их выявлению и построению, а также анализ их практического использования. Отмечены недостатки рассмотренных методов и определены пути преодоления выявленного методического тупика в практике упреждающей диагностики. В работе [Пестова и др., 2017] в рамках предложенной системы индикаторов финансовой нестабильности для России на основе высокочастотных данных подтверждается гипотеза о сонаправленности динамики различных финансовых рисков в России. В работе [Куликов, Баранова, 2017] представлена методика построения индекса финансового стресса АКРА для России, который способен давать простую количественную характеристику режиму функционирования финансового рынка, а также косвенно сигнализировать о повышении или снижении вероятности быстрых изменений кредитоспособности экономических агентов. Вопросы создания кризисных предикторов, основанных на показателях внутреннего финансового рынка Российской Федерации, рассмотрены в [Данилов и др., 2020]. Авторы сконструировали и апробировали на исторических данных российский индекс финансовых условий, показавший в ряде спецификаций двухквартальное опережение относительно динамики реального ВВП. Наконец, в исследовании [Столов, 2019] с помощью предложенного индекса финансового стресса для России демонстрируется, что финансовый стресс оказывает статистически значимый негативный эффект на динамику индекса промышленного производства, который устойчив на среднесрочном временном горизонте.

Также следует отметить научный труд Института экономики переходного периода [Трунин, Каменских, 2007], посвященный мониторингу финансовой стабильности в развивающихся экономиках (на примере России), где предлагается система макроэкономических индикаторов, позволяющих осуществлять мониторинг финансовой стабильности на развивающихся рынках и заблаговременно выявлять негативные тенденции в экономике. Наконец, отметим диссертационную работу [Щепелева, 2016], посвященную макроэкономическим аспектам оценки системного риска финансового сектора.

Наше настоящее исследование опирается на описанные выше подходы и делает попытку их расширения. Далее оно имеет следующую структуру. В разделе «Данные и методы» описаны источники данных, их преобразование, методы построения индексов стресса, а также подходы, используемые для моделирования взаимосвязей индексов стресса с параметрами денежно-кредитной политики. В разделе «Результаты и их анализ» анализируются полученные временные ряды индексов финансового и промышленного стрессов, выявлены их взаимосвязи друг с другом и с параметрами денежно-кредитной политики, построены эконометрические модели, обсуждены полученные результаты. В заключение подведены итоги исследования, сделаны основные выводы и даны рекомендации для денежно-кредитной политики, намечены перспективы дальнейшей работы.

## ДАННЫЕ И МЕТОДЫ

Исследование основано на данных Росстата, Центрального банка РФ и финансового агентства Investing.com, представленных в помесячном выражении с января 2006 г. по декабрь 2019 г. Выбор временного интервала исследования был обусловлен, во-первых, наличием и доступностью информации за данный период в базах данных, во-вторых, «чистотой» взаимодействия промышленного и финансового стрессов (отсутствием влияния пандемического кризиса 2020 г.). Для расчета индексов стресса использовалась методика, ранее предложенная и апробированная в работах [Малкина, Овчаров, 2019; Малкина, Моисеев, 2023].

В конструировании индекса промышленного стресса (*industrial stress index, ISI*) применялись данные об объемах добычи каменного угля, нефти, газа, объемах производства пищевой, химической отрасли и металлургии.

В основе построения индекса финансового стресса (*financial stress index, FSI*) лежат три показателя финансовой сферы: курс рубля к доллару США, индекс Московской биржи, средняя цена фьючерсного контракта на нефть марки Brent.

Включение в индекс финансового стресса данных о ценах на нефть основано на идее, что нефтяные шоки сами по себе оказывают существенное влияние на функционирование финансовых рынков, хотя это влияние может быть различным для шоков спроса и предложения и больше сказываться на финансовых рынках стран – экспортеров нефти, чем импортеров [Qin, 2020].

Для всех частных показателей предварительно была реализована процедура сезонного сглаживания Census X-13 в пакете EViews.

В эконометрическом моделировании взаимосвязей индексов стресса с параметрами денежно-кредитной политики использовались следующие показатели Банка России в среднемесячном представлении:

- 1) отношение показателя «требования Банка России к кредитным организациям» к общим активам банковского сектора – CB\_LOANS/ASSETS<sup>1</sup>;
- 2) среднемесячная ключевая процентная ставка Банка России – CB\_R<sup>2</sup>, рассчитанная на основе ежедневных значений в каждом месяце;
- 3) средневзвешенная процентная ставка кредитных организаций по кредитам нефинансовым организациям в рублях сроком до одного года, включая кредиты «до востребования» (без учета ПАО «Сбербанк») – R\_loans<sup>3</sup>.

Также в анализе применялся показатель отклонения ставки по кредитам от ключевой ставки – d\_r.

При расчете индексов промышленного и финансового стрессов использовалась следующая методика. Сезонно сглаженные темпы прироста частных показателей промышленной и финансовой сфер сводились к единому интегральному показателю развития с использованием метода главных компонент (*principal component analysis, PCA*).

Суть метода главных компонент заключается в нахождении такой комбинации показателей, которая описывает наибольшую часть вариации исходных данных. При этом приведение показателей к единому масштабу осуществляется на основе метода эквивалентных

<sup>1</sup> Источник данных для показателя «Требования Банка России к кредитным организациям»: <https://www.fedstat.ru/indicator/44591> (дата обращения: 02.03.2023). Источник данных для показателя «Активы кредитных организаций»: [https://cbr.ru/statistics/bank\\_sector/review/](https://cbr.ru/statistics/bank_sector/review/) (дата обращения: 02.03.2023).

<sup>2</sup> Ключевая ставка Банка России. URL: [https://www.cbr.ru/hd\\_base/KeyRate/](https://www.cbr.ru/hd_base/KeyRate/) (дата обращения: 02.03.2023). До 2013 г. включительно использовались данные о ставке рефинансирования ([http://www.cbr.ru/statistics/idkp\\_br/refinancing\\_rates1/](http://www.cbr.ru/statistics/idkp_br/refinancing_rates1/)).

<sup>3</sup> Процентные ставки по кредитам и депозитам. URL: [http://www.cbr.ru/statistics/bank\\_sector/int\\_rat/](http://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/int_rat/) (дата обращения: 02.03.2023).

дисперсий (или Z-счета). Таким образом формируется временной ряд первой главной компоненты:

$$PC_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i \cdot (X_{it} - \bar{X}_i) / \sigma_i, \quad (1)$$

где  $X_{it}$  – значение i-го показателя в t-м периоде;  $\bar{X}_i$  – его межвременное среднее;  $\sigma_i$  – его межвременное стандартное отклонение;  $\alpha_i$  – собственный вектор (нагрузка) i-го показателя, определяемый путем максимизации дисперсии  $PC_i$ .

Далее на основе полученных значений первой главной компоненты рассчитывается временной ряд соответствующего индекса стресса (финансового или промышленного):

$$SI_t = \sigma_{PCt} - \mu_{PCt}, \quad (2)$$

где  $\mu_{PCt}$  и  $\sigma_{PCt}$  – скользящее среднее (за семь месяцев) значение и стандартное отклонение  $PC_t$ , рассчитываемые за смежные семь месяцев с шагом в один месяц.

Для моделирования временных рядов нами использовалось построение моделей типа ARDL (векторная авторегрессия с распределенным лагом). Предварительно проводился тест Дики – Фуллера (ADF-тест) на стационарность временных рядов и тест Грейнджа на причинность. Порядок лага (k) выбирался с помощью VAR-модели на основе информационных критериев Акаике, Шварца и Ханнана – Куина.

## РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ АНАЛИЗ

В табл. 1 и 2 приведены результаты определения собственных векторов первой главной компоненты и доля объясненной вариации для индикаторов промышленного и финансового стрессов. Также в таблицах представлены средние значения и стандартные отклонения переменных, используемые при расчете главных компонент. Они свидетельствуют о том, что наибольший вклад в интегральный показатель промышленного производства вносят металлургическое и химическое производство, а также добыча нефти. Небольшое отрицательное влияние добычи угля свидетельствует о некоторой демпфирующей роли данной отрасли. Вклад частных показателей в интегральный финансовый показатель оказался более равномерным, при этом наибольший вес в главной компоненте принадлежит цене нефтяного фьючерса.

Таблица 1

**Параметры первой главной компоненты ( $PC_1$ )  
для показателей промышленного стресса /  
Parameters of the first principal component ( $PC_1$ ) for industrial stress indicators**

	Собственные векторы (нагрузки) / eigenvectors (component loadings)	Средние значения / mean value	Стандартное отклонение / standard deviation
Добыча угля (Coal)	-0,044	0,0021	0,0288
Добыча нефти (OIL)	0,454	0,0011	0,0089
Добыча газа (GAS)	0,292	0,0013	0,0346
Производство пищевых продуктов (FOOD)	0,177	0,0021	0,0339
Производство химических продуктов (Chemistry)	0,508	0,0056	0,1061
Металлургическое производство (METAL)	0,646	0,0017	0,0448
Собственный вектор для матрицы корреляций / Eigenvalues for the correlation matrix			1,5634
Доля объясненной вариации / Percentage of Variation Explained			0,2606

Источник: рассчитано авторами / Source: calculated by the authors.

Таблица 2

**Параметры первой главной компоненты ( $PC_1$ )  
для показателей финансового стресса /  
Parameters of the first principal component ( $PC_1$ ) for financial stress indicators**

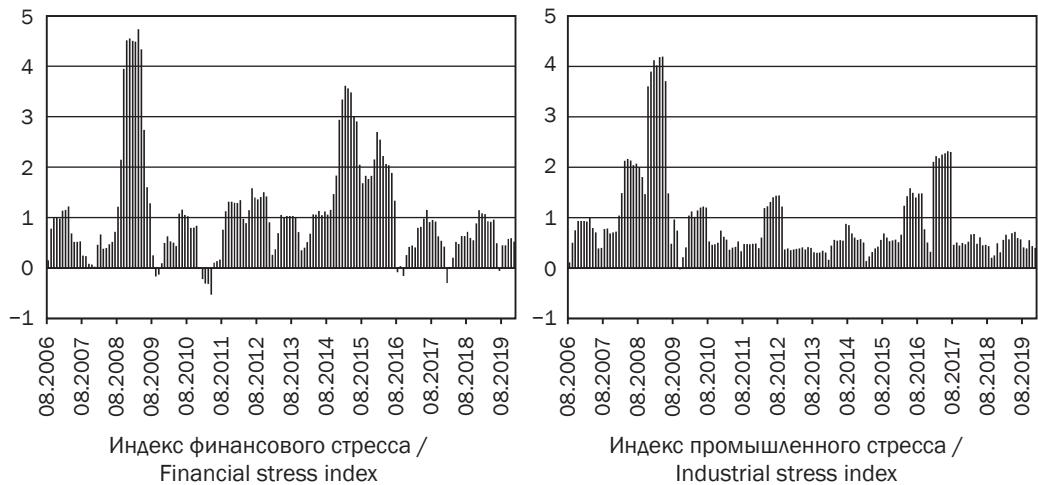
	Собственные векторы (нагрузки) / eigenvectors (component loadings)	Средние значения / mean value	Среднее квадратическое отклонение / standard deviation
Курс рубля к доллару США (ER)	0,546	-0,0040	0,0386
Индекс Московской биржи (IMOEX)	0,544	0,0083	0,0647
Цена фьючерса нефти Brent (Brent)	0,637	0,0033	0,0778
Собственный вектор для матрицы корреляций / Eigenvalues for the correlation matrix			1,9425
Доля объясненной вариации / Percentage of Variation Explained			0,6475

Источник: рассчитано авторами / Source: calculated by the authors.

На рис. 1 и 2 представлена динамика индексов промышленного и финансового стрессов в российской экономике. Прежде всего обращает на себя внимание существенный рост финансового и промышленного стрессов во время глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. Кризис 2014–2015 гг., вызванный введением санкций, привел к менее значительному, но более продолжительному росту финансового стресса. Промышленный сектор отреагировал на него в меньшей степени и с некоторой отсрочкой, что может объясняться положительным влиянием политики импортозамещения, активизацией инвестиционной и денежно-кредитной политики государства. Всплеск промышленного стресса в 2016 и 2017 гг. может быть обусловлен как отложенным эффектом финансового стресса (в частности, низким уровнем цен на нефть), так и влиянием очередных пакетов антироссийских санкций, затронувших ряд секторов промышленности. В целом в рассматриваемом периоде безлаговый линейный коэффициент корреляции двух индексов стресса составляет  $R=0,507$  (правда, до марта 2014 г., когда были введены первые антироссийские санкции в связи с присоединением Крыма, он был еще более существенным:  $R=0,792$ ).

Рисунок 1

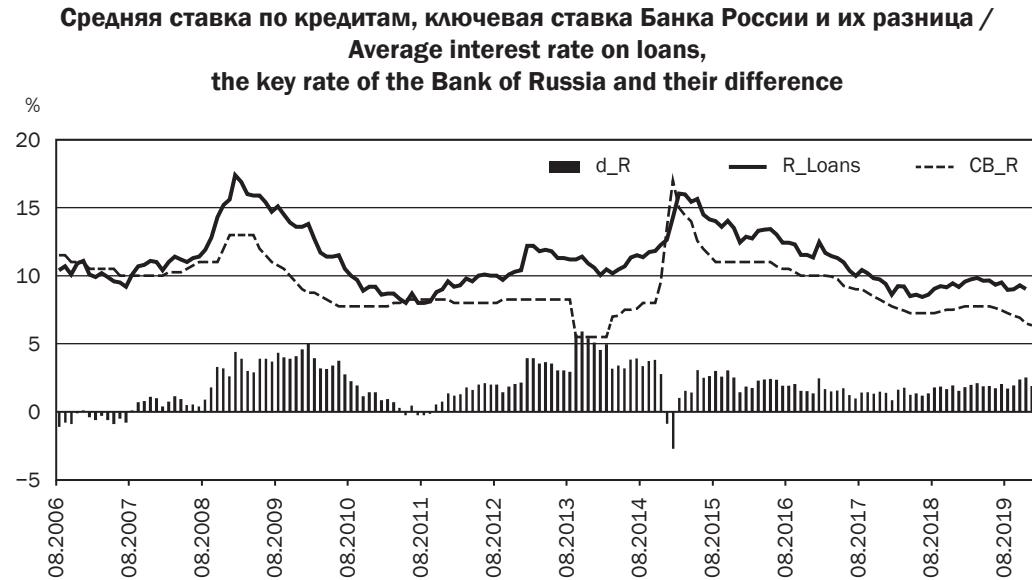
**Индексы финансового и промышленного стрессов /  
Financial and industrial stress indices**



Источник: рассчитано авторами / Source: calculated by the authors.

