

МАКРО- И МИКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 338.22.021.4+338.24.021.8+338.462
JEL L16+L33+L44+L51+K23+D02

Оценка эффектов проектируемых институциональных изменений: пример реформы цифровой наружной рекламы*

А. Е. Шаститко, А. Н. Морозов, А. А. Моросанова

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1
Центр исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС,
Российская Федерация, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82–84

Для цитирования: Шаститко, А. Е., Морозов, А. Н. и Моросанова, А. А. (2023) 'Оценка эффектов проектируемых институциональных изменений: пример реформы цифровой наружной рекламы', *Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика*, 39 (3), с. 328–351.
<https://doi.org/10.21638/spbu05.2023.303>

В период политической, экономической нестабильности и неопределенности меняются как цели экономического регулирования, так и методы принятия решений. На фоне изменений в государственной политике обостряется потребность в обеспечении национальной безопасности при сохраняющихся рисках принятия регуляторных решений, связанных с рентоориентированным поведением регулятора и отдельных участников рынка. В данной статье рассмотрен законопроект № 160605–8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О рекламе”» в части регулирования отношений в сфере наружной рекламы с точки зрения как ожидаемых эффектов предлагаемых нововведений, так и соответствия этих норм критериям «перспективных траекторий» институциональных изменений. После резонансной дискуссии в СМИ рассматриваемый законопроект был отклонен Государственной думой во втором чтении, что подтверждает значимость публичных обсуждений законотворческой деятельности и необходимость проведения экономического анализа предлагаемых мер. Опираясь на методику оценки регулирующего воздействия, авторы статьи получили качественную и количественную оценку организационных и технических

* Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы РАНХиГС по государственному заданию.

мер предлагаемого регулирования, а именно создание единого частного оператора цифровых рекламных конструкций. Предлагаются альтернативные институциональные решения, которые позволяют достичь провозглашаемой цели реформы с большей эффективностью: внедрение требований к виду деятельности (лицензирование, аккредитация, ведение реестра) или обеспечение реализации механизмов самоорганизации. Сделан вывод о том, что наделение функциями контроля одного из участников рынка создает риски, связанные с не урегулированным надлежащим образом конфликтом интересов, что может привести к монополизации сферы цифровых рекламных конструкций, бюджетным потерям.

Ключевые слова: цифровые рекламные конструкции, рынок цифровой рекламы, институциональные реформы, оценка регулирующего воздействия, структурные альтернативы, эффективность регулирования.

Введение

Дискуссия о том, как должны приниматься управленческие решения и проводиться экономические реформы (особенно в странах с развивающейся рыночной экономикой), не теряет актуальности в научном дискурсе (Полтерович, 1999; Белых и Мау, 2020; Глазьев 1993; Шаститко и Курдин, 2021) со времени начала кардинальных экономических и политических изменений в 90-х годах XX в. Вместе с тем практика законотворческой деятельности не отличалась слаженностью и наличием общей траектории в течение последних 30 лет. И в настоящее время есть значительные резервы для ее совершенствования.

В текущей обстановке политической и экономической нестабильности, высокой неопределенности изменились и общие цели экономического регулирования в направлении обеспечения национальной безопасности и импортозамещения, и методы принятия решений. Тем не менее смещение приоритетов в национальной политике не должно означать отказ от принятия взвешенных экономических решений, которые влияют на внутренние рынки и благосостояние общества.

Отсутствие или ограничение обсуждения законопроектов, в рамках которого неотъемлемым элементом является независимая, профессиональная экспертиза, открывает *«широкие возможности для проведения фальшивых реформ»*, когда *«объявленные и фактические цели реформирования не совпадают»* (Полтерович, 2014). Именно в периоды неустойчивости открываются возможности подменять реально значимые цели (например, обеспечение национальной безопасности) иными, направленными на экономические интересы заинтересованных сторон, через лоббирование, особенно если сам процесс нормотворчества поставлен в жесткие временные рамки, а процедура обсуждения не настолько прозрачна, чтобы одновременно понять, в чьих интересах проводится реформа.

Так, в качестве примеров фальшивых реформ Полтерович приводит чековую приватизацию в 1990-х и монетизацию льгот в начале 2000-х: *«В подобных случаях оценки реформы как успешной или неудачной могут различаться в зависимости от того, какая именно цель — объявленная или фактическая — берется в качестве критерия, а также от того, о какой группе игроков идет речь»* (Полтерович, 2014).

Но даже в случае проведения «фальшивых реформ» возникают риски того, что новая норма не будет работать тем образом, который подразумевался регулятором.

Успешность внедрения нормы через «политический рынок» (то есть централизованно, сверху), а не через «институциональный рынок» (то есть адаптивно) зависит от пользы этих правил для участников рынка, а также от потенциала насилия и «уровня послушания» правилам в обществе (Тамбовцев, 2005).

В данной статье будет рассмотрен пример несоответствия принимаемых экономических решений экономическим и политическим целям и «перспективным траекториям» проектируемых институциональных изменений¹.

15 июля 2022 г. Государственной думой в первом чтении был принят законопроект № 160605-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “О рекламе”» (далее — Законопроект). Законопроект предусматривал определение Правительством РФ единого оператора цифровых рекламных конструкций и объявлений физических лиц, что могло повлечь за собой монополизацию рынка размещения наружной цифровой рекламы, а также онлайн-сервисов объявлений граждан. Принятие Законопроекта в первом чтении породило волну обсуждений в СМИ, в которых участники рынка высказывали недовольство принимаемыми мерами. Второе чтение Законопроекта откладывалось три раза². В итоге он был отклонен (единогласно!)³, чему в том числе поспособствовала негативная реакция со стороны экспертного и профессионального сообщества⁴.

Из содержания сопроводительной документации следует, что основной целью реформы являлось обеспечение информационной безопасности — контроль за распространением информации, размещаемой на цифровых рекламных конструкциях и в объявлениях граждан. Однако в пояснительной записке не содержится обоснования, почему указанные цели не могут быть достигнуты иным путем, не связанным с монополизацией сферы цифровой рекламы.

В финансово-экономическом обосновании Законопроекта было указано, что его «реализация... не потребует выделения дополнительных средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». Это утверждение как минимум следовало бы доказать, поскольку предполагались значительные изменения в администрировании сферы наружной рекламы. Кроме того, предусматривался новый порядок определения стоимости услуг по установке и эксплуатации цифровых рекламных поверхностей, что повлияло бы на доходную часть муниципальных бюджетов.

Представленная статья направлена на выявление проблемных моментов, затрудняющих достижение желаемых целей в процессе реализации институциональ-

¹ В том смысле, как это понимает В. М. Полтерович (Полтерович, 2006).

² Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). (2022) Сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/160605-8> (дата обращения: 17.10.2022).

³ Постановление Государственной думы 2269-8 ГД от 08.11.2022. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/160605-8?sortEventsByDate=datend_down&sortEventsByNum=num_up (дата обращения: 22.11.2022).

⁴ СОЗД. (2022) Мотивируя рекомендацию об отклонении Законопроекта, члены Комитета Государственной думы по экономической политике указывают в своем заключении: «К законопроекту поступило большое количество замечаний и предложений от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей бизнес-сообщества и общественных организаций, оказывающих концептуальное влияние на редакцию законопроекта, принятого в первом чтении». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/160605-8?sortEventsByDate=datend_down&sortEventsByNum=num_up (дата обращения: 22.11.2022).

ных изменений. Оценка противоречий отклоненного Законопроекта является одним из элементов коллективной «работы над ошибками», что представляется важным в дальнейшей практике экономического регулирования.

Рассматриваемый Законопроект не прошел второе чтение и, соответственно, не прошел должным образом процедуру оценки регулирующего воздействия (ОРВ). В настоящем исследовании этот пробел восполнен и проведен анализ предлагаемого регулирования. Сейчас нельзя знать наверняка, какое заключение получил бы Законопроект, если бы не был отклонен и если бы вокруг него не развернулась такая жаркая дискуссия. Тем не менее практика ОРВ показывает, что заявляемый анализ в большинстве случаев не проводится, а требуемые для оценки пункты заполняются декларативно, без необходимой аргументации (Радченко и Паршина, 2014; Волошинская, 2015; Козлов, 2021). Причем аналогичная проблема низкого качества проводимых ОРВ актуальна и для многих зарубежных стран (Goodstein, 1995; Ougus, 1998; Hahn, 2005; Huang, Chaloupka and Fong, 2013; Ellig and Conover, 2014; Bennear and Wiener, 2021; Saab and de Almeida Midlej, 2021).

Внесение изменений в регулирование, затрагивающее деятельность отдельных отраслей или структуру рынка, несет в себе риски принятия решений, поощряющих рентоориентированное поведение (т. е. направленное на получение распределительных преимуществ и, как следствие, ренты) или прямо его предполагающих. В отсутствие полноценного анализа доступных альтернатив растет вероятность проведения «фальшивых реформ», приносящих выгоду лишь узким группам интересов, что не способствует развитию ни соответствующей отрасли, ни экономики в целом. Предполагается (такова гипотеза авторов статьи), что проводимый в рамках политического процесса экономический анализ позволяет минимизировать подобные риски.

Хотя ОРВ является формальной процедурой, проводимой уполномоченными государственными органами, существует ряд экономических исследований, использующих методику ОРВ для анализа регуляторных решений (Авдашева, Корнеева и Орлова, 2019; Шаститко и Мелешкина, 2022). В своем дальнейшем исследовании авторы статьи также опирались на методику ОРВ. На конкретном примере показано, какие непредвиденные результаты могут возникать в связи с принятием экономически не обоснованных регуляторных решений, а также продемонстрировано применение методики количественной и качественной оценки эффектов предлагаемого регулирования. В частности, определены ожидаемые неналоговые потери бюджета, а также показано, что выводы о необходимости введения единой системы контроля контента на рынке цифровой рекламы в целях обеспечения информационной безопасности являются преждевременными. Далее применен один из ключевых методов новой институциональной экономической теории — сравнительный анализ дискретных институциональных альтернатив (Шаститко, 2010) — при определении вариантов регулирования, которые также способствуют обеспечению информационной безопасности, но не связаны со столь радикальными изменениями структуры отрасли и рисками ее монополизации. Представлены выводы и предложения по дальнейшему исследованию поставленной проблемы.

1. Проблемы экономического анализа регуляторных решений

Как отмечал Ричард Познер, «главным вызовом социальной теории является объяснение наблюдаемого характера государственного вмешательства в рыночные процессы» (Posner, 1974, p. 335). С позиции теории общественного интереса невозможно объяснить само существование экономически неэффективных политических решений, а теория групп давления не позволяет обосновать, почему из множества вариантов, выгодных для отдельной группы интересов, выбирается не самый оптимальный, в том числе и для этой группы (Posner, 1974). Очевидно, что законотворцы заинтересованы в том, чтобы новое регулирование наилучшим образом соответствовало поставленным целям, независимо от того, какая мотивация изначально стояла за формулировкой этих целей. Соответственно, главная проблема заключается в ограниченной информированности политических субъектов о последствиях принимаемых ими решений, а также в расхождении между интересами политиков и общества. Пытаясь решить эту проблему, правительства многих стран разрабатывали и внедряли отличающиеся формально, но по своей сути схожие механизмы: анализ выгод и издержек, принцип предосторожности (precautionary principle (Löfstedt, 2004)), оценку регулирующего воздействия (ОРВ).

Широкое распространение ОРВ во многих юрисдикциях можно было бы связать с деятельностью межправительственных организаций (в частности, ОЭСР и ЕС), которые активно популяризовали идею введения этого института. Тем не менее анализ динамики распространения ОРВ показывает, что институт ОРВ внедрялся правительствами, которые уже осознали необходимость совершенствования подхода к регулированию, а роль международных организаций заключалась в указании «короткого пути» (cognitive short cuts) к достижению этой цели (Francesco, 2012).

Проведение ОРВ «потенциально позволяет ответить на вопрос об ожидаемых эффектах» (Шаститко и Курдин, 2021). Но правительства могут быть сами заинтересованы во внедрении процедуры оценки и по другим причинам. Во-первых, ОРВ служит в качестве политического механизма, призванного контролировать бюрократический аппарат. В этом смысле институт ОРВ выступает как один из способов решения агентской проблемы в политических структурах. Во-вторых, это инструмент, который обеспечивает понимание экономических процессов, лежащих за политическими решениями. В-третьих, публикация ОРВ является элементом общественного обсуждения государственной политики (Dunlop et al., 2012) и, соответственно, легитимации принимаемых решений.

Однако в некоторых случаях ОРВ может носить лишь номинальный характер. Например, К. М. Радаелли (Radaelli, 2010) отмечает, что в Дании, Нидерландах и Швеции ОРВ не используется для обоснования политических решений или в целях контроля, а носит рекомендательный характер («символическая мера»). И даже в тех юрисдикциях, где ОРВ имеет большую формальную силу, качество ее проведения оставляет желать лучшего, что подтверждается многими эмпирическими исследованиями (см., например, Goodstein, 1995; Ougus, 1998; Hahn, 2005; Huang, Chaloupka and Fong, 2013; Ellig and Conover, 2014; Bennear and Wiener, 2021; Saab and de Almeida Midlej, 2021). Как показывают некоторые исследователи (Dunlop et al., 2012), такое положение вещей может быть связано не столько с низкой заинтересо-

ванностью центрального правительства, сколько со слабой мотивацией непосредственных исполнителей ОРВ.

Среди основных проблем, возникающих при проведении ОРВ, можно выделить следующие:

- недостаточная идентификация и анализ альтернатив (или их отсутствие) — наиболее часто возникающая проблема при проведении ОРВ (Saab and de Almeida Midlej, 2021);
- недостаточное внимание исполнителей к определению проблемы и целей регулирования (Saab and de Almeida Midlej, 2021);
- низкая вовлеченность заинтересованных лиц в процесс обсуждения или выбора объекта оценки (Bennear and Wiener, 2021) или игнорирование мнения широких слоев населения, в частности конечных потребителей (Saab and de Almeida Midlej, 2021).

Некоторые авторы отмечают, что при проведении ОРВ зачастую игнорируются поведенческие особенности индивидов. Чтобы учесть такие особенности, исследователи предлагают использовать особые подходы к оценке и сбору данных, например деловые игры (Musshoff and Hirschauer, 2014), либо оценить эти особенности качественно, основываясь на выводах экономической теории (Ougus, 1998).

Результат ОРВ может исказиться при применении некорректных методов количественной оценки. Например, Дж. Хуанг, Ф. Дж. Чалоупка, Г. Т. Фонг (Huang, Chaloupka and Fong, 2013) в своем исследовании показывают, что Управление по контролю за продуктами и лекарствами США (Food and Drug Administration, FDA) по меньшей мере в 33 раза недооценило положительный эффект, который оказывает наличие предупреждающей надписи на пачке сигарет на вероятность отказа от курения. Результат анализа чувствителен к составу переменных, выбору функциональной формы и периода исследования, что, по мнению авторов, и могло привести FDA к ошибочным выводам.

При проведении ОРВ могут быть опущены оценки величин, которые не имеют денежного выражения, даже если связанные с ними выгоды или издержки потенциально ощутимы для общества. В итоге регулятор может проигнорировать выгоды, связанные со снижением рисков возникновения определенных заболеваний или загрязнения окружающей среды, и сопоставлять альтернативы только по величине связанных с ними бюджетных расходов, выбрав самую дешевую (Goodstein, 1995). Очевидно, что такой подход вряд ли позволит обосновать наиболее приемлемую для общества альтернативу.

Если подобные риски имеют какую-либо количественную оценку (например, как разница лет жизни с поправкой на качество), то их потенциально можно перевести в денежное выражение (хотя бы приблизительно). Так, Р. В. Хан (Hahn, 2005) в своем исследовании оценивает 106 регуляторных мер, прошедших процедуру ОРВ в США. Заполнив пробелы в денежных оценках, автор показывает, что выгоды превышали издержки лишь в 46 случаях (43 % от общего числа рассмотренных мер) и этот результат сохраняет устойчивость при различных оценках стоимости жизни и ставках дисконтирования.

В некоторых случаях чрезмерное давление со стороны центральной власти также может подорвать стимулы исполнителей и сказаться на качестве. Дж. Еллинг и К. Дж. Коновер (Elling and Conover, 2014) обнаружили снижение качества ОРВ

по проектам регулирования, которые принимались в сжатые сроки и под жестким надзором главы государства (в рамках президентских приоритетных программ при администрациях Буша и Обамы). При этом по отдельности ни сжатые сроки, ни связь с приоритетной программой не влияют на качество ОРВ, а негативный эффект наблюдается только при сочетании этих двух факторов.

Приведенные проблемы с проведением ОРВ характерны и для России, где отмечается низкое качество экономического обоснования альтернатив и оценки рисков (Арзамасов, 2019). В исследовании Т. А. Радченко и Е. Н. Паршиной (Радченко и Паршина, 2014) было выявлено, что только 4,1 % от общего объема нормативных документов содержит количественный анализ дополнительных расходов бюджета и бизнеса и только в 6 % принятое решение сопоставляется хотя бы с одной структурной альтернативой. При этом можно подчеркнуть, что сбои в разработке ОРВ в России носят системный характер. С одной стороны, российская модель характеризуется сжатыми сроками проведения, «отсутствием институтов ОРВ на муниципальном уровне», «пробелами в нормативно-правовом закреплении института ОРВ» (Козлов, 2021). С другой стороны, проведение полноценных ОРВ осложняется «большим объемом ежегодно принимаемых нормативно-правовых актов и фрагментарностью российского законодательства» (Волошинская, 2015).

Недостаточный уровень качества формальных процедур может быть восполнен за счет независимых исследований, использующих методику ОРВ для анализа регуляторных альтернатив. Так, С. Б. Авдашева, Д. В. Корнеева и Ю. А. Орлова (Авдашева, Корнеева и Орлова, 2019) на основе методики ОРВ определили ожидаемые последствия от потенциального введения единого оператора инфраструктуры мобильных сетей пятого поколения (5G). В исследовании А. Е. Шаститко и А. И. Мелешкиной (Шаститко и Мелешкина, 2022) методика ОРВ используется при анализе последствий принудительной национализации активов зарубежных предприятий, ушедших из России.