На рис. 2 и 3 представлена динамика ключевых параметров денежно-кредитной политики. Как видно из рис. 2, во время кризисов 2008–2009 и 2014–2015 гг. происходил значительный краткосрочный рост ставок по кредитам банковского сектора, что стало реакцией на финансовый стресс и увеличение рисков в экономике. Повышение ключевой ставки Банка России способствовало снижению инфляционного риска, риска перетока финансовых ресурсов с банковского рынка на другие рынки (потребительский, рынки отдельных активов, например недвижимости, иностранной валюты) и оттока капиталов из страны. Однако если в 2009 г. разница между рыночной ставкой и ставкой Центрального банка заметно увеличилась, то в 2015 г. банковская маржа, напротив, снизилась из-за резкого однократного повышения ключевой ставки Банка России.

Рисунок 2



Источник: рассчитано авторами / Source: calculated by the authors.

Рисунок 3



Источник: рассчитано авторами / Source: calculated by the authors.

Согласно рис. 3, во время обоих кризисов также наблюдалось значительное увеличение масштабов кредитования Банком России кредитных организаций. Однако если в период «великой рецессии» оно носило краткосрочный характер (после чего масштабы кредитования резко снижались), то во время воздействия санкционного шока превратилось в долгосрочную тенденцию (что также может быть связано с активной политикой импортозамещения, поддержкой инвестиционных процессов в экономике).

Между финансовым стрессом и рыночной ставкой по кредитам наблюдается прямая и средняя по силе связь (безлаговый коэффициент корреляции Пирсона  $R=0,636$ ). Еще выше связь финансового стресса с ключевой ставкой Банка России ( $R=0,719$ ), менее значительна она с разницей между рыночной и ключевой ставками ( $R=0,375$ ). При этом финансовый стресс сопровождается увеличением относительных масштабов рефинансирования Банком России кредитных организаций ( $R=0,616$ ). Для промышленного стресса обнаружена только невысокая прямая безлаговая связь с рыночной ставкой по кредитам ( $R=0,414$ ).

В то же время необходимо отметить среднюю по силе прямую связь относительных масштабов рефинансирования кредитных организаций (CB\_LOANS/ASSETS) с рыночной ставкой по кредитам ( $R=0,597$ ), их существенно меньшую связь с ключевой ставкой Банка России ( $R=0,220$ ) и наиболее выраженную связь с отклонением рыночной ставки от ключевой ( $R=0,756$ ). Из этого можно сделать вывод, что институт рефинансирования кредитных организаций играет компенсирующую роль в период нарастания финансового стресса и призван снижать влияние последнего на состояние реального сектора экономики.

Далее перейдем к результатам моделирования взаимодействия финансового, промышленного стрессов и параметров денежно-кредитной сферы. Тест Дики — Фуллера с константой подтвердил стационарность в уровнях временных рядов следующих переменных: CB\_LOANS/ASSETS (на уровне значимости  $p<0,05$ ), FSI и ISI (с  $p<0,1$ ). Две другие переменные (R\_Loans и CB\_R) являются стационарными в первых разностях. Тест Энгла — Грейнджа на коинтеграцию не выявил долгосрочной зависимости переменных. Однако тест Грейнджа на причинность подтвердил наличие ряда краткосрочных зависимостей, идущих от параметров денежно-кредитной политики к финансовому и промышленному стрессам и от финансового стресса к промышленному. Это обусловило целесообразность построения соответствующих эконометрических зависимостей.

В табл. 3 представлены результаты моделирования финансового и промышленного стрессов. Прежде всего они свидетельствуют о зависимости стресса от его предыдущего уровня. Согласно первой модели финансовый стресс положительно связан с текущей стоимостью кредитов. Однако инструменты Центрального банка в среднесрочном периоде способствуют уменьшению финансового стресса. Повышение ставки Банка России способствует снижению финансового стресса с лагом в четыре месяца, что может быть результатом уменьшения инфляционных рисков и удержания финансовых ресурсов (депозитов) кредитных организаций. Увеличение масштабов кредитования Банком России кредитных организаций также оказывает положительное влияние на финансовую стабильность, причем значимый эффект обнаруживается уже через три месяца, что может объясняться улучшением финансового состояния банковского сектора.

Вторая модель свидетельствует о том, что финансовый стресс достаточно быстро (с лагом в один месяц) вызывает рост промышленного стресса. Этому способствует также удорожание рыночных кредитов, их негативный эффект наиболее значим на горизонте трех месяцев. В то же время повышение ставки Банка России, вопреки видимости, создаваемой простым корреляционным анализом, способствует снижению промышленного стресса, что проявляет себя уже в следующем месяце. Расширение ресурсной базы кредитных организаций за счет кредитов Банка России скорее является инструментом

долгосрочного воздействия, положительный эффект которого для промышленного сектора ощущается в среднем через полгода.

Таблица 3

**ARDL-модели финансового (FSI)  
и промышленного (ISI) стресса в российской экономике /  
ARDL models of financial (FSI) and industrial (ISI) stress in the Russian economy**

Объясняющие переменные / Explanatory variables	FSI	ISI
FSI (-1)	1,222 (0,085) ***	0,376 (0,143) **
FSI (-2)	-0,360 (0,080) ***	-0,318 (0,130) *
R_Loans	0,081 (0,021) ***	
R_Loans (-3)		0,086 (0,020) ***
CB_LOANS/ASSETS (-3)	-0,023 (0,011) *	
CB_LOANS/ASSETS (-6)		-0,050 (0,012) ***
CB_R (-1)		-0,058 (0,018) **
CB_R (-4)	-0,067 (0,019) ***	
ISI (-1)		0,944 (0,0719) ***
ISI (-2)		-0,162 (0,068) *
Скорректированный R-квадрат / Adjusted R-squared	0,957	0,934
Тест Дарбина – Уотсона / DW-test	1,999	2,069

Примечание. \* – уровень значимости  $p<0,05$ ; \*\* –  $p<0,01$ ; \*\*\* –  $p<0,001$ . В моделях последовательно были исключены незначимые переменные, при условии улучшения (снижения) информационных критериев Акаике и Шварца.

Источник: рассчитано авторами / Source: calculated by the authors.

## ВЫВОДЫ

Финансовые кризисы негативно влияют на состояние промышленного сектора экономики, нередко порождая эффекты обратной связи. Активная денежно-кредитная политика призвана смягчать результаты такого воздействия. Для этого ее правила должны предусматривать адекватное и своевременное реагирование на финансовый стресс, гибко приспособливаясь к текущей ситуации.

Оценка финансового стресса и стресса в реальном секторе экономике возможна через построение обобщающих индексов (индикаторов), учитывающих динамику наиболее значимых составляющих каждого из видов стресса. В настоящей работе построение индекса финансового стресса для допандемического периода российской экономики осуществлено на основе среднемесячных темпов прироста таких показателей, как валютный курс рубля, индекс Мосбиржи и цена фьючерсного контракта нефти марки Brent. Индекс промышленного стресса строится на основе помесечных темпов прироста объемов производства в основных отраслях российской промышленности. Агрегирование частных показателей в интегральный осуществлялось с помощью метода главных компонент, а сам индекс стресса рассчитывался как скользящая разница между стандартным отклонением и темпом прироста первой главной компоненты. Таким образом, индекс стресса учитывает динамику и волатильность основных индикаторов, а также их мультиколлинеарность.

В исследовании проверялась гипотеза о том, что взаимодействие финансового и промышленного стрессов опосредуется активной денежно-кредитной политикой Банка России. Для этого в анализ были введены такие параметры, как отношение задолженности кредитных организаций перед Банком России к активам банковского сектора (индикатор относительных масштабов рефинансирования), процентная ставка по кредитам и среднемесячная ключевая ставка, а также их разница. Парная линейная безлаговая корреляция этих параметров создает видимость, что стресс в финансовом секторе сопровождается

стрессом в промышленном секторе, увеличением процентных ставок и масштабов кредитования кредитных организаций Банком России. Построение ARDL-моделей и учет лаговых взаимодействий убедительно свидетельствует о том, что оба инструмента финансового мегарегулятора (увеличение ключевой ставки и расширение масштабов рефинансирования экономики) способствуют снижению как финансового, так и промышленного стрессов в экономике, хотя и на разных временных интервалах. Краткосрочное повышение процентной ставки имеет более длительный эффект для стабильности финансового сектора, нежели для промышленного, а рост масштабов кредитования, напротив, создает более отдаленные положительные эффекты для промышленного сектора.

Из этого следует, что оптимальная комбинация двух инструментов денежно-кредитной политики способствует совместному эффективному управлению финансовым и промышленным стрессами в экономике. Интересы промышленного и финансового секторов не идентичны, и они проявляют чувствительность к разным монетарным инструментам. Уточнение эффектов денежно-кредитной политики и лагов воздействия в разные периоды времени требует построения более продвинутых моделей, с введением в них ряда контрольных переменных, например, отражающих состояние промышленной или инвестиционной политики государства. Эти задачи могут составлять предмет будущих исследований.

### **Список источников**

1. Данилов Ю. А. и др. Создание внутренних кризисных предикторов: российский индекс финансовых условий // Экономическое развитие России. 2020. № 27 (2). С. 49–59.
2. Екимова Н. А. Индикаторы раннего предупреждения кризисов: в поисках новых подходов // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2017. № 16 (6). С. 985–1002. <https://doi.org/10.15826/vestnik.2017.16.6.047>.
3. Куликов Д. М., Баранова В. М. Индекс финансового стресса для финансовой системы России // Деньги и кредит. 2017. № 6. С. 39–48.
4. Малкина М. Ю., Моисеев И. А. Взаимосвязь промышленного и финансового стресса в российской экономике в условиях смены монетарного режима // Финансы: теория и практика. 2023. № 27 (2). С. 140–151. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-2-140-151>.
5. Малкина М. Ю., Овчаров А. О. Индекс финансового стресса как обобщающий индикатор финансовой нестабильности // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. Т. 49. № 3. С. 38–54. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-3-38-54>.
6. Пестова А. А. и др. Разработка системы индикаторов финансовой нестабильности на основе высокочастотных данных // Деньги и кредит. 2017. № 6. С. 49–58.
7. Столбов М. И. Индекс финансового стресса для России: новые подходы // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2019. Т. 23. № 1. С. 32–60. <https://doi.org/10.17323/1813-8691-2019-23-1-32-60>.
8. Трунин П. В., Каменских М. В. Мониторинг финансовой стабильности в развивающихся экономиках (на примере России): монография. Научные труды ИЭПП. 2007. Сер. 111. 106 с.
9. Федорова Е. А. Методологические подходы к построению индекса финансовой стабильности (FCI) для российского финансового рынка // Финансы и кредит. 2015. № 5 (629). С. 11–20.
10. Федорова Е. А., Лукасевич И. Я. Прогнозирование финансовых кризисов с помощью экономических индикаторов в странах СНГ // Проблемы прогнозирования. 2012. № 2. (131). С. 112–122.
11. Щепелева М. А. Макроэкономические аспекты оценки системного риска финансового сектора: дис. канд. экон. наук. Москва: МГИМО, 2016. 211 с.
12. Aboura S., Roye B. Financial stress and economic dynamics: the case of France // International economics. 2016. Vol. 149. P. 57–73. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2016.11.001>.
13. Apostolakis G. et al. Financial stress, economic policy uncertainty, and oil price uncertainty // Energy Economics. 2021. Vol. 104. Art. 105686. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105686>.
14. Apostolakis G., Papadopoulos A. P. Financial stress spillovers in advanced economies // Journal of International Financial Markets, Institutions and Money. 2014. Vol. 32. P. 128–149. <https://doi.org/10.1016/j.intfin.2014.06.001>.
15. Arzamasov V., Penikas H. Modeling integral financial stability index: a cross-country study / HSE Working papers. 2014. Research paper WP BRP 75/EC/2014.
16. Babar S. et al. Financial stability index for the financial sector of Pakistan // Economies. 2019. Vol. 7 (3). P. 81. <https://doi.org/10.3390/economies7030081>.

17. Baxa J. et al. Time-varying monetary-policy rules and financial stress: Does financial instability matter for monetary policy? // *Journal of Financial Stability*. 2011. Vol. 9. P. 117–138. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2011.10.002>.
18. Çamlica F. Responsiveness of monetary policy to financial stress in Turkey // *Central Bank Review*. 2016. Vol. 16. Iss. 4. P. 143–150. <https://doi.org/10.1016/j.cbrev.2016.11.003>.
19. Cevik E. et al. Measuring financial stress in transition economies // *Journal of Financial Stability*. 2013. Vol. 9. P. 597–611. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2012.10.001>.
20. Dahalan J. et al. Measuring financial stress index for Malaysian economy // *International Journal of Economics and Financial Issues*. 2016. Vol. 6. P. 942–947.
21. Das D. et al. Financial stress and crude oil implied volatility: new evidence from wavelet transformation framework // *Energy Economics*. 2022. Vol. 115. Article 106388. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2022.106388>.
22. Duprey T. et al. Dating systemic financial stress episodes in the EU countries // *Journal of Financial Stability*. 2017. Vol. 32. P. 30–56. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2017.07.004>.
23. Ferrer R. et al. Interactions between financial stress and economic activity: a time-frequency analysis for the U.S // *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*. 2018. Vol. 492. P. 446–462. <https://doi.org/10.1016/j.physa.2017.10.044>.
24. Floro D., Roye B. Threshold effects of financial stress on monetary policy rules: a panel data analysis // *International Review of Economics & Finance*. 2017. Vol. 51. P. 599–620. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2017.07.023>.
25. Gadanecz B., Jayaram K. Measures of financial stability – a review // *IFC Bulletin*. 2009. Vol. 31. P. 365–380.
26. Gersl A., Heřmánek J. Financial stability indicators: advantages and disadvantages of their use in the assessment of financial system stability // *Czech National Bank Financial Stability Report* 2006. 2007. Vol. 2. P. 69–79.
27. Haddou S. International financial stress spillovers to bank lending: Do internal characteristics matter? // *International Review of Financial Analysis*. 2022. Vol. 83. Iss. 2. Article 102289. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2022.102289>.
28. Hakkio C., Keeton W. Financial stress: what is it, how can it be measured, and why does it matter? // *Economic Review*. 2009. Vol. 94. P. 5–50.
29. Ichraieh L. M. et al. A financial stress index for a highly dollarized developing country: the case of Lebanon // *Central Bank Review*. 2020. Vol. 20. P. 43–52. <https://doi.org/10.1016/j.cbrev.2020.02.004>.
30. Kasal S. What are the effects of financial stress on economic activity and government debt? An empirical examination in an emerging economy // *Borsa Istanbul Review*. 2022. Vol. 23. Iss. 1. P. 254–267. <https://doi.org/10.1016/j.bir.2022.10.007>.
31. Lepers E., Sanchez A. Decomposing financial (in)stability in emerging economies // *ESRB working paper series*. 2017. Vol. 51. Article 101068. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2019.101068>.
32. Li F., Xiao H. Early warning of financial stress events: a credit-regime-switching approach // *Bank of Canada Staff Working Papers*. 2016. Vol. 16. Iss. 21. P. 1–34. <https://doi.org/10.34989/swp-2016-21>.
33. Louzis D., Vouldis A. A methodology for constructing a financial systemic stress index: An application to Greece // *Economic Modelling*. 2012. Vol. 29. P. 1228–1241. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2012.03.017>.
34. Malega J., Horvath R. Financial stress in the Czech Republic: measurement and effects on the real economy // *Prague Economic Papers*. 2016. Vol. 26. P. 1–12. <https://doi.org/10.18267/j.pep.608>.
35. Mitnik S., Semmler W. The real consequences of financial stress // *Journal of Economic Dynamics and Control*. 2013. Vol. 37. Iss. 8. P. 1479–1499. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2013.04.014>.
36. Monin P. The OFR financial stress index // *Risks*. 2019. Vol. 7 (1). P. 25. <https://doi.org/10.3390/risks7010025>.
37. Oet M. et al. The financial stress index: identification of systemic risk conditions // *Risks*. 2015. Vol. 3. P. 420–444. <https://doi.org/10.3390/risks3030420>.
38. Ozcelebi O. Assessing the impacts of financial stress index of developed countries on the exchange market pressure index of emerging countries // *International Review of Economics & Finance*. 2020. Vol. 70. Iss. C. P. 288–302. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2020.07.012>.
39. Polat O., Ozkan I. Transmission mechanisms of financial stress into economic activity in Turkey // *Journal of Policy Modeling*. 2019. Vol. 41. Iss. 2. P. 395–415. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.02.010>.
40. Qin X. Oil shocks and financial systemic stress: international evidence // *Energy Economics*. 2020. Vol. 92. Article 104945. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104945>.
41. Sadia H. et al. Developing a financial stress index for Pakistan // *Business and Economic Review*. 2019. Vol. 11. P. 113–132. <https://doi.org/10.22547/BER/11.4.5>.
42. Sheng X. et al. The impacts of oil price volatility on financial stress: Is the COVID-19 period different? // *International Review of Economics & Finance*. 2023. Vol. 85. P. 520–532. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2023.02.006>.
43. Shim I., Shin K. Financial stress in lender countries and capital outflows from emerging market economies // *Journal of International Money and Finance*. 2021. Vol. 113. Article 102356. <https://doi.org/10.1016/j.jimofin.2021.102356>.
44. Silvestrini A., Zaglioni A. Financial shocks and the real economy in a nonlinear world: From theory to estimation // *Journal of Policy Modeling*. 2015. Vol. 37. P. 915–929. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2015.09.003>.
45. Tan S.-R. et al. A time-varying copula approach for constructing a daily financial systemic stress index // *The North American Journal of Economics and Finance*. 2022. Vol. 63. Article 101821. <https://doi.org/10.1016/j.najef.2022.101821>.

46. Wang H. et al. The dynamic impact of monetary policy on financial stability in China after crises // Pacific-Basin Finance Journal. 2022. Vol. 75. Article 101855. <https://doi.org/10.1016/j.pacfin.2022.101855>.
47. Yang L et al. Risk spillover from international financial markets and China's macro-economy: A MIDAS-CoVaR-QR model // International Review of Economics & Finance. 2022. Vol. 84. Iss. 1. P. 55–69. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2022.11.006>.
48. Yildirim Z. Global financial risk, the risk-taking channel, and monetary policy in emerging markets // Economic Modelling. 2022. Vol. 116. Article 106042. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2022.106042>.
49. Zabavnik D., Verbić M. Relationship between the financial and the real economy: a bibliometric analysis // International Review of Economics & Finance. 2021. Vol. 75. P. 55–75. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2021.04.014>.
50. Zhang D., Li B. What can we learn from financial stress indicator? // Finance Research Letters. 2022. Vol. 50. Iss. C. Article 103293. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2022.103293>.

---

## References

1. Danilov Yu.A. et al. (2020). Creation of Internal Crisis Predictors: Russian Financial Conditions Index. *Ekonomiceskoe razvitiye Rossii – Russian Economic Development*, 27 (2), 49–59 (In Russ.).
2. Ekimova N.A. (2017). Indicators of Early Crisis Prevention: In Search of New Approaches. *Vestnik UrFU. Seriya Ekonomika i upravlenie – Journal of Applied Economic Research*, 16 (6), 985–1002 (In Russ.).
3. Kulikov D.M., Baranova V.M. (2017). ACRA's Financial Stress Index for Russia. *Russian Journal of Money and Finance*, 6, 39–48 (In Russ.).
4. Malkina M.Yu., Moiseev I.A. (2023). The Relationship Between Industrial and Financial Stress in the Russian Economy in the Context of a Change in the Monetary Regime. *Finance: Theory and Practice*, 27 (2), 140–151 (In Russ.). <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2023-27-2-140-151>.
5. Malkina M.Yu., Ovcharov A.O. (2019). Financial Stress Index as a Generalized Indicator of Financial Instability. *Financial Journal*, 49 (3), 38–54 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-3-38-54>.
6. Pestova A.A. et al. (2017). A System of Financial Stress Indicators for Russia Based on High Frequency Data. *Russian Journal of Money and Finance*. 6, 49–58 (In Russ.).
7. Stolbov M.I. (2019). Constructing a Financial Stress Index for Russia: New Approaches. *HSE Economic Journal*, 23 (1), 32–60 (In Russ.). <https://doi.org/10.17323/1813-8691-2019-23-1-32-60>.
8. Trunin P., Kamenskikh M. (2007). Monitoring of Financial Stability in Developing Economies (Russia's case): monograph. IET Scientific works, series 111. 106 p. (In Russ.).
9. Fedorova E.A. (2015). Methodological Approaches to Building the Financial Sustainability Index for the Russian Financial Market. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, 5 (629), 11–20 (In Russ.).
10. Fedorova E.A., Lukasevich I.Y. (2012). Forecasting Financial Crises with the Help of Economic Indicators in the CIS Countries. *Studies on Russian Economic Development*, 23 (2), 188–194 (In Russ.). <https://doi.org/10.1134/S1075700712020050>.
11. Shchepelyeva M.A. (2016). Macroeconomic Aspects of Systemic Risk Assessment in the Financial Sector. Thesis for the degree of Candidate of Economic Sciences. MGIMO University Publ. 211 p. (In Russ.).
12. Aboura S., Roye B. (2016). Financial stress and economic dynamics: the case of France. *International Economics*, 149, 57–73. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2016.11.001>.
13. Apostolakis G. et al. (2021). Financial stress, economic policy uncertainty, and oil price uncertainty. *Energy Economics*, 104, 105686. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105686>.
14. Apostolakis G., Papadopoulos A.P. (2014). Financial stress spillovers in advanced economies. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 32, 128–149. <https://doi.org/10.1016/j.intfin.2014.06.001>.
15. Arzamasov V., Penikas H. (2014). Modeling integral financial stability index: a cross-country study. HSE Working papers, Research paper WP BRP 75/EC/2014.
16. Babar S. et al. (2019). Financial stability index for the financial sector of Pakistan. *Economies*, 7 (3), 81. <https://doi.org/10.3390/economies7030081>.
17. Baxa J. et al. (2011). Time-varying monetary-policy rules and financial stress: Does financial instability matter for monetary policy? *Journal of Financial Stability*, 9, 117–138. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2011.10.002>.
18. Çamlica F. (2016). Responsiveness of monetary policy to financial stress in Turkey. *Central Bank Review*, 16 (4), 143–150. <https://doi.org/10.1016/j.cbrev.2016.11.003>.
19. Cevik E. et al. (2013). Measuring financial stress in transition economies. *Journal of Financial Stability*, 9, 597–611. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2012.10.001>.
20. Dahalan J. et al. (2016). Measuring financial stress index for Malaysian economy. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 6, 942–947.
21. Das D. et al. (2022). Financial stress and crude oil implied volatility: new evidence from wavelet transformation framework. *Energy Economics*, 115, 106388. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2022.106388>.
22. Duprey T. et al. (2017). Dating systemic financial stress episodes in the EU countries. *Journal of Financial Stability*, 32, 30–56. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2017.07.004>.

23. Ferrer R. et al. (2018). Interactions between financial stress and economic activity: a time-frequency analysis for the U.S. *Physica A: Statistical Mechanics and Its Applications*, 492, 446–462. <https://doi.org/10.1016/j.physa.2017.10.044>.
24. Floro D., Roye B. (2017). Threshold effects of financial stress on monetary policy rules: a panel data analysis. *International Review of Economics & Finance*, 51, 599–620. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2017.07.023>.
25. Gadanecz B., Jayaram K. (2009). Measures of financial stability – a review. *IFC Bulletin*, 31, 365–380.
26. Gersl A., Hermánek J. (2007). Financial stability indicators: advantages and disadvantages of their use in the assessment of financial system stability. *Czech National Bank Financial Stability Report* 2006, 2, 69–79.
27. Haddou S. (2022). International financial stress spillovers to bank lending: Do internal characteristics matter? *International Review of Financial Analysis*, 83, 102289. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2022.102289>.
28. Hakkio C., Keeton W. (2009). Financial stress: what is it, how can it be measured, and why does it matter? *Economic Review*, 94, 5–50.
29. Ichraieh L.M. et al. (2020). A financial stress index for a highly dollarized developing country: the case of Lebanon. *Central Bank Review*, 20, 43–52. <https://doi.org/10.1016/j.cbrev.2020.02.004>.
30. Kasal S. (2022). What are the effects of financial stress on economic activity and government debt? An empirical examination in an emerging economy. *Borsa Istanbul Review*, 23 (1), 254–267. <https://doi.org/10.1016/j.bir.2022.10.007>.
31. Lepers E., Sanchez A. (2017). Decomposing financial (in)stability in emerging economies. *ESRB working paper series*, 51, 101068. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2019.101068>.
32. Li F., Xiao H. (2016). Early warning of financial stress events: a credit-regime-switching approach. *Bank of Canada Staff Working Papers*, 16 (21), 1–34. <https://doi.org/10.34989/swp-2016-21>.
33. Louzis D., Vouldis A. (2012). A methodology for constructing a financial systemic stress index: An application to Greece. *Economic Modelling*, 29, 1228–1241. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2012.03.017>.
34. Malega J., Horvath R. (2016). Financial stress in the Czech Republic: measurement and effects on the real economy. *Prague Economic Papers*, 26, 1–12. <https://doi.org/10.18267/j.pep.608>.
35. Mittnik S., Semmler W. (2013). The real consequences of financial stress. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37 (8), 1479–1499. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2013.04.014>.
36. Monin P. (2019). The OFR financial stress index. *Risks*, 7 (1), 25. <https://doi.org/10.3390/risks7010025>.
37. Oet M. et al. (2015). The financial stress index: identification of systemic risk conditions. *Risks*, 3, 420–444. <https://doi.org/10.3390/risks3030420>.
38. Ozcelebi O. (2020). Assessing the impacts of financial stress index of developed countries on the exchange market pressure index of emerging countries. *International Review of Economics & Finance*, 70 (C), 288–302. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2020.07.012>.
39. Polat O., Ozkan I. (2019). Transmission mechanisms of financial stress into economic activity in Turkey. *Journal of Policy Modeling*, 41 (2), 395–415. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.02.010>.
40. Qin X. (2020). Oil shocks and financial systemic stress: international evidence. *Energy Economics*, 92, 104945. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104945>.
41. Sadia H. et al. (2019). Developing a financial stress index for Pakistan. *Business and Economic Review*, 11, 113–132. <https://doi.org/10.22547/BER/11.4.5>.
42. Sheng X. et al. (2023). The impacts of oil price volatility on financial stress: Is the COVID-19 period different? *International Review of Economics & Finance*, 85, 520–532. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2023.02.006>.
43. Shim I., Shin K. (2021). Financial stress in lender countries and capital outflows from emerging market economies. *Journal of International Money and Finance*, 113, 102356. <https://doi.org/10.1016/j.jimofin.2021.102356>.
44. Silvestrini A., Zaghini A. (2015). Financial shocks and the real economy in a nonlinear world: From theory to estimation. *Journal of Policy Modeling*, 37, 915–929. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2015.09.003>.
45. Tan S.-R. et al. (2022). A time-varying copula approach for constructing a daily financial systemic stress index. *The North American Journal of Economics and Finance*, 63, 101821. <https://doi.org/10.1016/j.najef.2022.101821>.
46. Wang H. et al. (2022). The dynamic impact of monetary policy on financial stability in China after crises. *Pacific-Basin Finance Journal*, 75, 101855. <https://doi.org/10.1016/j.pacfin.2022.101855>.
47. Yang L. et al. (2022). Risk spillover from international financial markets and China's macro-economy: A MIDAS-CoVaR-QR model. *International Review of Economics & Finance*, 84 (1), 55–69. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2022.11.006>.
48. Yildirim Z. (2022). Global financial risk, the risk-taking channel, and monetary policy in emerging markets. *Economic Modelling*, 116, 106042. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2022.106042>.
49. Zabavnik D., Verbic M. (2021). Relationship between the financial and the real economy: a bibliometric analysis. *International Review of Economics & Finance*, 75, 55–75. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2021.04.014>.
50. Zhang D., Li B. (2022). What can we learn from financial stress indicator? *Finance Research Letters*, 50 (C), 103293. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2022.103293>.