Помимо перспективных (*ex ante*) выделяют также ретроспективные (*ex post*) ОРВ, когда цели уже действующих норм сопоставляются с фактически полученными результатами, в том числе экономическими показателями. Ретроспективная оценка позволяет выявить устаревшие нормы, которые в текущей ситуации имеет смысл отменить (актуализация регулирования). Проведение такой оценки также может быть нацелено на поиск путей к повышению результативности и экономической эффективности действующих норм (улучшение регулирования). Еще одна цель ретроспективной ОРВ — накопление опыта. С одной стороны, речь идет про опыт в сфере регулирования — понимание того, как в действительности работают те или иные нормы и каким образом полученные на практике результаты согласуются с теоретическими выводами. С другой стороны, расширяется опыт проведения ОРВ. Понимая, насколько полученный результат был близок к предварительным оценкам, можно вносить коррективы в процедуры предварительной (*ex ante*) ОРВ (Benneer and Wiener, 2021).

Однако, проанализировав результаты ретроспективных ОРВ, проводимых в США с 1972 по 2021 год, Л. С. Беннеар, Дж. Б. Виенер отмечают, что на практике такие ОРВ концентрируются в основном на вопросах актуализации нормативной базы и оптимизации издержек, что не позволяет в полной мере реализовать потенциал, связанный с накоплением опыта. Исследователи указывают, что для повыше-

ния качества ретроспективного ОРВ следует учитывать более широкий набор альтернатив. К выбору объекта для ретроспективной оценки необходимо привлекать общественность и иных заинтересованных лиц. При планировании ретроспективных ОРВ должны быть определены состав данных и порядок проведения периодического мониторинга результатов.

Таким образом, хотя процедура ОРВ и позволяет в большей мере достичь целей принимаемых регуляторных решений, зачастую качество проведения ОРВ оставляет желать лучшего. Несмотря на высокую заинтересованность центральных правительств уровень анализа ограничивается низкой мотивацией конечных исполнителей. Чтобы сопоставить, насколько фактический результат регулирования соответствует первоначальной цели регулирования, может быть проведена ретроспективная оценка. Однако проблемы, возникающие при проведении ретроспективных ОРВ, в целом аналогичны тем, что характерны и для оценок *ex ante*.

Авторы настоящей статьи постараются учесть выявленные проблемные моменты, снижающие качество проведения ОРВ, в дальнейшем анализе. Во-первых, при проведении ОРВ в большей мере следует ориентироваться на результат количественной оценки. Однако в силу ограниченности доступных публичных источников информации проведение масштабного количественного анализа не представляется возможным. Исходя из доступности данных проведен количественный анализ ожидаемых эффектов от предлагаемых законопроектом организационных мер на доходную часть бюджета. Во-вторых, многие исследователи отмечают недостаточный поиск и анализ альтернативных вариантов регулирования. Определению альтернатив могло бы способствовать активное публичное обсуждение, которое также зачастую либо ограничено, либо вообще не проводится. В представленном анализе рассмотрены те альтернативы, которые предлагались представителями профессионального и экспертного сообществ при обсуждении Законопроекта в СМИ.

Ни в пояснениях к Законопроекту, ни в процессе его публичного обсуждения величина потерь, связанных с недостаточным уровнем безопасности цифровых рекламных конструкций, не была озвучена. В рамках полноценного ОРВ следовало бы провести дополнительное исследование с привлечением специалистов в области информационной безопасности, которое позволило бы определить ожидаемые выгоды от предполагаемого регулирования и его альтернатив. В контексте настоящего анализа авторы ограничатся предположением о том, что выявленные альтернативы направлены на обеспечение сопоставимого уровня безопасности, а значит, при сравнении предлагаемого регулирования и альтернативных вариантов можно ориентироваться только на создаваемые ими затраты.

2. Ожидаемые последствия предлагаемого регулирования

2.1. Ожидаемые последствия предоставления преференций

Рассматриваемый Законопроект подразумевал предоставление единому оператору большого числа преференций, среди которых:

- установка и эксплуатация цифровых рекламных поверхностей без торгов, по средневзвешенной цене по муниципальному образованию;

- возможность заключать договор на установку и эксплуатацию рекламных конструкций сроком на 30 лет (сейчас максимальная продолжительность контракта 10 лет, чаще всего — 5 лет);

- возможность установки цифровых рекламных конструкций без соблюдения норм отраслевого законодательства, ГОСТа, норм об обеспечении безопасности дорожного движения, запрете размещения на объектах культурного наследия, ограничении содержания информации на рекламных конструкциях.

Поскольку торги на право заключения контракта на установку и эксплуатацию цифровых рекламных поверхностей проводятся в форме аукциона на повышение, возможность заключения контрактов в обход торгов позволила бы единому оператору получить рекламные конструкции за относительно меньшую стоимость. В случае заключения подобного контракта бюджет понес бы потери в форме упущенной выгоды, которая представляет собой разницу между ожидаемым денежным потоком от контрактов, заключенных с единым оператором, и денежным потоком, который бы возник при сохранении торгов в форме аукционов для всех участников рынка. Какой могла бы быть величина потенциальных потерь, если бы предлагаемый институт единого оператора был реализован в 2021 г.?

Количественные оценки могут быть получены на микроуровне (в рамках отдельного муниципального образования) с дальнейшей экстраполяцией до уровня страны. Рынки наружной рекламы отдельных городов и регионов отличаются между собой. Рекламодателей привлекает местность с большими объемами трафика (транспорта, пешеходов). Соответственно в крупных мегаполисах, транспортных узлах или туристических центрах интенсивность конкуренции на рынке наружной рекламы всегда будет выше, чем в других населенных пунктах (на других территориях). Оценки, полученные по таким муниципальным образованиям, не могут быть экстраполированы на всю страну, поскольку несут риск завышения потерь, которые для других территорий оказались бы ниже.

Для целей дальнейшего анализа в качестве города, на примере которого получены оценки на микроуровне, рассматривается Тюмень. Это областной центр с населением до миллиона жителей, который не является туристическим центром или крупным транспортным хабом. По состоянию на 2021 г. в городе функционировало порядка 2000 рекламных конструкций, и выбор Тюмени во многом обусловлен наличием доступных публичных данных, достаточных для проведения количественного анализа⁵.

Следует отметить, что подход к определению цены контракта в каждом муниципальном образовании свой. В некоторых регионах (например, в городах Московской области) предметом торгов является платеж за право установки рекламной конструкции, а стоимость ежемесячного (ежегодного) платежа затем определяется расчетным путем. Согласно изученной аукционной документации, в Тюмени в процессе аукциона стороны определяют величину ежемесячного платежа, что удобно для проведения дальнейшего анализа.

В настоящем исследовании использована информация об аукционах на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций

⁵ Для сравнения: в Екатеринбурге, где число рекламных конструкций сопоставимо с числом аналогичных конструкций в Тюмени (на начало 2021 г. — 2488 ед.), на прошедших за 2021 г. торгах (площадка rts-tender.ru) признаны состоявшимися торги по 64 лотам (в Тюмени — 404 лота).

в 2021 г. на объектах муниципального имущества Тюмени, которая доступна на площадке «Сбербанк — АСТ»⁶. За 2021 г. в Тюмени было проведено 50 процедур, на которых были реализованы (торги признаны состоявшимися) 404 лота.

Следует учесть, что, даже если торги признаны состоявшимися, их победители не всегда заключают контракты. Сопоставив номера рекламных конструкций, выставленных на торги в 2021 г., с перечнем действующих разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций⁷, авторы настоящего исследования выделили:

- 95 лотов (рекламных конструкций), реализованных в рамках состоявшихся процедур, по которым победители не получили разрешений либо разрешения были выданы по результатам повторных торгов 2022 г. (что может быть связано с уклонением победителя от заключения контракта). В отсутствие разрешения эти конструкции не могли легально эксплуатироваться и формировать соответствующий доход бюджета. Эти лоты исключены из анализа;

- 38 разрешений, выданных по результатам торгов (признанных несостоявшимися) с единственным участником. Соответствующие лоты (рекламные конструкции) добавлены к анализу, так как их эксплуатация формировала доход бюджета.

Таким образом, были рассмотрены 347 лотов (рекламных конструкций), которые были реализованы на торгах в 2021 г. и на установку и эксплуатацию которых имеется соответствующее разрешение. Общая ежемесячная сумма платежей за установку и эксплуатацию указанных конструкций составляет 7 754 730,00 руб. (93 056 780,52 руб. в год). Соответственно, средний ежемесячный платеж за каждую конструкцию составит 22 347,93 руб.

Договоры на установку и эксплуатацию рекламных конструкций заключаются сроком на 5, реже на 10 лет (табл. 1). Согласно изложенным в Законопроекте предложениям, контракт с единым оператором заключается на 30 лет (с возможностью дальнейшей пролонгации еще на 30 лет на тех же условиях). Это означает, что и цена по контракту с единым оператором не будет пересматриваться в течение всего этого срока, что не позволит бюджетам компенсировать потери, связанные с инфляцией.

Таблица 1. Распределение договоров в 2021 г. по сроку действия

Срок договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, лет	5	10
Число лотов	257	90

Источник: в табл. 1–3 представлен расчет, сделанный авторами на основе данных «Сбербанк — АСТ» по торгам в Тюмени.

Чем бóльшую цену предлагают арендаторы, тем больший доход они ожидают от данного рекламного места. Разумно предположить, что если у единого оператора

⁶ Сбербанк — Автоматизированная система торгов. (2022) *Приватизация, аренда и продажа прав*. URL: <https://utp.sberbank-ast.ru/AP/NBT/Index/0/0/0/0> (дата обращения: 17.10.2022).

⁷ Администрация города Тюмени. (2022) *Реестр разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций*. URL: <https://www.tyumen-city.ru/vlast/administration/struktura-administracii-goroda-tumeni/departaments/dzr/podvedomstvennie-organizacii/kpr/ustanovka-i-ekspluatacii-reklamnih-konstrukcii/reestr-razmesenii-na-ustanovku-i-ekspluataciju-reklamnih-konstrukcii/> (дата обращения: 17.10.2022).

есть возможность устанавливать свои конструкции в льготном порядке в обход процедуры торгов, то он выберет в первую очередь наиболее привлекательные места. Он может это реализовать, дождавшись окончания действия контракта текущего собственника либо установив собственные конструкции в непосредственной близости к существующим, злоупотребляя предоставленным правом.

Законопроект подразумевал, что, вместо определения цены на торгах, единый оператор заключает контракт по средневзвешенной цене. Отметим, что в нем не были указаны критерии взвешивания этой оценки, без чего средневзвешенная оценка становится средней арифметической. По этой причине в качестве потенциальной цены, назначаемой единым оператором, рассмотрена средняя цена по муниципальному образованию.

Единому оператору целесообразно занимать как можно больше самых привлекательных мест, поскольку при сравнимо больших ожидаемых доходах от таких мест он несет существенно меньшие издержки на их аренду. Таким образом, запускается механизм вытеснения всех остальных операторов с рынка наружной рекламы.

Чтобы рассчитать упущенную выгоду бюджета, рассмотрим распределение наиболее привлекательных лотов по срокам контрактов (табл. 2), выделим фактическую стоимость этих лотов за 2021 г. (базовая для расчета) и спрогнозируем гипотетическую их стоимость (если бы в этот период начал действовать единый оператор).

Таблица 2. Распределение контрактов на наиболее привлекательные лоты по сроку действия

Наиболее привлекательные лоты, получаемые единым оператором	Фактическая стоимость, тыс. руб.	Кол-во лотов	Стоимость лотов при ценообразовании по среднему, тыс. руб.
<i>По контрактам сроком на 5 лет</i>			
Первые 5 %	15 526,08	15	4022,63
Первые 10 %	25 064,64	28	7508,90
Первые 15 %	32 762,88	42	11 263,35
Первые 20 %	40 111,20	59	15 822,33
Первые 25 %	45 275,76	73	19 576,78
Все, что выше среднего	54 859,68	104	27 890,21
<i>По контрактам сроком на 10 лет</i>			
Первые 5 %	2228,26	2	536,35
Первые 10 %	5845,90	7	1877,23
Первые 15 %	7534,08	10	2681,75
Первые 20 % ⁸	7534,08	10	2681,75
Первые 25 %	8657,14	13	3486,28
Все, что выше среднего	10 071,65	17	4558,98

⁸ В интервале с 15 по 20 % не представлены лоты со сроком заключения договора 10 лет, по этой причине для десятилетних контрактов значения первых 15 % эквивалентны первым 20 %.

Предположим, что срок контракта зависит от лота и по одному и тому же лоту срок контракта не пересматривается. Тогда для лотов, контракты по которым заключаются на 5 лет, в течение последующих 30 лет должно быть пять пересмотров цен: в 2026, 2031, 2036, 2041 и 2046 гг., а для лотов, контракты по которым заключаются на 10 лет, — два пересмотра: в 2031 и 2041 гг.⁹

При каждом пересмотре контракта в случае действия аукциона цена по нему будет выше предыдущей как минимум на уровень инфляции. Для оценки инфляции рассматриваются последние прогнозы Минэкономразвития¹⁰. Прогноз охватывает период с 2022 по 2024 г. (с учетом факторов текущей макроэкономической нестабильности). Минпромторг предполагает, что «к концу 2024 г. инфляция выходит на целевой уровень Банка России 4%». Предположим, что целевой уровень инфляции сохранится на период до 2051 г. (30 лет от базового периода)¹¹.

Далее определяем разницу между ожидаемым дисконтированным потоком от единого оператора и дисконтированным денежным потоком от ситуации status quo, при которой контракты пересматриваются в течение соответствующих сроков, а цена определяется на аукционе. Краткий результат расчета представлен в табл. 3.

Таблица 3. Ожидаемые неналоговые потери бюджета с учетом срока действия контракта, млн руб.

Наиболее привлекательные лоты, получаемые единым оператором	По контрактам сроком действия 5 лет	По контрактам сроком действия 10 лет	Общие
Первые 5 %	345,41	43,81	389,22
Первые 10 %	542,37	107,87	650,24
Первые 15 %	687,20	135,08	822,28
Первые 20 %	810,80	135,08	945,88
Первые 25 %	889,40	149,14	1038,54
Все, что выше среднего	1015,05	165,95	1181,00

Экстраполируем результаты до уровня страны пропорционально числу рекламных конструкций. Согласно оценке экспертов, в России на конец 2021 г. насчитывалось 149 063 рекламных конструкций (всех видов, аналоговых и цифровых) (Березкин, 2021). По состоянию на начало сентября 2022 г. в Тюмени действует

⁹ В дальнейшем расчете подразумеваем, что эффект от пересмотра цены наступает на следующий год. Если контракт пересмотрен, например, в течение 2026 г., то часть 2026 г. контракт действует по старой цене, а наиболее полный эффект от пересмотра возникает только в 2027 г.

¹⁰ Министерство экономического развития РФ. (2022) *Основные параметры сценарных условий прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг.* URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/osnovnye_parametry_scnarnyh_usloviy_prognoza_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2023_god_i_na_planovyy_period_2024_i_2025_godov.html (дата обращения: 17.10.2022).

¹¹ В реальности уровень инфляции в этот период может отклоняться от целевого. Такая предпосылка лишь позволяет рассматривать ситуацию при прочих равных, абстрагируясь от потенциальных экономических шоков, которые зачастую имеют непредсказуемый характер.

1615 разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций¹². Данных по состоянию на 2021 г. (оцениваемый период) найти не удалось, но есть информация, что на начало 2020 г. Комитетом по рекламе Тюмени было зарегистрировано 2031 действующее разрешение (Мингалева, 2020). Таким образом, 1–1,4% рекламных конструкций от общего числа этих конструкций по всей России находится в Тюмени. Для получения наиболее консервативных оценок используем наибольшее значение — 1,4%. Соответственно, значения показателей, оцениваемых для уровня страны, должны быть почти в 70 раз больше, чем аналогичные показатели Тюмени.

Полученные в исследовании результаты показывают, что если бы единый оператор начал действовать в 2021 г., то ожидаемые неналоговые потери бюджета составили бы от 28,6 до 85,7 млрд руб. Эти потери являются прямым следствием отказа от механизма аукционов при определении цены контрактов; наличия предпочтений и функций контроля у единого оператора. Оценка является минимальной, поскольку учитывает упущенную выгоду от контрактов, заключенных только в течение одного года. По мере прекращения срока действия ранее заключенных контрактов будут высвобождаться новые лоты, которые также могут быть заняты единым оператором. При сопоставимой динамике заключения новых контрактов (что с учетом их срока действия будет наблюдаться в течение ближайших 5 лет) бюджет и в последующие годы будет нести соразмерные потери.

2.2. Целесообразность предложенных в Законопроекте технических мер

Необходимо рассмотреть предлагаемые технологические нормы с точки зрения их влияния на конкурентную позицию контрагентов, а также возникающих экономических рисков.

Рассматриваемый Законопроект предусматривал премодерацию (механизм предварительного мониторинга содержимого рекламных сообщений), которая будет осуществляться посредством функционирования централизованной платформы. Притом что мониторинг осуществляет участник рынка (единый оператор осуществляет коммерческую деятельность в сфере наружной рекламы) применительно к рекламным объявлениям, размещаемым на площадях единого оператора, такой предварительный мониторинг является самостоятельным, в то время как для других участников рынка это внешний мониторинг.