### Информация об авторах

**Марина Юрьевна Малкина**, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и методологии, руководитель Центра макро- и микроэкономики Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, г. Нижний Новгород

**Родион Владимирович Балакин**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра макро- и микроэкономики Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, г. Нижний Новгород; старший научный сотрудник Центра налоговой политики НИФИ Минфина России, г. Москва

### Information about the authors

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

**Rodion V. Balakin**, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Center for Macro and Microeconomics, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod; Senior Researcher, Tax Policy Center, Financial Research Institute, Moscow

Статья поступила в редакцию 23.03.2023

Article submitted March 23, 2023

Одобрена после рецензирования 15.05.2023

Approved after reviewing May 15, 2023

Принята к публикации 08.06.2023

Accepted for publication June 8, 2023

# Система государственных финанс: реформа управления, направления совершенствования в Республике Узбекистан

**Зарина Хайриддиновна Срожиддинова**

E-mail: srojiddinova.zarina@gmail.com; szarrin@mail.ru  
Ташкентский филиал РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Ташкент,  
Республика Узбекистан

## Аннотация

Статья посвящена реформе управления государственными финансами в Республике Узбекистан, информативную базу написания которой составили законы, подзаконные акты и большой массив эмпирического информационного материала о системе государственных финансов страны с 1991 г. по настоящее время и ее развитии в соответствии с направлениями и мероприятиями, определенными двумя стратегиями реформы управления государственными финансами Республики Узбекистан (2007 и 2020 гг.). В статье показаны актуальность, цель и задачи реформы, описаны этапы развития системы государственных финансов Узбекистана, достигнутые результаты, проблемы и направления ее дальнейшего совершенствования.

**Ключевые слова:** государственные финансы, реформа управления государственными финансами, фискальная прозрачность, финансовый контроль, инициативное бюджетирование, махамля, бюджет махамли, среднесрочное планирование, стратегическое планирование

**JEL:** E6, H6, H7

**Для цитирования:** Срожиддинова З. Х. Система государственных финанс: реформа управления, направления совершенствования в Республике Узбекистан // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 122–142. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-122-142>.

© Срожиддинова З. Х., 2023

---

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-122-142>

## Public Finance System: Management Reform, Directions of Improvement in the Republic of Uzbekistan

**Zarina Kh. Srojiddinova**

Tashkent branch of the Russian Economic University named after G.V. Plekhanov,  
Tashkent, Uzbekistan  
srojiddinova.zarina@gmail.com; szarrin@mail.ru

## Abstract

The article is devoted to the reform of public finance management in the Republic of Uzbekistan. Its informative basis consisted of laws, by-laws and a large body of empirical information material on the country's public finance system from 1991 to the present, as well as on its development in accordance with the directions and measures defined by two strategies for reforming public finance management

of the Republic of Uzbekistan (2007, 2020). The article shows its relevance, purpose and objectives, describes stages of reforming and development of the public finance system of Uzbekistan, as well as achieved results, problems and directions of its further improvement.

**Keywords:** public finance, public finance management reform, fiscal transparency, financial control, initiative budgeting, mahalla, mahalla budget, medium-term planning, strategic planning

**JEL:** E6, H6, H7

**For citation:** Srojiddinova Z.Kh. (2023). Public Finance System: Management Reform, Directions of Improvement in the Republic of Uzbekistan. *Financial Journal*, 15 (3), 122–142 (In Russ.).  
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-122-142>.

© Srojiddinova Z.Kh., 2023

---

## ВВЕДЕНИЕ

После распада Советского Союза и образования СНГ каждая из стран Содружества в поисках оптимальной модели развития в условиях перевода экономики на рыночные принципы ведения хозяйства работала над программами реформирования государственного и частного секторов, в т. ч. финансовой системы, без которых обеспечение макроэкономической стабилизации, сдерживание спада производства, бюджетного и финансово-инвестиционного кризиса, снижение инфляции, стабилизации национальной валюты не представлялось возможным. Эти страны впервые в своей практике формировали налоговую систему и фискальную политику, ориентированную на обеспечение расходов поступлениями от налогов, сокращение расходов бюджета на реальный сектор экономики и увеличение бюджетных расходов на финансирование социальной сферы и адресной поддержки населения — формирование условий для обеспечения социальной стабильности на трудном для всех этапе перестройки экономики. Узбекистан в числе стран СНГ после объявления независимости взял курс на перестройку экономики, в которой предстояло сократить долю государственной собственности, ограничить вмешательство государства в экономику, осуществить переход от закрытого к открытому обществу, что предопределило необходимость проведения в стране реформы системы государственных финансов, модернизация которой продолжается.

Основу исследования реформы управления государственными финансами (УГФ) в Узбекистане составили законы и подзаконные акты Республики Узбекистан, размещенные на официальном сайте национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/>.

**Обзор научных публикаций и материалов**

В последние два десятилетия наблюдается растущий интерес зарубежных и отечественных ученых и специалистов к реформам, проводимым в сфере государственных финансов, подтверждением тому увеличение научных исследований и публикаций, посвященных актуальным аспектам бюджетной и финансово-контрольной деятельности государства, расширения по ним информации, обеспечения ее открытости и доступности для общественности. Цели обеспечения открытости государственных финансов прежде всего усматриваются в повышении качества государственного управления и контроля, эффективности бюджетных расходов [Tsindeliani et al., 2019], полноты учета государством потребностей и интересов общества, которому предоставляется возможность принять участие в обсуждении бюджетных процедур и повлиять на их направленность [Селюков, 2017], повысить уровень доверия общества к государственному аппарату [Минфин России, 2017] и заинтересованности налогоплательщиков в уплате налогов за счет убеждения населения в законности, надежности, справедливости и эффективности механизма их последующего распределения, обеспечивающего общую и индивидуальную пользу от данной уплаты [Озеров, 1906], развитии общественного контроля, позволяющего гражданам получать сведения о финансовой деятельности органов власти и государства в целом, оценивать полученную информацию с точки зрения соблюдения своих прав, свобод и законных интересов, принимать мотивированные решения о направлении обращений граждан, а также использовании судебной защиты [Беликов, 2017]. С учетом содержания обозначенных целей открытость бюджетных процедур признается решающим принципом управления публичными финансами [Поветкина, Хазова, 2014] – все это актуально и для узбекской практики [Срожиддинова, 2022].

При переориентации бюджетного процесса на достижение национальных целей следует иметь в виду риски повторения недостатков в ходе реализации данной задачи, известных по российскому опыту. Здесь необходимо обеспечить качественность целеполагания, в том числе конкретность и измеримость целей [Запорожан, 2019], и системность детализации целей от общих к индивидуальным по каждой сфере компетенции и по всем уровням власти, управления, исполнения, плотное оперативное взаимодействие организаций, участвующих в реализации национальных целей, направленность их деятельности на общие результаты. Важно учитывать особенности правового положения организаций участников и механизмов использования бюджетных средств, так как не всякая цель может быть достигнута одной и той же организацией и не каждый механизм сможет быть эффективным для достижения поставленной задачи. Важно избегать сохранения элементов неэффективных предшествующих форм бюджетных процедур и смещения приоритетов контрольной деятельности в сторону второстепенных задач.

Обзор публикаций по теме позволяет сделать вывод о целесообразности осмыслиения опыта зарубежных стран в сфере реформирования УГФ в целях их учета и возможного применения в узбекской практике.

**РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ УЗБЕКИСТАНА  
В 2002–2018 гг.**

Объявление в 1991 г. Узбекистаном независимости потребовало проведения коренных реформ практически во всех сферах деятельности, в том числе в финансовой системе, включая одно из ключевых ее звеньев – государственные финансы.

Узбекистан – сложное унитарное государство (в состав Республики Узбекистан входит суверенная Республика Каракалпакстан, до 1991 г. Каракалпакская Автономная Советская Социалистическая Республика) с централизованной системой управления государственными финансами и ее основными элементами:

— государственным бюджетом<sup>2</sup>, который включает в себя доходы и расходы республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов. Местные бюджеты формируют области, города и районы. Бюджет Республики Каракалпакстан, областные бюджеты и бюджет города Ташкента представляют собой консолидированные бюджеты, включающие в себя бюджеты административно-территориальных образований, находящихся на их территории и имеющих право формирования своих бюджетов<sup>3</sup>;

— государственным кредитом во всех формах его проявления — активный: государство — кредитор, пассивный: государство — заемщик и условный: государство — гарант; местные органы власти не имеют права заимствования средств, за исключением получения ссуд из госбюджета для покрытия кассового разрыва, образующегося в процессе исполнения бюджета на условиях: при погашении в течение года — беспроцентные, выше года — двухпроцентные;

- государственным страхованием;
- государственными целевыми (внебюджетными) фондами<sup>4</sup>;
- государственными и местными унитарными предприятиями, наличие которых обусловлено необходимостью регулировать отдельные сферы экономики и оказания услуг.

Реформирование государственных финансов и управления ими в Республике Узбекистан было обусловлено переходом от плановой директивной экономики к рыночной, изменениями в системе государственного управления после объявления государством независимости. В рамках государственных программ по переходу к рыночной экономике была начата работа по подготовке широкого комплекса мероприятий, которые базировались на принципах [Каримов, 1993] приоритета экономики над политикой, возложения роли главного реформатора на государство, обеспечения верховенства закона, проведения сильной социальной политики, поэтапности и постепенности в реализации реформ. Все это предусматривало разграничение сфер влияния в системе управления, в том числе государственными финансами, ограничение вмешательства государства в экономику и ее стабилизацию.

Первые десять лет в развитии независимого Узбекистана (1991–2001 гг.) были наиболее тяжелыми для страны. В этот период осуществлялось формирование правовой базы, проводилась структурная перестройка экономики и денежная реформа, формировалась налоговая система, создавались отраслевые государственные компании, а также условия для развития малого и среднего бизнеса, менялась структура расходов бюджета государства, принимались меры для снижения дефицита государственного бюджета. Эти мероприятия требовали взвешенной экономической, социальной, фискальной и денежно-кредитной политики, финансовой и кадровой поддержки со стороны государства. Одной из важнейших задач в сфере государственных финансов того периода являлось достижение прозрачности и подконтрольности движения бюджетных средств на всех этапах бюджетного процесса. Слабый предварительный контроль и практическое отсутствие текущего контроля в условиях банковской системы исполнения бюджета приводили к постоянным

<sup>2</sup> До 1991 г. государственный бюджет советского Узбекистана входил в государственный бюджет Союза, где для каждой республики устанавливалась только общая сумма доходов и расходов. Рассмотрение и утверждение государственного бюджета советского Узбекистана в развернутом виде, закрепление доходов и размеров бюджетных расходов за бюджетами территорий республика осуществляла самостоятельно.

<sup>3</sup> Срожидинова З. Х. Бюджетная система Республики Узбекистан: учебник. Ташкент: Infocom.UZ, 2010.

<sup>4</sup> Первые пять внебюджетных фондов (Фонд занятости, Фонд восстановления минеральных ресурсов, Республиканский дорожный фонд, Узгосфонд и Фонд социального страхования) были образованы в Узбекистане в 1992 г. С 1995 г. средства внебюджетных фондов консолидируются в государственном бюджете с сохранением за ними целевой направленности использования. С начала формирования в Узбекистане консолидированного бюджета государственные целевые внебюджетные фонды, включенные в его состав, именуются государственными целевыми фондами. На текущий момент их 24.

недоимкам по налогам, сборам и обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы страны и, как следствие, к несвоевременному исполнению бюджетных расходов, отвлечению средств Центрального банка на беспроцентные ссуды для покрытия дефицита бюджетов, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных средств.

В связи с этим в 2002 г. в целях активизации начатых в сфере управления государственными финансами реформ правительство страны была инициирована разработка проекта реформирования управления государственными финансами<sup>5</sup>, а в 2007 г. Президентом Республики Узбекистан утверждена стратегия «Реформы управления государственными финансами»<sup>6</sup>, конечной целью которой являлось совершенствование контроля над системой управления государственными финансами, реализация которой продолжается в Узбекистане по настоящее время.

Реформа включала следующие практические шаги: распределение ресурсов в соответствии с приоритетами и мерами политики Правительства Узбекистана; эффективное оказание услуг в разрезе использования ресурсов; поддержание налогово-бюджетной дисциплины; модернизация ключевых процессов в системе управления государственными финансами путем создания современной централизованной казначайской системы, введения современной бюджетной и учетной системы, включая новую бюджетную классификацию и новый план счетов бухгалтерского учета, внедрения среднесрочной бюджетной стратегии и программного бюджетирования<sup>7</sup>.

В рамках стратегии «Реформы управления государственными финансами» в Узбекистане в период с 2007 г. по настоящее время реализованы следующие меры.

1. В структуре Министерства финансов создан специализированный финансовый орган – Казначейство, подготовлены специалисты, осуществлен переход от банковской к казначайской системе исполнения бюджета, таким образом, были решены проблемы, связанные в числе прочего с отсутствием эффективного контроля за движением государственных средств и ростом недоимок в бюджет.