Такая практика создает конфликт интересов: кроме того, что единый оператор становится лицом, принимающим решение о принятии (или отклонении) контента других участников рынка, он также получает коммерческую информацию о деятельности своих конкурентов. Этот фактор создает риск злоупотребления своим положением со стороны единого оператора и может быть использован для вытеснения действующих участников рынка и создания барьеров входа для новых

¹² Администрация города Тюмени. (2022) *Реестр разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций*. URL: <https://www.tyumen-city.ru/vlast/administration/struktura-administracii-goroda-tumeni/departaments/dzr/podvedomstvennie-organizacii/kpr/ustanovka-i-ekspluatacii-reklamnih-konstrukcii/reestr-razmesenii-na-ustanovku-i-ekspluataciu-reklamnih-konstrukcii/> (дата обращения: 17.10.2022).

(особенно если учесть, что процедура мониторинга является платной для других операторов, а ее стоимость определяется единым оператором самостоятельно, без какого-либо внешнего регулирования). Создается риск использования единой информационной системы как инструмента недобросовестной конкуренции, запрещенной Законом «О защите конкуренции». Это становится возможным, так как в Законопроекте не указано, кто наделен правами проверять решения единого оператора об отклонении контента, а проверка контента самого единого оператора фактически будет реализовываться по текущей схеме *ex post*.

Проблемы национальной безопасности в контексте регулирования наружной рекламы в научной литературе до сих пор не обсуждались, и единственный вопрос безопасности в этой сфере — безопасность дорожного движения в части эксплуатации рекламных конструкций как временных строительных сооружений¹³.

Контроль содержимого (модерация) может осуществляться:

- после публикации (*ex post*);
- предварительно, до публикации (*ex ante*).

Наиболее распространена во всем мире модерация *ex post*. Этот подход подразумевает, что объявления публикуются и распространяются без каких-либо предварительных согласований. Но в случае обнаружения нарушений к лицу, ответственному за распространение такого материала, применяются соответствующие санкции, а объявление снимается (блокируется).

Аналогов предлагаемой в Законопроекте системы централизованной проверки рекламного контента в мире нет. Пожалуй, наиболее сложная и строгая система согласования содержимого не только рекламных сообщений, но и любых медиа (СМИ, Интернет) действует в Китае (O'Varr, 2007). Но даже в Китае принят децентрализованный подход к модерации контента, при котором ответственность за предварительный мониторинг возложена на рекламные агентства (China Briefing, 2015). Мониторинг содержимого осуществляется в ручном режиме, что делает процесс трудоемким (Meaker and Knight, 2022). Эта деятельность не обладает эффектом масштаба: по мере роста числа сообщений, которые модераторы должны просматривать, потребуется нанимать большее число сотрудников. По этой причине контроль за содержимым является децентрализованным — централизация не создавала бы прирост в эффективности.

Следует подробнее остановиться на роли исполнителя, который будет осуществлять мониторинг содержания рекламных кампаний предварительно или в режиме реального времени. Он должен соответствовать следующим критериям:

- имеется возможность хранить огромное количество информации;
- возможность быстро обрабатывать большое количество информации для обеспечения наименьшего временного лага между заявкой на рекламную кампанию и ее публикацией;
- есть доступ к актуальному программному обеспечению, которое поддержит высокую безопасность системы из-за возрастающих рисков взлома;
- непредвзятость к участникам рынка, размещающим рекламный контент. Это означает, что ответственный за мониторинг информации не должен иметь собственные коммерческие интересы на рекламном рынке.

¹³ См., например, (Dulebenets, Ozguven and Moses, 2018; Lowery, 2016).

Предложенный Законопроектом единый оператор не может быть непредвзят к прочим участникам рынка. Для обеспечения требования непредвзятости в качестве исполнителя может действовать:

- орган исполнительной власти (министерство, служба, агентство);
- некоммерческая организация.

Не менее важный фактор, который особо подчеркивается представителями отрасли наружной рекламы: «в связи с объединением всех цифровых экранов страны в единую сеть повышается уязвимость информационной безопасности»¹⁴. Если единая система будет взломана, автоматически возможна утечка всей содержащейся в рекламной отрасли информации, в отличие от ситуации взлома одной из множества систем. Кроме того, появление единой платформы может спровоцировать вредительские действия, так как с точки зрения хакеров появится главная и единственная цель для взлома, а инвестиции (трудовые, временные и денежные) на хакерскую деятельность будут сосредоточены на единой системе. Примером хакерской активности такого рода может быть одновременное распространение запрещенного контента на всех видеозэкранах, объединенных в сеть. В свою очередь, использование компаниями различных информационных систем позволяет обеспечить более высокий уровень устойчивости к масштабным взломам.

2.3. Соответствие Законопроекта критериям перспективной стратегии

Под перспективной стратегией институциональной реформы понимается такое институциональное изменение, которое способствует установлению более эффективных институтов в долгосрочном периоде и отношение совокупных выгод к издержкам которого положительно. Кроме того, перспективная стратегия должна соответствовать определенным критериям (Полтерович, 2006). Насколько содержание Законопроекта соответствует этим критериям? См. табл. 4.

Таким образом, с точки зрения экономической теории реформ предлагаемое регулирование нельзя охарактеризовать как перспективную стратегию институциональной реформы.

3. Доступные альтернативы и возможные направления действий

Рассматриваемый Законопроект мог привести к существенным финансовым потерям множества групп интересов (в том числе через потери в бюджете), поэтому в предлагаемом виде, на взгляд авторов статьи, его принимать нельзя. Как уже подчеркивалось, заявленные цели регулирования могут быть достигнуты иными организационными альтернативами в совокупности с техническими мерами.

¹⁴ Союз операторов наружной рекламы. (2022) *Резолюция операторов наружной рекламы Российской Федерации*. URL: <https://союзнр.рф/#docs> (дата обращения: 17.10.2022).

Таблица 4. Сопоставление критериев «перспективной траектории реформирования» с предлагаемыми Законопроектом мерами

Критерий перспективной траектории по В. М. Полтеровичу	Соответствие Законопроекта критериям
Выбор институционального пространства	Не предложены альтернативные способы достижения целей и их экономическая оценка
Согласованность с ресурсными ограничениями	Нет учета наличия ресурсных ограничений, связанных напрямую как с изменениями в администрировании, так и с возникающими предпочтениями для единого оператора
Согласованность с технологическими ограничениями	Введение единого репозитория цифровой рекламы предполагает усиление технологической защиты, поскольку увеличивает риски взлома
Наличие эффективных мер по сдерживанию перераспределительной активности	Наделение единого оператора предпочтениями подразумевает опасность монополизации отрасли без возможности компенсаций действующим субъектам рынка
Формирование институциональных ожиданий, стимулирующих движение вдоль траектории	Действующие субъекты рынка оценивают принимаемый Законопроект как ухудшающий экономическое положение. Субъекты отрасли ожидают катастрофического влияния на их положение на рынке вплоть до закрытия большинства юридических лиц
Связь с государственной политикой стимулирования экономического роста	В текущей версии Законопроект может привести к существенному ухудшению экономического положения отрасли

Источник: составлено авторами при использовании работы В. М. Полтеровича (Полтерович, 2006).

3.1. Организационные альтернативы

Экспертами в отрасли подчеркивается, что «контроль однозначно не должен быть в руках одной коммерческой компании. Это прямой путь к монополизации рынка, вытеснению из него других участников»¹⁵.

Тем не менее важность обеспечения информационной безопасности (в том числе в интересах национальной безопасности) цифровых систем и защиты персональных данных в сфере рекламы признается многими экспертами в отрасли (Баленко и Рычина, 2022). Однако достижению представленной цели могут служить различные механизмы или же их сочетание, которые могут быть выявлены в рамках публичного обсуждения, причем обсуждения с применением методов доказательной экономической политики (Ениколопов, 2020), в рамках которой предлагаются и рассматриваются не только качественные, но и количественные оценки ожидаемых эффектов предлагаемого регулирования. Именно применение данного подхода помогает избежать ошибочных решений и неоправданных, избыточных рисков и расходов (или неполученных доходов), как прямых, так и косвенных.

Альтернативной мерой по обеспечению безопасности цифровых систем с точки зрения административных возможностей является отбор тех операторов наруж-

¹⁵ По словам заведующего Бюро адвокатов «Де-юре», вице-президента Гильдии российских адвокатов Н. Филиппова (Сазонова, 2022).

ной рекламы, которые соответствуют определенным требованиям, посредством лицензирования. Лицензионные требования могут касаться не только технических характеристик используемого программного обеспечения, гарантирующего установленные государством требования к безопасности, но и фокусироваться на взаимодействии с государственными органами. Подобные поправки предлагают и участники рынка (Баленко и Рычина 2022), и ФАС России. Поправки предусматривают создание и поддержание реестра рекламных операторов (сфера ответственности ФАС России), а также сбор и обработку информации об используемом программном обеспечении, получаемой от операторов (сфера ответственности Роскомнадзора) (Inc. Russia, 2022). Лицензирование может быть введено как на базе существующих регуляторов, так и при участии нового государственного органа. Экспертами подчеркивается, что лицензирование является достаточно жесткой и действенной мерой регулирования: «В соответствии с общей моделью лицензирования и содержанием деятельности в определенной сфере лицензированию подлежат только такие виды деятельности, которые не охвачены, не перекрываются иными формами контроля» (Олейник, 2012).

Также в экспертном сообществе неоднократно высказывались суждения о необходимости создания саморегулируемой организации (СРО) в рекламной индустрии: «В сложившейся ситуации наиболее целесообразным представляется создание саморегулируемой организации участников рекламного рынка — с целью контроля, противодействия в рекламе аморальным лозунгам, сексуализации, дискриминации и иных нарушений требований законодательства о рекламе» (Сазонова, 2022). В данном случае будет работать механизм корпоративной ответственности. Инсайдеры рынка подчеркивают, что «существующая сейчас система в области наружной рекламы имеет достаточно эффективные элементы саморегулирования»¹⁶, что выражается в возложенной на рекламодателей и рекламодателей ответственности за недобросовестную или недостоверную рекламу. СРО позволит разработать стандарт требований к используемому ПО вместо использования одного программного продукта, что поможет и сохранить конкуренцию среди производителей ПО, и снизить риски одновременного взлома всех экранов.

3.2. Технические меры

Экспертное и профессиональное сообщество предлагает меры технологического характера, которые могут приниматься вне зависимости от регуляторных и рыночных решений. Представители IT-сообществ подчеркивают возможность технических изменений (Георгиевская, 2022), которые позволят Правительству РФ:

- самостоятельно осуществить оперативное распространение любой социальной рекламы на всех видеозэкранах страны;
- контролировать размещение всего видеоконтента в соответствии с законодательством в режиме онлайн.

¹⁶ По словам заведующего Бюро адвокатов «Де-юре», вице-президента Гильдии российских адвокатов Н. Филиппова (Сазонова, 2022).

Требования безопасности и стабильности работы систем, а также возможность осуществления предварительного или онлайн-контроля за содержанием размещаемого контента могут быть закреплены на уровне стандартов к используемому ПО. Внедрение таких стандартов должно проходить при обязательном участии представителей отрасли, которые обладают релевантной информацией о специфике работы информационных систем. Организацией, ответственной за разработку стандартов, может выступать как государственная структура, так и объединение участников рынка (СРО).

При разработке стандартов «сверху» — регулятором, в чьей сфере компетенции окажется наружная цифровая реклама, возникают следующие риски, которые могут отразиться на структуре рынка:

- недостаточная погруженность регулятора в специфику отрасли, отсутствие опыта и информационной базы для учета возможных последствий внедрения стандарта;
- недостаточный охват участников рынка при проведении публичных консультаций, что может привести к лоббированию интересов компаний, склоняющих к принятию определенных технических решений;
- инертность в принятии изменений и адаптации стандартов при дальнейшем технологическом развитии отрасли.

Принятие внутренних стандартов саморегулируемой организации (СРО) при условии обязательного членства всех участников отрасли позволяет минимизировать вышеперечисленные риски. Коллективное принятие решений участниками отрасли, обладающими подробной внутренней информацией по специфике работы, гарантирует поиск наилучших практик и их распространение.

Вопрос об использовании исключительно отечественного программного обеспечения неоднократно поднимался при обсуждении Законопроекта в СМИ (Ржевский, 2022). Предполагается, что такая мера позволит снизить риски иностранного вмешательства и в целом благоприятно скажется на поддержании индустрии ИТ, тем более что представители рынка рекламы уверены в качестве и надежности отечественных программных продуктов¹⁷.

В числе программного обеспечения, применяемого для программной продажи, закупки и дистрибуции контента в наружной рекламе, а также для проигрывания видеороликов на рекламных экранах, находится большое число российских разработок¹⁸. Поэтому обсуждаемые требования по повышению уровня используемого отечественного ПО в принципе реализуемы даже в текущей ситуации и не требуют радикального пересмотра организационной структуры отрасли, как это представлено в Законопроекте.

¹⁷ По заявлению И. Фомина (основатель медиагруппы «Рим»), «на нашем рынке существует целый ряд программных продуктов, разработанных отечественными компаниями, полностью локализованных на отечественном рынке. Это программные продукты развивались годами, и нет никаких случаев взлома этих систем, потому что уделяется большое внимание их безопасности» (Баленко и Рычина, 2022)

¹⁸ К отечественным брендам ПО (различного назначения) можно отнести Aizek, All-Billboards, City Screen Context, CSPlayer, DRON, myTarget, Omniboard 360 Oohdesk, RussOutdoor, SmartPlayer, VDOOH, Visiobox, «WiFi-Радар», «Дрим».

Заключение

В статье на конкретном примере показано, как экономический анализ широкого набора альтернатив предполагаемого регулирования должен приводить к корректировке норм, что подтверждает выдвинутую гипотезу. Зачастую полноценный экономический анализ затруднен по ряду факторов: недостаток данных, отсутствие должных компетенций у нормотворческого органа, дороговизна независимых оценок. Однако даже качественный анализ выгод, издержек и рисков может воспрепятствовать проведению «фальшивых реформ».

Несмотря на то, что цели Законопроекта сформулированы как обеспечение безопасности и равных условий распространения цифровой рекламы, по своему содержанию он в большей мере был направлен на предоставление преференций одному из участников рынка, что создавало риски монополизации сферы наружной рекламы и ухудшало ситуацию в сфере формирования доходной части местных бюджетов.

Проведенные расчеты показали, что неналоговые потери бюджета, связанные с упущенной выгодой по заключаемым с единым оператором контрактам (с учетом срока их действия 30 лет), по наиболее консервативной оценке составят от 28,6 до 85,7 млрд руб. Эти потери являются прямым следствием отказа от механизма аукционов при определении цены контрактов; наличия преференций и функций контроля у единого оператора. Минимизировать указанные риски можно путем отказа от предоставления преференций. Функциями контроля следует наделять лишь независимых агентов, таких как государственные регуляторы или СРО (если будет выбран подход, подразумевающий саморегулирование отрасли).

Процедура ОРВ, безусловно, предполагает определенные затраты, связанные с качественным и количественным анализом проблем и целей государственного регулирования, но именно это позволяет избежать гораздо более обширных экономических потерь. Глубокий анализ возможных альтернативных вариантов регулирования, а также вовлечение в дискуссию заинтересованных лиц и общественности позволяют повысить качество оценки. Рассмотренный прецедент показателен тем, что обсуждение в СМИ предлагаемых реформ способно выступать в качестве системы «сдержек и противовесов», блокируя негативные изменения.

Сопроводительная документация к Законопроекту (как и к большинству принимаемых нормативных актов) не содержит в себе анализа иных альтернатив, которые могут быть более экономически эффективными с точки зрения достижения декларируемой цели, в частности:

- введение требований к виду деятельности, реализуемых посредством лицензирования, аккредитации, ведения реестра или иного государственного контроля за допуском предприятий к деятельности в сфере наружной рекламы;
- создание механизмов самоорганизации (СРО, отраслевые ассоциации).

Еще один важный вывод: меры технологического характера также должны подвергаться отдельной оценке, так как, как правило, они могут быть реализованы при различных альтернативах регулирования (в том числе в ситуации status quo, без какого-либо вмешательства в организационную структуру отрасли). Связи предполагаемых технологических мер (контроль содержимого рекламных сообщений и специальные требования к исполняемому ПО) с необходимостью создания единого оператора обнаружено не было.

Вопрос о национальной безопасности отдельных сфер экономики, в частности допустимости передачи функций контроля в частные руки¹⁹, будет подниматься и в дальнейшем исходя из новых вызовов, стоящих перед экономикой России. В рассматриваемом случае авторы Законопроекта не обозначили спектр рисков, связанных с обеспечением безопасности, ни в пояснительной записке, ни в процессе обсуждения. Но это не означает, что подобные риски отсутствуют. Напротив, это вопрос, требующий дополнительного внимания и исследования.