2. Введен единый казначайский счет, создана и функционирует информационная система управления государственными финансами (ИС УГФ). Таким образом, сформированы условия для введения оперативного контроля за движением государственных средств, полнотой и своевременностью исполнения доходов, целевым и своевременным осуществлением в полном объеме бюджетных расходов. Аккумуляция информации и средств на едином казначайском счете позволила эффективно управлять государственными средствами, в частности, оперативно регулировать дефицит бюджетов бюджетной системы, не допуская кассовых разрывов в исполнении доходов и расходов бюджетов, размещать временно свободные средства государства в активы, обеспечивая поступление дополнительных доходов в бюджет, и т. п.

3. Введена новая система бухгалтерского учета и отчетности, заменившая существовавшую фрагментированную систему, в которой некоторые части работали по кассовому методу, некоторые – по устаревшему методу начислений, а также новая бюджетная классификация, разработанная в соответствии с Руководством МВФ по статистике государственных финансов. Эти меры были направлены на усовершенствование финансовой отчетности; совершенствование управления активами и пассивами, измерение их эффективности; обеспечение устойчивости мер налогово-бюджетной политики; повышение

---

<sup>5</sup> Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан «О мерах по подготовке к реализации проекта “Реформа управления государственными финансами”» № 144 от 26.04.2002 (утратило силу в связи с введением в действие Постановления Президента Республики Узбекистан № ПП-721 от 01.11.2007).

<sup>6</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации проекта “Реформа управления государственными финансами”» с участием Азиатского банка развития № ПП-721 от 01.11.2007.

<sup>7</sup> Стратегия реформы управления государственными финансами. URL: <http://www.adb.org/Documents/RRPs/UZB/41041UZBRRP.pdf>.

степени финансовой прозрачности; укрепление основ системы бухгалтерского учета затрат в субъектах системы государственного управления.

4. Продолжается работа по повышению степени финансовой прозрачности, внедрению среднесрочной бюджетной стратегии, программного бюджетирования и увеличению результативности использования бюджетных средств.

В целях усиления контроля за состоянием и движением государственных средств Указом Президента в 2002 г. в Узбекистане была создана Счетная палата<sup>8</sup>. Это самостоятельный и независимый в своих оценках орган, который осуществляет мониторинг и государственный надзор за исполнением государственного бюджета Республики Узбекистан и внебюджетных целевых фондов, состоянием и движением активов и пассивов государства, управлением и распоряжением золотовалютными резервами и внешними заимствованиями, подотчетный в своей деятельности президенту и Олий Мажлису (парламенту) Республики Узбекистан.

## **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ УЗБЕКИСТАНА**

На текущий момент в сфере государственных финансов Узбекистана:

— с целью повышения финансовой прозрачности формируется консолидированный (сводный) бюджет, объединяющий государственный бюджет, бюджеты государственных целевых фондов (перечень утверждается решением Кабинета министров Республики Узбекистан), а также средства Фонда реконструкции и развития Республики Узбекистан без учета трансфертов между ними, который с 2020 г. вводится в действие ежегодным Законом «О Государственном бюджете РУЗ» (до этого — ежегодным постановлением президента «О макроэкономических показателях и параметрах государственного бюджета»);

— в целях более полного учета и отражения бюджета сектора государственного управления и достижения соответствия международным стандартам с 2020 г. формируется общий фискальный баланс, включающий баланс консолидированного бюджета Республики Узбекистан и расходы на реализацию государственных программ за счет внешнего долга, покрываемого из государственного бюджета;

— установлена предельная величина суверенного долга (2019–2021 гг. – 50% к ВВП, 2022 г. – 60% к ВВП)<sup>9</sup>. Для достижения соответствия международным стандартам с 2020 г. расходы на погашение государственного долга (основной долг) не включаются в расходы государственного бюджета. Погашение основной суммы задолженности отражается в источниках финансирования дефицита бюджета;

— функционируют двухуровневая бюджетная и одноуровневая налоговая системы.

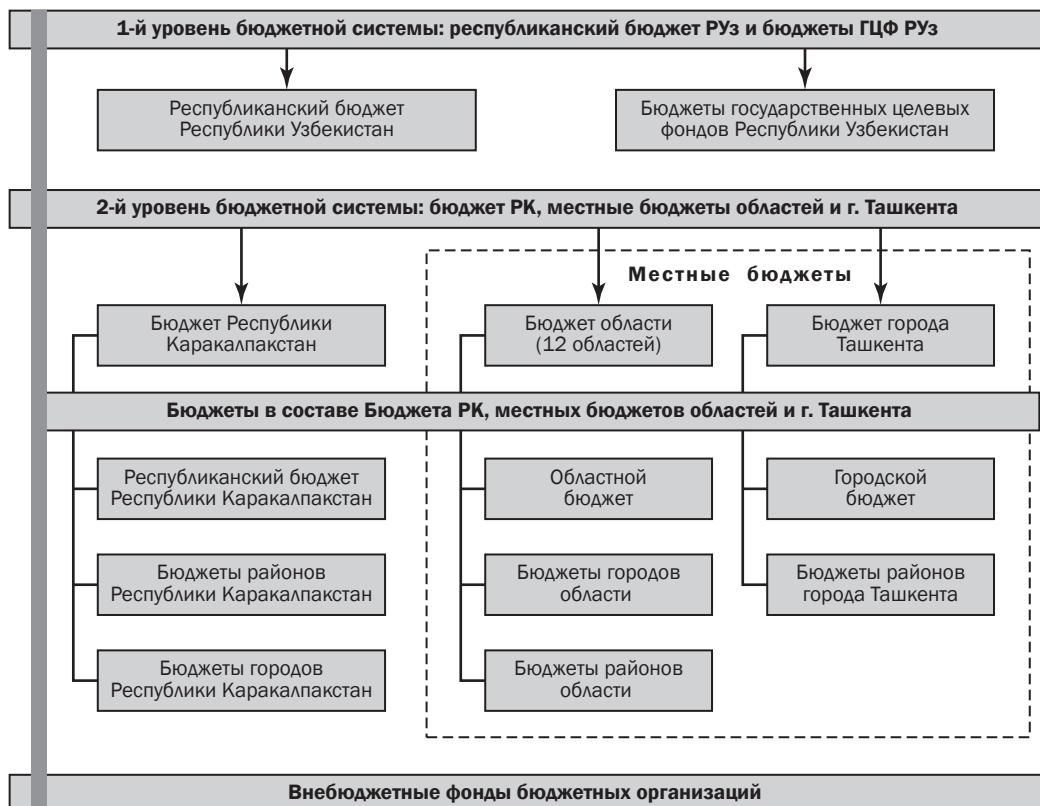
Бюджетная система страны была унифицирована, ее структура была укрупнена. Первый уровень представлен республиканским бюджетом Республики Узбекистан и бюджетами государственных целевых фондов, второй включает бюджет Республики Каракалпакстан, местные бюджеты областей и столицы Узбекистана, города Ташкента, в составе которых консолидируются бюджеты районов и городов соответствующего административно-территориального подчинения. Бюджеты второго уровня были укрупнены, бюджеты аулов, кишлаков и поселков городского типа были упразднены, а финансирование нужд этих административно-территориальных образований возложили на бюджеты районов, на территории которых они расположены. Бюджетная система Республики Узбекистан помимо бюджетов включает внебюджетные фонды бюджетных организаций.

<sup>8</sup> Указ Президента Республики Узбекистан «О создании Счетной палаты Республики Узбекистан» № УП-3093 от 21.06.2002.

<sup>9</sup> Бюджет для граждан. Проект-2019. URL: <https://openbudget.uz/ru/publicbudget>; Закон Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2022 год» № ЗРУ-742 от 30.12.2021.

Рисунок 1

**Бюджетная система Республики Узбекистан /  
Budget system of the Republic of Uzbekistan**



Источник: составлено автором на основе гл. 2 действующего Бюджетного кодекса Республики Узбекистан (2014 г., с изм. от 2022 г.).

С введением в действие в 2020 г. новой редакции Налогового кодекса двухуровневая налоговая система, включавшая общегосударственные и местные налоги, формировавшие республиканский бюджет Республики Узбекистан, бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты, была заменена одноуровневой налоговой системой с едиными налогами на территории страны. Продолжает проводиться политика снижения налоговой нагрузки на экономику, распределение доходов между уровнями бюджетов бюджетной системы осуществляется централизованно в рамках закона «О Государственном бюджете Республики Узбекистан», регулирование доходной части местных бюджетов осуществляется в соответствии с порядком, установленным Бюджетным кодексом Республики Узбекистан (ст. 52)<sup>10</sup>. Данные меры обусловлены необходимостью обеспечения устойчивости и безопасности бюджетов бюджетной системы страны, решения проблем, имевших место в период функционирования двухуровневой налоговой системы, связанных с исполнением бюджета по доходам, низкой эффективностью местных налогов, контролем за налогами и регулированием доходов местных бюджетов, а в период пандемии они обеспечили возможность оперативно регулировать и поддерживать бюджеты бюджетной системы страны.

<sup>10</sup> Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Введен в действие 01.01.2014.

В 2020 г. для обслуживания и обеспечения эффективности управления государственным долгом при Казначействе без образования юридического лица вновь образован Гарантийный фонд<sup>11</sup>. Отметим, что в соответствии с законом Республики Узбекистан «О бюджетной системе»<sup>12</sup> Гарантийный фонд функционировал с 2000 г. до введения в 2014 г. Бюджетного кодекса, консолидировавшего в себе основные положения 50 законодательных и подзаконных актов, включая закон «О бюджетной системе»<sup>13</sup>.

Совершенствуется нормативно-правовое обеспечение, разработаны, введены в действие законы и подзаконные акты для обеспечения эффективного продвижения реформ в системе госфинансов. Их основу составляют: Конституция Республики Узбекистан (1992, новая редакция 2023 г.); Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» (1993 г., с изм. 2022 г.); Закон РУз «О бюджетной системе» (2000) и Закон РУз «О казначайском исполнении Государственного бюджета» (2004), которые утратили силу с введением в действие Бюджетного кодекса (2014), объединившего в себе основные положения этих двух законов; Налоговый Кодекс РУз (введен в действие: 1998 г., 2008 г., новая редакция – 2020 г.); Закон Республики Узбекистан «О государственных закупках» (2018); Закон Республики Узбекистан «О государственно-частном партнерстве» (2019); Закон Республики Узбекистан «О государственном бюджете» (2019, 2020, 2021, 2022). Подготовлен и на текущий момент рассматривается в парламенте Республики Узбекистан проект закона «О государственном долге» (2022). Таким образом, правовая основа функционирования госфинансов сформирована и продолжает совершенствоваться.

### Управление государственными финансами: оценка эффективности

В 2012 г. Всемирный банк провел диагностическую оценку фискальной прозрачности (FTE), качества составления статистики госфинансов и достоверности раскрываемой информации государственного сектора Узбекистана. В настоящее время Узбекистан является единственным государством Центральной Азии, в котором была проведена оценка эффективности управления государственными финансами и их соответствия семи критериям эффективности (устойчивости бюджета; прозрачности государственных финансов; управления активами и обязательствами; бюджетно-налоговой стратегии и бюджетирования на основе экономической политики; предсказуемости и контроля исполнения бюджета; учета и отчетности; внешнего контроля и аудита) по методологии PEFA. В 2018 г. Миссия МВФ провела вторую оценку фискальной прозрачности, по итогам которой международные эксперты отметили достижения в части достоверности (реальности) бюджета, наличия более 58% основной и вспомогательной информации, эффективного управления задолженностью и процессом подготовки бюджета. По результатам оценки МВФ фискальной прозрачности система управления государственными финансами в Узбекистане соответствовала базовому и более высоким стандартам по 16 из 36 принципов.

На текущий момент работа в этом направлении продолжается. Так, Президентом страны поставлена задача по подготовке Узбекистана к участию в рейтинге открытости бюджета (индекс открытости бюджета отражает своевременность и полноту общедоступной бюджетной информации и рассчитывается на основе 95 количественных вопросов). Открытость бюджета позволит: привлечь к управлению бюджетными средствами граждан страны, с одной стороны, налогоплательщиков, с другой – получателей государственных

<sup>11</sup> Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан «Об организации деятельности Гарантийного фонда по обслуживанию государственного долга при Казначействе Министерства финансов Республики Узбекистан» № 573 от 21.09.2020.

<sup>12</sup> Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» № 158-II от 14.12.2000 (утратил силу 01.01.2014 с введением в действие Бюджетного кодекса).

<sup>13</sup> Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Введен в действие 01.01.2014.

услуг (бесплатное для граждан образование, здравоохранение, социальная защита и др.), финансируемых за счет средств бюджета; повысить эффективность контроля за бюджетными средствами при участии граждан; добиться больших успехов в борьбе с коррупцией, а также более эффективного функционирования бюджета на всех стадиях бюджетного процесса.

В Узбекистане проделана огромная работа по обеспечению открытости бюджетных данных и привлечению граждан к участию в бюджетном процессе<sup>14</sup>. До 2005 г. информация о государственном бюджете в постановлениях Кабинета министров, с 2006 по 2019 г. включительно в постановлениях Президента «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах государственного бюджета Республики Узбекистан» на каждый финансовый год публиковалась на сайте Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан ([lex.uz](#)) в извлечениях, содержащих информацию исключительно о ставках налогов. С 2020 г. информация о государственном бюджете публикуется в Законе РУз «О государственном бюджете Республики Узбекистан» и Постановлении Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению исполнения Закона Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан» на соответствующий финансовый год.

В условиях перехода к открытому обществу, демократизации принятия управлеченческих решений важное значение имеет повышение информированности граждан о процессах, происходящих в налогово-бюджетной сфере и основных фискальных рисках, — за счет повышения финансовой прозрачности бюджетного процесса на всех его этапах, что позволяет повысить уровень вовлечения в процесс управления государственными средствами более широкого круга участников, в том числе население. Для обеспечения этих мер Министерство финансов последовательно увеличивает объем информации по бюджету, подлежащей раскрытию для общественности. В частности, введен порядок ежеквартального размещения на своих официальных веб-сайтах распорядителями бюджетных средств первого уровня, государственными целевыми фондами и Фондом реконструкции и развития Республики Узбекистан сведений о распределении и расходовании бюджетных средств, а Советом министров Республики Каракалпакстан, хокимиятами (исполнительный аппарат главы местной администрации) областей и города Ташкента, районов и городов — информации о приобретенных товарах и услугах, объектах, на которых проводятся работы по строительству, реконструкции и ремонту за счет дополнительных источников средств их бюджетов, а также сведений о финансировании строительно-ремонтных работ<sup>15</sup>.