Литература

- Авдашева, С. Б., Корнеева, Д. В. и Орлова, Ю. А. (2019) 'Единый оператор инфраструктуры 5G: действительно ли экономика инвестиций достижима?', *Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика*, 6, с. 59–78.
- Арзамасов, Ю. Г. (2019) 'Оценка регулирующего воздействия и риски в праве: опыт России и континентальной Европы', *Право. Журнал Высшей школы экономики*, S5, с. 4–31.
- Баленко, Е. и Рычина, С. (2022) 'Операторы наружной рекламы предложили альтернативы закону о едином операторе ДООН', *Sostav.ru*, 28 июля. URL: <https://www.sostav.ru/publication/operatory-naruzhnoj-reklamy-predlozhili-ne-prinimat-zakonoproekt-o-edinom-operatore-doooh-55708.html> (дата обращения: 02.10.2022).
- Белых, А. А. и Мау, В. А. (2020) 'Экономические реформы в России: вопросы теории и практика XIX — начала XX в.', *Вопросы экономики*, 1, с. 18–46.
- Березкин, А. В. (2021) 'Наружная реклама России в 2021 году: послекризисное восстановление', *Российский рекламный ежегодник*, с. 257–270.
- Волошинская, А. А. (2015) 'Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий', *Государственное управление. Электронный вестник*, 49, с. 52–71.
- Георгиевская, М. (2022) 'Представители рынка наружной рекламы попросили власти не принимать закон о создании единого оператора ДООН', *Сетевое издание AdIndex.ru*, 15 июля. URL: <https://adindex.ru/news/ooh/2022/07/15/305361.phtml> (дата обращения: 02.10.2022).
- Глазьев, С. Ю. (1993) *Теория долгосрочного технико-экономического развития*. М.: ВладДар.
- Ениколопов, Р. С. (2020) 'Доказательная экономика развития: Нобелевская премия по экономике 2019 года', *Вопросы экономики*, 1, с. 5–17.
- Козлов, В. Г. (2021) 'Проблемы проведения оценки регулирующего воздействия: федеральный и региональный уровни', *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*, 4, с. 105–107.
- Мингалев, М. (2020) 'Наружная реклама в Тюмени: сколько каких конструкций, кто сдает, а кто размещает свою рекламу? Обзор рынка', *Tyumen Times: новости Тюмени*, 21 февраля. URL: <https://tyumentimes.ru/2020/02/21/naruzhnaya-reklama-v-tyumeni-skolko-kakix-konstrukcij-kto-sdaet-a-kto-razmeshhaet-svoyu-reklamu-obzor-rynka/> (дата обращения: 02.10.2022).
- Олейник, О. М. (2012) 'Лицензирование предпринимательской деятельности: проблемы теории и практики', *Право. Журнал Высшей школы экономики*, 4, с. 51–63.
- Полтерович, В. М. (1999) 'Институциональные ловушки и экономические реформы', *Экономика и математические методы*, 35 (2), с. 3–20.
- Полтерович, В. М. (2014) 'Почему реформы терпят неудачу', *Журнал Новой экономической ассоциации*, 3, с. 169–173.
- Полтерович, В. М. (2006) 'Стратегии институциональных реформ: перспективные траектории', *Экономика и математические методы*, 42 (1), с. 3–18.
- Радченко, Т. А. и Паршина, Е. Н. (2014) 'Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения', *Экономическая политика*, 3, с. 36–60.
- Ржевский, Г. (2022) 'В России появится единый оператор цифровой наружной рекламы', *Интернет-портал «Российской газеты»*, 8 июля. URL: <https://rg.ru/2022/07/08/v-rossii-poiavitsia-edinyj-operator-cifrovoj-naruzhnoj-reklamy.html> (дата обращения: 02.10.2022).

¹⁹ Государственная дума. (2022) *Стенограммы обсуждения законопроекта № 160605-8*. URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/160605-8> (дата обращения: 17.10.2022).

- Сазонова, М. (2022) 'Единый оператор на рынке цифровой рекламы — конец сервисам размещения объявлений?', *Гарант.ру*, 19 августа. URL: <https://www.garant.ru/article/1561108/> (дата обращения: 02.10.2022).
- Тамбовцев, В. Л. (2005) 'Роль рынка для институтов в институциональной эволюции', *Пространство экономики*, 4, с. 28–36.
- Шаститко, А. Е. (2010) *Новая институциональная экономическая теория*. 4-е изд. М.: ТЕИС.
- Шаститко, А. Е. и Курдин, А. А. (2021) 'Нужна и возможна ли реформа регулирования 2.0?', *Закон*, 5, с. 31–39.
- Шаститко, А. Е. и Мелешкина, А. И. (2022) 'Национализировать нельзя оставить', *Вопросы экономики*, 4, с. 133–145.
- Inc. Russia. (2022) 'ФАС предложила не создавать единого оператора цифровой рекламы', 20 августа. URL: <https://incrussia.ru/news/edinyj-operator-cifrovoj-reklamy/> (дата обращения: 02.10.2022).
- Benbear, L. S. and Wiener, J. B. (2021) 'Institutional Roles and Goals for Retrospective Regulatory Analysis', *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 12 (3), pp. 466–493.
- China Briefing. (2015) *Regulating Advertisements in China*. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/regulating-advertisements-china/> (accessed: 02.10.2022).
- Dulebenets, M. A., Ozguven, E. E. and Moses, R. (2018) 'The highway beautification act: towards improving efficiency of the federal outdoor advertising control program', *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 110, pp. 88–106.
- Dunlop, C. A., Maggetti, M., Radaelli, C. M. and Russel, D. (2012) 'The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases', *Regulation & Governance*, 6 (1), pp. 23–45.
- Ellig, J. and Conover, C. J. (2014) 'Presidential priorities, congressional control, and the quality of regulatory analysis: an application to healthcare and homeland security', *Public Choice*, 161 (3–4), pp. 305–320.
- Francesco, F. De. (2012) 'Diffusion of Regulatory Impact Analysis Among OECD and EU Member States', *Comparative Political Studies*, 45 (10), pp. 1277–1305.
- Goodstein, E. (1995) 'Benefit-cost analysis at the EPA', *Journal of Socio-Economics*, 24 (2), pp. 375–389.
- Hahn, R. W. (2005) 'Regulatory Reform: Assessing the Government's Numbers', *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.269630>
- Huang, J., Chaloupka, F. J. and Fong, G. T. (2013) 'Cigarette graphic warning labels and smoking prevalence in Canada: a critical examination and reformulation of the FDA regulatory impact analysis', *Tobacco control*, 23 (suppl. 1), pp. i7–i12.
- Löfstedt, R. E. (2004) 'The swing of the regulatory pendulum in Europe: from precautionary principle to (regulatory) impact analysis', *Journal of Risk and Uncertainty*, 28 (3), pp. 237–260.
- Lowery, B. C. (2016) 'Planning for private consumption and collective beauty: regulating outdoor advertising in Los Angeles, 1881–2014', *Journal of Planning History*, 15 (3), pp. 191–209.
- Meaker, M. and Knight, W. (2022) 'Shanghai Is Rewriting Chinese Censorship Amid Lockdown', *Wired*. Available at: <https://www.wired.com/story/shanghai-lockdown-china-censorship/> (accessed: 02.10.2022).
- Musshoff, O. and Hirschauer, N. (2014) 'Using business simulation games in regulatory impact analysis — the case of policies aimed at reducing nitrogen leaching', *Applied Economics*, 46 (25), pp. 3049–3060.
- Ougus, A. (1998) 'Regulatory Appraisal: A Neglected Opportunity for Law and Economics', *European journal of law and economics*, 6 (1), pp. 53–68.
- O'Barr, W. M. (2007) 'Advertising in China', *Advertising & Society Review*, 8 (3). Available at: <https://muse.jhu.edu/article/221972/> (accessed: 02.10.2022).
- Posner, R. A. (1974). 'Theories of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics*, 5 (2), pp. 335–358.
- Radaelli, C. M. (2010) 'Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment', *Scandinavian Political Studies*, 33 (2), pp. 164–188.
- Saab, F. and de Almeida Midlej, S. (2021) 'Evaluating the quality of Regulatory Impact Analysis: a literature review', *Revista do Serviço Público*, 72, pp. 34–57.

Статья поступила в редакцию: 17.10.2022

Статья рекомендована к печати: 18.05.2023

Контактная информация:

Шаститко Андрей Евгеньевич — д-р экон. наук, проф.; aes@ranepa.ru

Морозов Антон Николаевич — канд. экон. наук, науч. сотр.; morozov@econ.msu.ru

Моросанова Анастасия Андреевна — канд. экон. наук, науч. сотр.; aamorosanova@gmail.com

Expected effects of projected institutional changes in digital out-of-home advertising*

A. E. Shastitko, A. N. Morozov, A. A. Morosanova

Lomonosov Moscow State University,
1, Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russian Federation
RANEPa Center for Competition and Economic Regulation Research,
82–84, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation

For citation: Shastitko, A. E., Morozov, A. N. and Morosanova, A. A. (2023) ‘Expected effects of projected institutional changes in digital out-of-home advertising’, *St Petersburg University Journal of Economic Studies*, 39 (3), pp. 328–351. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2023.303> (In Russian)

During the political, economic instability and uncertainty, both the goals of economic regulation and the methods of decision-making are changing. Against the backdrop of changes in state policy, the need to ensure national security is becoming more acute, while there are still decision-making risks associated with the rent-seeking behavior of the regulatory authority or some market players. This article considers Draft law no. 160605–8 “On Amendments to the Federal Law “On Advertising” in context of regulating relations in the outdoor advertising, both in terms of the legislative innovation effects and the compliance of these norms with the criteria for “promising trajectories” of institutional changes. After a resonant discussion in the media, the Draft law was rejected by the State Duma in its second reading, which confirms the importance of public discussions on lawmaking and economic analysis of the proposed measures. With the regulatory impact assessment methodology, we get a qualitative and quantitative estimation of organizational and technical measures of the proposed regulation (namely, the emergence of a private single operator of digital advertising structures). We also offer alternative institutional solutions that allow achieving the proclaimed goal of the draft law with greater efficiency: the introduction of business requirements (licensing, accreditation, maintaining a registry) or implementation of market self-organization. We conclude that granting control functions to one of the market players creates risks associated with an unresolved conflict of interest, which can lead to monopolization of digital out-of-home services and budget losses.

Keywords: digital advertising structures, digital advertising market, institutional reforms, regulatory impact assessment, structural alternatives, regulatory effectiveness.

References

- Arzamasov, Yu. G. (2019) ‘Assessing the regulation of impact and risks in law: the experience of Russia and continental Europe’, *Law. Journal of the Higher School of Economics*, S5, pp. 4–31. (In Russian)
- Avdasheva, S. B., Korneeva, D. V. and Orlova, Yu. A. (2019) ‘Unified operator of 5G statistics: is investment saving really achievable?’, *Bulletin of Moscow University. Series 6. Economics*, 6, pp. 59–78. (In Russian)
- Balenko, E. and Rychina, S. (2022) ‘Outdoor advertising operators proposed alternatives to the law on a single operator DOOH’, *Sostav.ru*, July 28. Available at: <https://www.sostav.ru/publication/operatory-naruzhnoj-reklamy-predlozhili-ne-prinimat-zakonoproekt-o-edinom-operatore-doooh-55708.html> (accessed: 02.10.2022). (In Russian)
- Belykh, A. A. and Mau, V. A. (2020) ‘Economic reforms in Russia: theoretical aspects and the practice of XIX–early XX century’, *Voprosy ekonomiki*, 1, pp. 18–46. (In Russian)
- Benbear, L. S. and Wiener, J. B. (2021) ‘Institutional Roles and Goals for Retrospective Regulatory Analysis’, *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 12 (3), pp. 466–493.
- Berezkin, A. V. (2021) ‘Outdoor advertising in Russia in 2021: post-crisis recovery’, *Russian Advertising Yearbook*, pp. 257–270. (In Russian)

* The article was prepared as part of the research work of the state task of the RANEPa.

- China Briefing. (2015) *Regulating Advertisements in China*. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/regulating-advertisements-china/> (accessed: 02.10.2022).
- Dulebenets, M. A., Ozguven, E. E. and Moses, R. (2018) 'The highway beautification act: towards improving efficiency of the federal outdoor advertising control program', *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 110, pp. 88–106.
- Dunlop, C. A., Maggetti, M., Radaelli, C. M. and Russel, D. (2012). 'The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases', *Regulation & Governance*, 6 (1), pp. 23–45.
- Ellig, J. and Conover, C. J. (2014) 'Presidential priorities, congressional control, and the quality of regulatory analysis: an application to healthcare and homeland security', *Public Choice*, 161 (3–4), pp. 305–320.
- Enikolopov, R. C. (2020) 'Evidence based development economics: Nobel prize in economic sciences 2019', *Voprosy ekonomiki*, 1, pp. 5–17. (In Russian)
- Francesco, F. De. (2012) 'Diffusion of Regulatory Impact Analysis Among OECD and EU Member States', *Comparative Political Studies*, 45 (10), pp. 1277–1305.
- Georgievskaya, M. (2022) 'Outdoor advertising market players asked the authorities not to pass a law on the creation of a single DOOH operator', *Online media AdIndex.ru*, July 15. Available at: <https://adindex.ru/news/ooh/2022/07/15/305361.phtml> (accessed: 02.10.2022). (In Russian)
- Glazyev, S. Yu. (1993) *Theory of long-term technical and economic development*. Moscow: VlaDar. (In Russian)
- Goodstein, E. (1995) 'Benefit-cost analysis at the EPA', *Journal of Socio-Economics*, 24 (2), pp. 375–389.
- Hahn, R. W. (2005) 'Regulatory Reform: Assessing the Government's Numbers', *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.269630>
- Huang, J., Chaloupka, F. J. and Fong, G. T. (2013) 'Cigarette graphic warning labels and smoking prevalence in Canada : a critical examination and reformulation of the FDA regulatory impact analysis', *Tobacco control*, 23 (suppl. 1), pp. i7–i12.
- Inc. (2022) *The FAS proposed not to create a single digital advertising operator*, August 20. Available at: <https://incrussia.ru/news/edinyj-operator-cifrovoj-reklamy/> (accessed: 02.10.2022). (In Russian)
- Kozlov, V. G. (2021) 'Regulatory impact assessment problems: federal and regional levels', *Humanities, social-economic and social sciences*, 4, pp. 105–107. (In Russian)
- Löfstedt, R. E. (2004) 'The swing of the regulatory pendulum in Europe: from precautionary principle to (regulatory) impact analysis', *Journal of Risk and Uncertainty*, 28 (3), pp. 237–260.
- Lowery, B. C. (2016) 'Planning for private consumption and collective beauty: regulating outdoor advertising in Los Angeles, 1881–2014', *Journal of Planning History*, 15 (3), pp.191–209.
- Meaker, M. and Knight, W. (2022) 'Shanghai Is Rewriting Chinese Censorship Amid Lockdown', *Wired*. Available at: <https://www.wired.com/story/shanghai-lockdown-china-censorship/> (accessed: 02.10.2022).
- Mingalev, M. (2020) 'Outdoor advertising in Tyumen: how many designs, who rents, and who places their ads? Market review', *Tyumen Times: novosti Tyumeni*, February 21. Available at: <https://tyumentimes.ru/2020/02/21/naruzhnaya-reklama-v-tyumeni-skolko-kakix-konstrukcij-kto-sdaet-a-kto-razmesh-haet-svoyu-reklamu-obzor-rynka/> (accessed: 02.10.2022). (In Russian)
- Musshoff, O. and Hirschauer, N. (2014) 'Using business simulation games in regulatory impact analysis — the case of policies aimed at reducing nitrogen leaching', *Applied Economics*, 46 (25), pp. 3049–3060.
- O'Barr, W. M. (2007) 'Advertising in China', *Advertising & Society Review*, 8 (3). Available at: <https://muse.jhu.edu/article/221972/> (accessed: 02.10.2022).
- Oleynik, O. M. (2012) 'Licensing entrepreneurship: theory and practice', *Law. Journal of the Higher School of Economics*, 4, pp. 51–63. (In Russian)
- Ougus, A. (1998) 'Regulatory Appraisal: A Neglected Opportunity for Law and Economics', *European journal of law and economics*, 6 (1), pp. 53–68.
- Polterovich, V. M. (1999) 'Institutional traps and economic reform', *Economics and Mathematical Methods*, 35 (2), pp. 3–19. (In Russian)
- Polterovich, V. M. (2006) 'Strategies of the institutional reforms. Promising trajectories', *Economics and Mathematical Methods*, 42, (1), pp. 3–18. (In Russian)
- Polterovich, V. M. (2014) 'Why reforms fail', *Journal of the New Economic Association*, 3, pp. 169–173. (In Russian)
- Posner, R. A. (1974). 'Theories of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics*, 5 (2), pp. 335–358.
- Radaelli, C. M. (2010) 'Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment', *Scandinavian Political Studies*, 33 (2), pp. 164–188.
- Radchenko, T. A. and Parshina, E. N. (2014) 'Regulatory Impact Assessment in Russia: Application and Lessons from Economic Theory', *Economic Policy*, 3, pp. 36–60. (In Russian)

- Rzhevskiy, G. (2022) 'A single operator of digital outdoor advertising will appear in Russia', *Rossiyskaya Gazeta Internet portal*, July 8. Available at: <https://rg.ru/2022/07/08/v-rossii-poiavitsia-edinyj-operator-cifrovoj-naruzhnoj-reklamy.html> (accessed: 02.10.2022). (In Russian)
- Saab, F. and de Almeida Midlej, S. (2021) 'Evaluating the quality of Regulatory Impact Analysis: a literature review', *Revista do Serviço Público*, 72, pp. 34–57.
- Sazonova, M. (2022) 'A single operator in the digital advertising market — the end of ad placement services?', *Garant.ru*, August 19. Available at: <https://www.garant.ru/article/1561108/> (accessed: 02.10.2022). (In Russian)
- Shastitko, A. E. (2010) *New institutional economic theory*. 4th edition. Moscow: TEIS. (In Russian)
- Shastitko, A. E. and Kurdin, A. A. (2021) 'Is regulatory reform 2.0 necessary and possible?', *Statute*, 5, pp. 31–39. (In Russian)
- Shastitko, A. E. and Meleshkina, A. I. (2022) 'Nationalization cannot be abandoned', *Issues of Economics*, 4, pp. 133–145. (In Russian)
- Tambovtsev, V. L. (2005) 'The role of institutional market in institutional evolution', *Terra Economicus*, 4, pp. 28–36. (In Russian)
- Voloshinskaya, A. A. (2015) 'Regulatory Impact Assessment in Russia and Elsewhere in the World: One Thing in Common and Seven Differences', *Public Administration. E-Journal*, 49, pp. 52–71. (In Russian)

Received: 17.10.2022

Accepted: 18.05.2023

Authors' information:

Andrey E. Shastitko — Dr. Sci. in Economics, Professor; aes@ranepa.ru

Anton N. Morozov — PhD in Economics, Research Fellow; morozov@econ.msu.ru

Anastasia A. Morosanova — PhD in Economics; aamorosanova@gmail.com