С 2018 г. ежегодно составляется и публикуется «Бюджет для граждан», содержащий информацию о проекте государственного бюджета, утвержденном бюджете и об итогах его исполнения по завершении финансового года.

В 2019 г. был подготовлен и опубликован первый «Бюджет для граждан», содержащий информацию о бюджете самой крупной области Узбекистана — Ташкентской, которая имеет самый большой по объему доходов и расходов бюджет (3169,0 млрд сумов) среди 12 областей страны. Он составляет более трети объема государственного бюджета страны (в 2019 г. доходы государственного бюджета Узбекистана составили 112 165 млрд сумов, расходы — 118 008,7 млрд сумов)<sup>16</sup>.

В 2020 г. опубликован проект «Бюджета для граждан» города Ташкента и в 2022 г. — «Бюджет для граждан» с информацией по Наманганской области.

---

<sup>14</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» № ПП-3917 от 22.08.2018.

<sup>15</sup> Закон Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год» № ЗРУ-589 от 09.12.2019.

<sup>16</sup> Бюджет для граждан Ташкентской области 2019 г. URL: <https://openbudget.uz/ru/publicbudget>.

Таблица 1

**Показатели ВВП, бюджетов, уровня инфляции  
и государственного долга Республики Узбекистан (2018 и 2022 гг.) /  
Indicators of GDP, budgets, inflation rate  
and public debt of the Republic of Uzbekistan (2018 and 2022)**

Индикаторы	2018		2022	
	трлн сумов	% к ВВП	трлн сумов	% к ВВП
<b>ВВП</b>	290,6		840,0	
<b>Консолидированный бюджет</b>				
доходы	95,5	32,9	254,6	30,3
расходы	99,4	34,2	280,1	33,3
дефицит (+, -)	-3,9	1,3	-25,5	3
<b>Государственный бюджет</b>				
доходы	62,229	21,41	200,0	23,8
расходы	62,170	21,39	214,8	25,6
дефицит (+, -)	+0,59	+0,02	-14,8	1,8
<b>Республиканский бюджет</b>				
доходы	43,9	15,11	157,0	18,7
расходы	36,7	12,63	157,7	18,8
трансферты бюджетам Республики Каракалпакстан и местным бюджетам (+, -)	-7,2	2,5	-14	1,7
<b>Бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты</b>				
доходы	18,3	6,3	43,0	5,1
расходы	25,5	8,8	57,1	6,8
трансферты из республиканского бюджета (+, -)	-7,2	2,5	-14	1,7
<b>Государственные целевые фонды</b>				
доходы	27,8	9,6	31,4	3,7
расходы	28,2	9,7	32,3	3,8
дефицит (+, -)	-0,4	0,1	-0,9	0,1
<b>Фонд реконструкции и развития</b>				
доходы	5,5	1,9	8,5	1,1
расходы	9,0	3,1	7,7	0,9
<b>Государственный долг</b>				
общий	млрд долл. США	% к ВВП	млрд долл. США	% к ВВП
внешний	14,8	29,2	23,3	40,4
внутренний	9,9		21,1	36,5
внутренний	4,8		2,2	3,9
<b>Уровень инфляции, прогноз</b>				
	12,4–13,4%		9%	

Источник: составлено автором по данным портала O`zbekiston Respublikasi "Ochiq Budget" Portali – OpenBudget (<https://openbudget.uz/en/publicbudget>) и данным по государственному долгу ([https://mf.uz/media/debt\\_bulletin/State\\_debt\\_2020.pdf](https://mf.uz/media/debt_bulletin/State_debt_2020.pdf)).

Данные табл. 1 показывают, что практически две трети консолидированного бюджета Узбекистана (65%) приходится на государственный бюджет, который включает республиканский бюджет Республики Узбекистан (46%), бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты (19%). Государственные целевые фонды составляют чуть более 29% консолидированного бюджета. В целях обеспечения реализации проектов по модернизации и техническому перевооружению базовых отраслей экономики, достижения динамичного, устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития страны, а также осуществления эффективной структурной и инвестиционной политики в Узбекистане в 2006 г. при Кабинете министров Республики Узбекистан был создан Фонд реконструкции и развития<sup>17</sup>, доходы и расходы которого включаются в состав

<sup>17</sup> Указ Президента Республики Узбекистан от 11.05.2006 № УП-3751.

консолидированного бюджета страны. Таким образом, объем консолидированного бюджета Узбекистана составляет порядка трети объема ВВП страны.

### **Усовершенствование финансового контроля, усиление общественного контроля за бюджетным процессом**

В сфере функционирования государственных финансов имеют место проблемы, связанные с недостатками организации государственного финансового контроля и его реализации. Так, организационная структура и статус органов государственного финансового контроля не охватывает все аспекты мобилизации и использования государственных финансов и активов — огромная их часть, переданная в распоряжение государственных хозяйствующих субъектов (унитарных предприятий и корпораций), находится вне зоны контроля органов государственного финансового контроля, вне поля зрения государства и общественности; возрастают объемы выявляемых в бюджетных организациях финансовых ошибок, недостач, приписок; до 2019 г. отсутствовало публичное освещение результатов работы государственных органов и структур (не публиковались аналитические материалы Счетной палаты, не отчитывались о результатах своей деятельности министерства и ведомства, не было информации об эффективности работы Центрального банка по проведению денежно-кредитной и валютной политики, состоянию активов и обязательств страны, управления золотовалютными резервами); органы государственного финансового контроля в своей деятельности были больше ориентированы на решение поставленных сверху оперативных задач текущего характера.

В целях повышения эффективности функционирования государственных финансов в сфере государственного финансового контроля реализуются меры, направленные на повышение прозрачности и усиление общественного контроля за бюджетным процессом, совершенствование механизма бюджетного финансирования, учета и отчетности в бюджетных учреждениях, повышение ответственности министерств и ведомств за укрепление бюджетной дисциплины в подведомственных учреждениях. Осуществляется коренной пересмотр роли государственного финансового контроля в направлении профилактики и предупреждения нарушений бюджетного законодательства. В стране внедряются современные информационные технологии и международно признанные стандарты финансового контроля. В частности, на республиканском и территориальном уровнях созданы службы внутреннего аудита, в Министерстве финансов формируется Инспекция государственного финансового контроля с управлениями:

1) по работе со службами внутреннего аудита — для разработки национальных стандартов внутреннего аудита, других методических и нормативно-правовых актов; организации работы по повышению квалификации и сертификации работников инспекции и служб внутреннего аудита; подготовки и публикации отчетов о деятельности служб внутреннего аудита;

2) по проведению контрольного обмера на объектах строительства — для установления контроля за соответствием контрольных обмеров и произведенных затрат объему фактически выполненной работы на объектах строительства, осуществленных за счет средств бюджетов бюджетной системы;

3) комплаенс-контроля — для предупреждения злоупотреблений должностными полномочиями и других коррупционных проявлений в системе государственного финансового контроля<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О дальнейшем повышении эффективности расходов Государственного бюджета Республики Узбекистан и совершенствовании деятельности органов государственного финансового контроля» № ПП-128 от 15.02.2022.

С 2022 г. в Узбекистане ведутся работы по подготовке программного комплекса «Электронный контролер-ревизор», который автоматизирует мониторинг. Первый этап работ завершен, для анализа рисков нарушения бюджетного законодательства, на основе обмена информацией с министерствами и ведомствами в режиме реального времени формируется база данных финансового контроля. Второй этап предусматривает завершение работ и запуск в текущем году модуля тематического контроля — контроля за деятельностью объекта государственного финансового контроля по отдельным вопросам на определенный период.

Как было отмечено выше, с 2018 г. в Узбекистане начата работа по вовлечению граждан в бюджетный процесс и реализацию бюджетной политики в части расширения их полномочий в принятии решений о распределении части бюджетных средств [РЕМПАЛ, 2020]. Для обеспечения участия граждан в процессе распределения бюджетных средств с направлением их на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения, в 2019 г. был запущен информационный портал «Открытый бюджет»<sup>19</sup>. Государство в целях повышения заинтересованности и активности граждан в бюджетном процессе с 2021 г. увеличило долю средств, подлежащих распределению на основе общественного мнения (табл. 2).

Таблица 2

**Источники финансирования мероприятий,  
реализуемых в рамках проектов инициативного бюджетирования,  
сформированных на основе общественного мнения /**  
**Sources of funding for activities implemented within the framework  
of initiative budgeting projects formed on the basis of public opinion**

Источники финансирования	Годы	
	2019–2020	2021–2023
Дополнительные источники доходов местных бюджетов (районов, городов)	по 10%*	по 30%**
Утвержденные расходы местных бюджетов (районов, городов)	-	по 5%**
Средства, выделяемые местным бюджетам (районов, городов) на ремонт местных внутренних дорог	-	по 50%***

\* Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» № ПП-3917 от 22.08.2018; \*\* Закон Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2022 год» № ЗРУ-742 от 30.12.2021; \*\*\* Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала «Открытый бюджет» № ПП-5250 от 22.09.2021.

Источник: составлено автором.

Однако статистика активности граждан в инициативном бюджетировании свидетельствует о том, что портал, как один из инструментов их вовлечения в бюджетный процесс, на текущий момент востребован ими не в полной мере.

Так, по итогам недавно завершившейся кампании по приему предложений граждан о распределении бюджетных средств в рамках инициативного бюджетирования было зарегистрировано 69 700 предложений от 216 312 граждан страны<sup>20</sup>, что составляет 0,9% населения в возрасте от 15 лет и старше (по состоянию на март 2022 г. граждане в возрасте от 15 лет и старше составляют 73,5% численности населения Узбекистана, или 25 231 799 человек)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> <https://openbudget.uz>.

<sup>20</sup> Официальный канал Министерства финансов Республики Узбекистан в Telegram «Moliya vazirligi». URL: <https://t.me/minfinuzb>.

<sup>21</sup> [https://countrymeters.info/ru/Uzbekistan#age\\_structure](https://countrymeters.info/ru/Uzbekistan#age_structure).

Причины сложившейся ситуации в том, что значительная часть населения проживает в отдаленных от столицы и областных центров районах, где имеют место систематические перебои в работе интернета; низкий уровень компьютерной грамотности, отсутствие у населения основ бюджетной грамотности; неосведомленность о практике и порядке участия граждан в распределении бюджетных средств с направлением их на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения; низкая мотивация местных органов власти в организации системы обучения граждан основам финансовой и бюджетной грамотности на местах и др.

На текущем этапе развития инициативного бюджетирования в Узбекистане участие граждан в нем ограничено онлайн-голосованием за бюджет без обсуждения ими предложений о направлении бюджетных средств на решение важных с точки зрения жителей территории проблем. Исходя из анализа складывающейся узбекской практики<sup>22</sup> и зарубежного опыта [Cantador, Cortés-Cediel, 2018; Touchton et al., 2019], в том числе российского опыта организации инициативного бюджетирования [Вагин, 2020], необходимо:

1) ввести в этот процесс элемент обсуждения предложений граждан на этапе формирования проекта инициативного бюджета до начала голосования за него;

2) изучить российский опыт институционализации профессионального консалтинга инициативного бюджетирования и приступить к созданию Центра компетенций инициативного бюджетирования, аналогичного российскому, с размещением его подразделений в административно-территориальных образованиях страны для консультирования и поддержки инициативного бюджетирования на местах.

Методологической базой для Центра компетенций инициативного бюджетирования должен выступить Институт бюджетно-налоговых исследований при Министерстве финансов Республики Узбекистан, так как он выполняет функции координатора развития инициативного бюджетирования в стране.

В целях активизации и расширения участия граждан в бюджетном процессе, а в перспективе – в формировании бюджетной и налоговой политики страны, повышения эффективности бюджетных расходов и контроля за использованием бюджетных средств представляется необходимым и целесообразным задействовать существующий и функционирующий в Узбекистане уникальный институт гражданского общества – махаллю.

Махалля – жилой квартал, община, орган местного самоуправления в городах, поселках, кишлаках и аулах Узбекистана, который возглавляет аксакал (председатель), избираемый сходом граждан махалли. Данная форма организации самоуправления в Узбекистане не имеет своих финансовых ресурсов, ее деятельность регулирует закон «Об органах самоуправления граждан». В рамках реализации узбекской концепции «От сильного государства – к сильному гражданскому обществу» помимо Основного закона более ста нормативно-правовых документов определяют порядок участия органов самоуправления в различных сферах жизнедеятельности общества. В новой редакции закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан»<sup>23</sup>, учитывая важность института махалли, представляющего интересы и выступающего связующим звеном населения и государства, махаллю в пределах соответствующей территории наделили более широкими полномочиями (несмотря на то что они не входят в систему органов государственной власти).

Так, кенгаш (совет) схода граждан махалли уполномочен: оказывать содействие соответствующим государственным органам в проведении массово-политических, духовно-

<sup>22</sup> Ганиев О., Пугач И. Партиципаторный бюджет Узбекистана: первые уроки и пути развития. Аналитический доклад. Ташкент, 2023.

<sup>23</sup> Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» № 915-XII от 02.09.1993 (в ред. Закона Республики Узбекистан № ЗРУ-350 от 22.04.2013).

просветительских, культурных, спортивных и других мероприятий, а также мероприятий по организации, охране и использованию охраняемых природных территорий; взаимодействовать с образовательными учреждениями по вопросам воспитания молодого поколения; представлять интересы схода граждан в государственных органах; осуществлять общественный контроль за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, качеством оказания коммунальных услуг, соблюдением правил застройки и содержания дворовых и придомовых территорий и т. д.<sup>24</sup>

Махалля, являясь уникальной формой социальной самоорганизации граждан, на протяжении веков формировалась и сохранила особые принципы мотивации социального и экономического поведения населения, уважения общественных ценностей, этики взаимоотношений, гарантирующей безусловное выполнение принятых на себя обязательств и ответственности перед обществом. Узбекская махалля живет как единая семья, люди приходят в сход граждан, делятся своими предложениями, говорят о проблемах и сообща определяют пути их решения. Исходя из этого можно заключить, что именно центр схода граждан махалли, возглавляемый аксакалом, в tandemе с предложенным к созданию в Узбекистане Центром компетенций инициативного бюджетирования и его территориальными подразделениями могут активизировать участие граждан в распределении средств местных бюджетов и осуществлении контроля за их расходованием.

Актуальность данной рекомендации подтверждает решение Президента Республики Узбекистан по вопросам:

- распределения средств на инфраструктуру махаллей только через инициативный бюджет;
- расширения полномочий граждан в распределении средств местных бюджетов. Так, с этого года граждане будут распределять 30% дополнительных средств всех областных бюджетов (до настоящего времени они принимали участие в распределении части средств бюджетов городов и районов)<sup>25</sup>;
- внедрения в узбекскую практику системы «махаллинский бюджет» для самостоятельного решения проблем территории. В рамках эксперимента с начала этого года: в каждой области, в одном из районов с низкой собираемостью налогов функции сбора налогов на имущество и землю переданы махаллям с зачислением в махаллинский бюджет собранных средств; вводится практика представления хокимом (глава местной администрации) совместно с председателем махалли и помощниками хокима перечня проектов, подлежащих финансированию за счет средств бюджета махалли, на утверждение районному кенгашу (совету) народных депутатов. По итогам года практика после обобщения будет внедрена во всех районах и городах страны<sup>26</sup>.

Таким образом, на текущий момент в развитии инициативного бюджетирования важно сделать акцент на подготовку профессиональных консультантов (решение этого вопроса целесообразно возложить на Институт бюджетно-налоговых исследований и рекомендуемый к созданию Центр компетенций инициативного бюджетирования), которые по завершении обучения смогут на базе территориальных подразделений Центра организовать и запустить системное обучение основам финансовой и бюджетной грамотности, проведение семинаров, тренингов и вебинаров с широким освещением отечественной и зарубежной практики инициативного (партиципаторного) бюджетирования для депутатов районных, городских и областных кенгашей, аксакалов, местной и махаллинской

<sup>24</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «Об организации деятельности Министерства по поддержке махалли и старшего поколения» № ПП-147 от 01.03.2022.

<sup>25</sup> Деньги на инфраструктуру махаллей будут выделяться только через «Инициативный бюджет». URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2022/10/12/participatory-budgeting/>.

<sup>26</sup> В махаллях появится свой бюджет и право собирать налоги. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2022/10/12/mahalla-budget/>.

администрации, а также населения всех возрастных групп с последующим формированием из числа обученных граждан инициативных групп для обсуждения предложений населения о распределении бюджетных средств.

В обучении граждан основам финансовой и бюджетной грамотности важно задействовать СМИ, запустив в них специальные циклы образовательных программ, ориентированных на разные возрастные группы граждан, а также использовать рекламу с размещением ее на LED-экранах, расположенных в общественных местах, в социальных сетях и т. п. В учреждениях системы образования на всех ее уровнях в учебные планы необходимо включить специальный курс для обучения школьников и студентов основам финансовой, бюджетной и налоговой грамотности.

Для успешного функционирования территориальных подразделений Центру компетенций инициативного бюджетирования необходимо предусмотреть в их структуре ресурсные онлайн-центры с банком информации о лучших зарубежных практиках организации инициативного (партиципаторного) бюджетирования, доступных в пользовании и удобных для поиска необходимых материалов и взаимодействия пользователей с материалами ресурсного онлайн-центра (комментарии, «лайки», организация обсуждения и др.).

Эти меры позволят:

- расширить охват и активизировать вовлечение граждан в бюджетный процесс, подготовить инициативные группы граждан к обсуждению бюджетных вопросов с представителями местных органов власти, к публичным обсуждениям, дебатам, а также организовать подготовку публичной отчетности;

- сформировать основу для перехода к следующей ступени вовлечения граждан в бюджетный процесс — к партиципаторному бюджетированию, расширение которой, в свою очередь, будет зависеть не только от реформ в сфере государственных финансов, но и от реформ в сопряженных сферах<sup>27</sup>.

Без действенной децентрализации (как финансовой, так и административной) развитие партиципаторного бюджетирования не может быть значимым. Анализ влияющих на него факторов показывает, что при низкой финансовой автономии приемлемыми могут быть только консультационные модели, при которых участие граждан ограничено консультированием (без участия в принятии решений). Многие эксперты, опираясь на узкое определение партиципаторного бюджетирования (процесс, открытый для любого гражданина, желающего в нем участвовать, в котором прямая демократия сочетается с представительной и который включает обсуждения и предусматривает перераспределение средств в пользу бедных территорий и саморегулирование), не признают такие модели партиципаторной практикой. Чтобы двигаться к более продвинутым моделям партиципаторного бюджетирования, основанным на реальном участии граждан в принятии решений, необходима финансовая и административная децентрализация, реформа, предусматривающая развитие института выборности местных органов власти, формирование стимулов и механизмов их взаимодействия с населением и подотчетности перед ним, продолжение укрепления органов самоуправления граждан. Демократизация процесса назначения и освобождения глав представительной и исполнительной власти на местах с переходом к выборной системе руководителей территорий позволит усилить заинтересованность руководителей в диалоге с гражданами.

Остановимся еще на одной проблеме, требующей неотложного решения. Как мы отмечали ранее, в узбекской практике инициативного бюджетирования предусмотрено

---

<sup>27</sup> Ганиев О., Срожиддинова З., Аношкина В. Лучшая международная практика и возможности внедрения партиципаторного бюджетирования в Узбекистане: аналитический доклад / Подготовлен в рамках проекта ПРООН, Министерства финансов Республики Узбекистан «Финансирование устойчивого развития в Узбекистане». ПРООН/ЕС/UNDP, 2020. URL: [www.uz.undp.org](http://www.uz.undp.org).

непосредственное участие (онлайн) граждан в процессе распределения части бюджетных средств с подачей предложения об их направлении либо на решение актуальных и неотложных проблем своей территории, либо на поддержку инициативного бюджета граждан других территорий путем голосования на информационном портале «Открытый бюджет». Проектные предложения-победители определяются посредством подсчета количества голосов, отданных за каждое предложение; сведения о финансировании мероприятий, сформированных на основе общественного мнения, публикуются на портале «Открытый бюджет» и сайтах хокимиятов (администрации) районов и городов.

Проблема заключается в том, что граждане подают предложения и голосуют за проекты, имеющие важность для них, членов их семей, связанные, как правило, с местом их проживания – махаллей. При этом вариативность численности семей, проживающих в махаллях, составляет от 500 до 1 тыс. семей и более, в исключительных случаях махалля может быть образована с населением менее 500, но не менее 100 семей (в труднодоступных и горных районах, а также военных городках)<sup>28</sup>. Соответственно, у махаллей с большим количеством проживающих семей выше шансы на получение большинства голосов при голосовании за финансирование выдвинутых ими предложений за счет бюджетных средств, нежели у махаллей с меньшей численностью семей. Для создания равных условий участия жителей махаллей с различной численностью семей при голосовании за проекты и получении финансирования необходимо ввести дифференциацию махаллей по группам (первая группа численностью до 500 семей, вторая – от 501 до 1 тыс. семей и третья – от 1001 и более семей) и осуществлять отбор предложений и голосование в каждой из групп.

В продолжение реализации реформы в сфере управления государственными финансами Узбекистан в числе стран – членов ООН одобрил программу «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в соответствии с которой с 2019 г. была начата работа по включению национальных целей устойчивого развития (ЦУР) в параметры государственного бюджета, их интеграция в государственные программы и обсуждение при подготовке и рассмотрении проекта государственного бюджета Республики Узбекистан. Так, уже в 2019 г. около 72% расходов государственного бюджета было связано с финансированием ЦУР.

### **Среднесрочное бюджетное планирование**

Следующая важная мера, определенная Стратегией реформы УГФ 2007 г. как важное условие поддержания макроэкономической и налогово-бюджетной устойчивости, была реализована в 2019 г. утверждением параметров консолидированного бюджета Республики Узбекистан на 2019 г. и бюджетных ориентиров на 2020–2021 гг., таким образом, был осуществлен переход на среднесрочное бюджетное планирование, которое выступает промежуточной стадией между краткосрочным и долгосрочным бюджетным планированием.

Работа по переходу на среднесрочное планирование показателей государственного бюджета была начата в 2004 г. Министерство финансов использовало экспериментальный вариант среднесрочной бюджетной стратегии (СБС), что помогло ему определить последствия мер фискальной политики для будущих периодов и воздействие новых мер политики на базовые уровни расходов. Планировалось, что первоначально это будет проект по типу «сверху-вниз» (среднесрочная финансовая стратегия), охватывающий Министерство финансов и Министерство экономики для обеспечения устойчивости годового

<sup>28</sup> Положение о порядке образования, объединения, разделения и упразднения махаллей городов, поселков, кишлаков и аулов, а также установления и изменения их границ, присвоения им наименований и переименования / Приложение к постановлению Кабинета министров Республики Узбекистан № 48 от 04.03.2014.

бюджета, улучшенного интегрирования ведения бюджета капитальных и текущих расходов и выведения финансовых потолков для предложений по годовому бюджету, а отраслевые министерства будут включать СБС в подготовку бюджета на основе экспериментальных программ по типу «снизу-вверх». Основу для этой работы заложат результаты предварительного экспериментального проекта в Министерстве финансов и выбранных отраслевых министерствах, который направлен на то, чтобы в бюджетных предложениях уделить больше внимания целям, приоритетам и результатам мер политики и снизить значимость использования затратных норм. Программное бюджетирование не планировалось вводить полностью до тех пор, пока не будет завершена успешная реализация полного экспериментального проекта и введена новая казначейская система, включающая ИС УГФ<sup>29</sup>.

Переход на среднесрочное бюджетное планирование в совершенствовании подготовки бюджета в рамках Стратегии-2007 включал в том числе внедрение в процесс составления бюджета этапа разработки первичных количественных ограничений и переход к программному бюджетированию. Так, в 2005 г. в рамках мер по совершенствованию бюджетного планирования и оптимизации бюджетных расходов был начат перевод учреждений системы здравоохранения (учреждений первичной медико-санитарной помощи), а с 2008 г. учреждений образования (детских дошкольных учреждений, школ, профтехучилищ и вузов) на новый порядок планирования и финансирования, исходя из норматива затрат в расчете на одного получателя услуги (подушевое финансирование)<sup>30</sup>.

Мировой финансовый кризис 2008 г. внес свои корректизы в сроки внедрения СБС в узбекскую практику. Так, формирование базы для перехода от краткосрочного к среднесрочному бюджету началось в 2012 г. с бюджетного запроса на подготовку бюджетных заявок на три года, впоследствии этот порядок был закреплен Бюджетным кодексом Республики Узбекистан<sup>31</sup>.

Непредвиденные обстоятельства в период реализации первого среднесрочного бюджета 2019–2021 гг., вызванные началом в 2020 г. коронавирусной пандемии и глобальных кризисных явлений, потребовали внесения изменений впервые введенный Закон о годовом бюджете, в утвержденные им предельные размеры бюджетных ассигнований республики в связи с масштабным увеличением дополнительных расходов на здравоохранение, социальную помощь, инвестиции, трансферты и сокращением поступлений доходов, в первую очередь налогов, в бюджет. Стимулирующая бюджетно-налоговая политика 2021 г., достаточные резервы и высокие цены на золото позволили официальным органам смягчить социально-экономические последствия пандемии и сохранить стабильность<sup>32</sup>. Благодаря этим мерам в декабре 2021 г. был принят второй среднесрочный бюджет (государственный бюджет РУз на 2022 г. и бюджетные ориентиры на 2023–2024 гг.).

Процесс развития требует корректировки, внесения изменений, совершенствования для достижения лучших конечных результатов – процесс развития среднесрочного и стратегического планирования не является исключением. Пристальное внимание и актуализация данного аспекта объясняются тем, что от качества построения системы стратегического планирования зависят темпы, уровень и показатели социально-экономического развития страны. Для продвижения и обеспечения эффективности данного процесса важно изучение зарубежного опыта выстраивания (включая законодательство) системы

<sup>29</sup> Срожидинова З. Х. Бюджетная система Республики Узбекистан: учебник. Ташкент: Infocom.UZ, 2010.

<sup>30</sup> Нурмухамедова Б. И., Срожидинова З. Х., Сугирбаев Б. Б. Планирование расходов на образование в Республике Узбекистан: учебное пособие. Ташкент: Info Capital Group, 2012.

<sup>31</sup> Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Статья 83. Введен в действие 01.01.2014.

<sup>32</sup> Узбекистан: Заключительное заявление персонала МВФ по итогам консультаций 2022 г. в соответствии со статьей IV. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2022/04/13/mcs041322-uzbekistan-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission>.

и механизмов стратегического планирования как важной предпосылки для среднесрочного бюджетного планирования и программного бюджетирования. В связи с этим большой интерес представляет активно развивающаяся российская система стратегического планирования. Россия, сталкиваясь с проблемами в процессе подготовки и внедрения системы среднесрочного и стратегического планирования, в поисках их решения накопила большой опыт [Дементьев, 2012; Андрианов и др., 2020], который будет полезен в поисках путей решения проблем в процессе внедрения среднесрочного и стратегического планирования в узбекскую практику. В частности, в вопросах: выстраивания цепочки «прогнозирование – программно-целевое планирование – контроль исполнения»; формирования системы государственного стратегического планирования по вертикали (для узбекской практики: центральный уровень – области, Республика Каракалпакстан, г. Ташкент – районы, города) и горизонтали (межведомственное и межотраслевое взаимодействие); подготовки закона «О государственном стратегическом планировании», который в рамках этого процесса свяжет правоотношения всех его участников в единую систему; создания и совершенствования подсистем системы стратегического планирования, как основных (принятия решений, управления изменениями и стратегического контроля), так и вспомогательных (информационно-аналитической, организационно-кадровой, методологической, управления стратегическим планированием).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в ходе развития независимого Узбекистана изменение основных экономических законов, переход к рыночным отношениям положили начало коренным преобразованиям в системе УГФ, в течение 30 лет в стране сформирована организационно-правовая основа ее функционирования, созданы институты, правовая база, фундамент которой составляют Конституция Республики Узбекистан (1992, новая редакция 2023), Налоговый кодекс Республики Узбекистан (1997, 2007, 2019), Бюджетный кодекс Республики Узбекистан (2013), закон РУз «О Государственном бюджете Республики Узбекистан» (с 2019, ежегодный), закон РУз «О Счетной палате Республики Узбекистан» (Указ Президента 2002, 2019), другие законы и подзаконные акты.

Реформа системы государственных финансов в Узбекистане продолжается, направления и меры по ее дальнейшему развитию, совершенствованию структуры и качественным преобразованиям обозначены в утвержденной в 2020 г. второй «Стратегии совершенствования системы управления государственными финансами Республики Узбекистан на 2020–2024 годы». В рамках основных направлений ее развития намечена реализация следующих мер:

— разработка стратегического подхода к фискальной политике и переход на результативность и эффективность, в частности в направлении совершенствования бюджетного процесса, разработки среднесрочной бюджетной методологии, повышения результативности бюджета и эффективности государственных инвестиций. На текущий момент внедряется система «Бюджетирования, ориентированного на подотчетность» с применением на начальном этапе программного бюджетирования, для чего Министерство финансов при участии международных экспертов формирует целевые индикаторы расходов бюджетов министерств и ведомств страны и приступает к внедрению системы целевого планирования;

— повышение институционального потенциала и ответственности участников бюджетного процесса за обеспечение достоверности макрофинансовых прогнозов на основе дальнейшего совершенствования законодательной базы в сфере УГФ, укрепление функций макрофинансального анализа, реструктуризация Министерства экономики и финансов, повышение качества предоставления услуг налоговой службой, совершенствование системы государственных закупок;

- расширение бюджетных полномочий, повышение подотчетности и усиление ответственности распорядителей бюджетных средств и органов государственной власти на местах;
- внедрение системы оценки фискальных рисков, ведение учета финансовых активов и обязательств и эффективного управления ими;
- укрепление финансовой дисциплины на основе унификации стандартов бюджетного учета, совершенствование системы внутреннего контроля и аудита, усиление парламентского и общественного контроля за бюджетным процессом;
- обеспечение открытости, полноты и соответствия бюджетной информации международным стандартам<sup>33</sup>.

Для успешной реализации второго этапа реформы управления государственными финансами в Узбекистане, основные направления и меры которой обозначены во второй Стратегии «Реформы управления государственными финансами» (2020), важен учет опыта реализации первой Стратегии (2007), которая при всей своей амбициозности не была реализована в полной мере по ряду причин, связанных в первую очередь с установлением последовательности предусмотренных в ней направлений и мероприятий, а также с созданием соответствующей системы обучения и наращивания потенциала. В связи с этим особое внимание необходимо уделить мерам по: разработке и формированию механизма реализации предусмотренных в Стратегии направлений развития системы УГФ; определению и выстраиванию последовательности и взаимоувязанности направлений развития; оценке полномочий участников процесса и их расширению; своевременному обучению и наращиванию кадрового потенциала; своевременному формированию соответствующей законодательной базы и активному использованию международного опыта.

Представляется, что начатая в 2022 г. административная реформа, направленная на построение эффективной системы управления с четкой регламентацией деятельности органов исполнительной власти, в результате которой Министерство финансов после реструктуризации расширилось и было преобразовано в Министерство экономики и финансов, в структуру которого вошли в том числе Министерство экономики, Налоговый, Таможенный комитеты и Кадастровое агентство, должна создать предпосылки и способствовать продвижению реформы управления государственными финансами в Узбекистане.

### **Список источников**

1. Андрианов К. Н. и др. Необходимость и важнейшие направления развития системы стратегического планирования социально-экономического развития в РФ // Представительная власть – XXI век. 2020. № 1–2. С. 35–41.
2. Беликов Е. Г. Общественный финансовый контроль как фактор развития социальной государственности / Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: материалы Международной научно-практической конференции. Под ред. И. А. Цинцелиани. Москва: РГУП, 2017.
3. Вагин В. В. Обзор мирового опыта партисипаторного (инициативного) бюджетирования: лучшие практики и уроки для Узбекистана. Аналитический доклад. Проект ПРООН и МФ РУ. Ташкент, 2020.
4. Дементьев В. В. Стратегическое планирование – залог успешного развития // Бюджет. 2012. № 7. С. 2–5.
5. Запорожан А. Я. Актуальные вопросы финансовой политики современной России. Управленческое консультирование. 2019. № 2. С. 34–43. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-2-34-43>.
6. Каримов И. А. Узбекистан – собственная модель перехода на рыночные отношения. Ташкент: Узбекистон, 1993. 122 с.
7. Общественное участие в бюджетной политике и бюджетном процессе. Создание и/или укрепление соответствующих механизмов в странах PEMPAL. Подготовлено Рабочей группой бюджетного сообщества (БС) по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета. Май 2020. URL: [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop\\_bltwg\\_knowledge\\_product\\_public\\_participation\\_rus.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop_bltwg_knowledge_product_public_participation_rus.pdf).
8. Озеров И. Х. Большие города, их задачи и средства управления: Публ. Лекция. 2-е изд., значительно доп. Москва: Т-во И. Д. Сытина, 1906. 135 с.

<sup>33</sup> Официальный канал Министерства финансов Республики Узбекистан в Telegram «Moliya vazirligi».

9. Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11–17. <https://doi.org/10.12737/5496>.
10. Селюков А. Д. Учет диалектики публичных и частных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства // Публичное право сегодня. 2017. № 1. С. 12–17.
11. Сройиддинова З. Х. Актуальные аспекты дальнейшего развития инициативного бюджетирования в узбекской практике: сборник материалов Международной научно-практической конференции «Инициативное бюджетирование в Республике Узбекистан: особенности и перспективы развития». Ташкент, 30 марта 2022 г.
12. Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики: сборник методических материалов. Москва: Минфин России, 2017. 599 с.
13. Cantador I., Cortés-Cediel M. E. Towards Increasing Citizen Engagement in Participatory Budgeting Digital Tools / Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age / ACM, 2018. Article 91. P. 1–2. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209389>.
14. Touchton M. et al. The Digital Revolution and Governance in Brazil: Evidence from Participatory Budgeting // Journal of Information Technology & Politics. 2019. Vol. 16. Iss. 2. P. 154–168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>.
15. Tsindeliani I. et al. (2019). Influence of the Budgetary Law on State Management in the Conditions of the Development of the Digital Economy // Informatologia. Vol. 52. No. 1–2. P. 17–27. <https://doi.org/10.32914/i.52.1-2.3>.

---

## **References**

1. Andrianov K.N. et al. (2020). Necessity and the Most Important Directions of Development of the System of Strategic Planning of Socio-Economic Development in the Russian Federation. *Predstaviteľ'naya vlast' – 21 vek – Representative Power – XXI Century*, 1–2, 35–41 (In Russ.).
2. Belikov E.G. (2017). Public Financial Control as a Factor in the Development of Social Statehood. In: Financial Control in the Field of Public and Private Finance: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. Moscow, November 25, 2016 / Ed. I.A. Tsindeliani. Moscow: RGUP (In Russ.).
3. Vagin V.V. (2020). Review of the World Experience of Participatory (Initiative) Budgeting: Best Practices and Lessons for Uzbekistan. Analytical report. Project of UNDP and Ministry of Finance of the Republic of Uzbekistan: Tashkent (In Russ.).
4. Dementiev V.V. (2012). Strategic Planning is the Key to Successful Development. *Budget*, 7, 2–5 (In Russ.).
5. Zaporozhan A.Y. (2019). Topical Issues of the Financial Policy of Modern Russia. *Upravlenčeskoe konsul'tirovaniye – Administrative Consulting*, 2, 34–43 (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-2-34-43>.
6. Karimov I.A. Uzbekistan – its Own Model of Transition to Market Relations. Tashkent: Uzbekiston, 1993. 122 p. (In Russ.).
7. PEMPAL (2020). Public Participation in Budget Policy and Budget Process. Creation and/or Strengthening of Appropriate Mechanisms in Countries. Prepared by the Budget community (BC) working group on budget literacy and budget transparency. May 2020 (In Russ.). Available at: [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop\\_bltwg\\_knowledge\\_product\\_public\\_participation\\_rus.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop_bltwg_knowledge_product_public_participation_rus.pdf).
8. Ozerov I.Kh. (1906). Financial Reform in Russia: Where Does the State Get Money from and What Does it Spend on. Moscow: Tipo-lit. P.I. Pashkova Publ., 135 p. (In Russ.).
9. Povetkina N.A., Khazova E.V. (2014). Integrated Information Systems of Management of Public Finance in Provision of Transparency of Budget System of the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 9, 11–17 (In Russ.). <https://doi.org/10.12737/5496>.
10. Selyukov A.D. (2017). Accounting for the Dialectics of Public and Private Interests in the Process of Implementing the Financial Activities of the State. *Publichnoe pravo segodnya – Public Law Today*, 1, 12–17 (In Russ.).
11. Srojjiddinova Z.Kh. (2022). Urgent Aspects of Further Development of Initiative Budgeting in Uzbek Practice. In the collection of materials of the International scientific and practical conference «Initiative budgeting in the Republic of Uzbekistan: features and prospects of development». Tashkent, March 30 (In Russ.).
12. Ministry of Finance of Russia (2017). Public Finance Management: International Experience in Implementing the Principles of Best Practice: a collection of methodological materials. 599 p. (In Russ.).
13. Cantador I., Cortés-Cediel M.E. (2018). Towards Increasing Citizen Engagement in Participatory Budgeting Digital Tools. In Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in The Data Age. New York: ACM. Art. 91. P. 1–2. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209389>.
14. Touchton M. et al. (2019). The Digital Revolution and Governance in Brazil: Evidence from Participatory Budgeting. *Journal of Information Technology & Politics*, 16 (2), 154–168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>.
15. Tsindeliani I. et al. (2019). Influence of the Budgetary Law on State Management in the Conditions of the Development of the Digital Economy. *Informatologia*, 52 (1–2), 17–27. <https://doi.org/10.32914/i.52.1-2.3>.

**Информация об авторе**

**Зарина Хайриддиновна Срояиддинова**, кандидат экономических наук, доцент, почетный профессор Ташкентского финансового института, национальный консультант UNDP Project «Financing for Sustainable Development in Uzbekistan» и Комитета по бюджету и экономическим реформам Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, г. Ташкент

**Information about the author**

**Zarina Kh. Srojiddinova**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Honorary Professor of the Tashkent Financial Institute, National Consultant of the UNDP Project “Financing for Sustainable Development in Uzbekistan” and the Committee on Budget and Economic Reforms of the Legislative Chamber of the Olyi Majlis of the Republic of Uzbekistan, Tashkent

Статья поступила в редакцию 15.02.2023

Article submitted February 15, 2023

Одобрена после рецензирования 02.04.2023

Approved after reviewing April 2, 2023

Принята к публикации 08.06.2023

Accepted for publication June 8, 2023

**Уважаемые авторы!**  
**Приглашаем к сотрудничеству с «Финансовым журналом»**

«**Финансовый журнал**» — рецензируемое научно-практическое издание, выходит с 2009 года. Международные стандартные номера serialного издания: **ISSN 2075-1990** (Print) и **ISSN 2658-5332** (Online).

**Учредитель и издатель** — федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», г. Москва.

**Главный редактор** — директор НИФИ Минфина России **Владимир Назаров**.

«**Финансовый журнал**» включен в Перечень ВАК, входит в базы данных: **РИНЦ, RSCI, RePEc, Ulrich's Periodicals Directory, Open Academic Journals Index, Directory of Open Access Journals**.

**Издание публикует материалы по следующим темам:** государственные финансы (бюджетная система, межбюджетные отношения, налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика); финансовые рынки; банковская сфера; рынки страхования; отраслевые финансы; финансы социальной сферы; международные финансы; макроэкономическое моделирование.

**Все статьи публикуются в журнале БЕСПЛАТНО.** Статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — **DOI** (Digital Object Identifier).

**Тексты всех статей размещаются в открытом доступе** на сайте «Финансового журнала» [www.finjournal-nifi.ru](http://www.finjournal-nifi.ru), на портале Научной электронной библиотеки (НЭБ) [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru), на портале Научной электронной библиотеки «КиберЛенинка», в международной базе научных журналов открытого доступа Open Academic Journals Index (OAJI).

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

**Издание выходит 6 раз в год** (февраль, апрель, июнь, август, октябрь, декабрь).

[www.finjournal-nifi.ru](http://www.finjournal-nifi.ru)



**Редакция:**

Тел. +7 (495) 699-76-83

E-mail: [finjournal@gmail.com](mailto:finjournal@gmail.com)

E-mail: [finjournal@nifi.ru](mailto:finjournal@nifi.ru)

## **Уважаемые читатели и авторы!**

Оформить подписку на издание «Финансовый журнал» (подписной индекс **42068**) на второе полугодие 2023 г. и заказать доставку любого номера журнала первого и второго полугодия 2023 г. можно через представительства **ГК «Урал-Пресс»**.

**Контакты:** <https://www.ural-press.ru>, тел. 8 (499) 700-05-07.

### **Редакция:**

**Главный редактор** В. С. Назаров

**Ведущий редактор** Т. М. Захарова

**Корректор** И. П. Белова

**Дизайн и верстка** А. С. Лухин

**Редактор английского текста** В. А. Третьяков

### **Адрес редакции:**

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 125375, Россия

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: [finjournal@gmail.com](mailto:finjournal@gmail.com)

Сайт: [www.finjournal-nifi.ru](http://www.finjournal-nifi.ru)

Подписано в печать 19.06.2023. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 2505-23.

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».

410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88, литер У.

Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: [248633a@mail.ru](mailto:248633a@mail.ru)