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

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2021-3

Том 13
№ 3
2021

Главный редактор
В. С. Назаров

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

Учредитель и издатель

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

Адрес: Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (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) на платформе Web of Science;
— 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.

Тексты статей в открытом доступе размещаются:
— на официальном сайте журнала 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).

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.

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

© Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, 2021
© Financial Research Institute, 2021

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

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

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

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

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

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

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

Дэвис К. М., профессор 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)

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

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

Пинская М. Р., доктор экономических наук, доцент, 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: 10.31107/2075-1990-2021-2

Vol. 13
No. 3
2021

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 127006, Russian Federation
Phone: + 7 495 6997414
E-mail: mail@nifi.ru
Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:
3, bldg. 2, Nastasyinsky Lane, Moscow 127006, 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, intergovernmental 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, and December).

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

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

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

Olga V. Bogacheva, Candidate of Economic Sciences, Leading Researcher at the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (Moscow, Russian Federation)

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

Evsey T. Gurvich, 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)

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

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

© Financial Research Institute, 2021

Содержание

Платежные системы

В. Л. Достов, П. М. Шуст, П. В. Пименов
Развитие платежных институтов в России:
проблемы и перспективы 8

А. В. Маслов
Перспективы появления новых платежных систем в России
на примере создания аналога CLS 27

Финансовая система: анализ киберугроз

С. В. Шкодинский, М. Н. Дудин, Д. И. Усманов
Анализ и оценка киберугроз национальной финансовой системе России
в цифровой экономике 38

В. Я. Пищик, П. В. Алексеев
Киберпреступность как ключевой операционный риск
платежно-расчетной инфраструктуры глобальной финансовой системы
и подходы к его регулированию в ЕАЭС 54

Государственное управление

А. И. Лукашов
Отдельные направления повышения эффективности
государственного управления в условиях цифровизации 67

Бюджетные расходы

М. И. Куделич
Проблемы финансирования инновационных
научно-технологических центров за счет бюджетных средств 76

Налоговая политика

О. А. Синенко, Т. П. Митрофанов
Выявление признаков «дробления бизнеса» на территориях
с особым экономическим статусом Дальнего Востока 88

Таможенная политика

А. А. Артемьев
Методология определения таможенной стоимости товаров
при выплате дивидендов зарубежному продавцу 104

Международные финансы

В. Ю. Додонов
Влияние девальвации на формирование государственного
бюджета Казахстана: фактор доходности Национального фонда 116

Contents

Payment Systems

V.L. Dostov, P.M. Shust, P.V. Pimenov
Prospects for the Development of Payment Institutions in Russia 8

A.V. Maslov
Development of New Payment Systems in Russia
Similar to a CLS Analogue 27

Financial System: Cyberthreat Analysis

S.V. Shkodinsky, M.N. Dudin, D.I. Usmanov
Analysis and Assessment of Cyberthreats to the National Financial System
of Russia in the Digital Economy 38

V.Ya. Pishchik, P.V. Alekseev
Cybercrime as a Key Operational Risk of the Payment
and Settlement Infrastructure of the Global Financial System
and Approaches to Its Regulation in the Eurasian Economic Union 54

Public Administration

A.I. Lukashov
Some Directions of Increasing the Efficiency of Public Administration
in the Context of Digitalization 67

Budget Expenditures

M.I. Kudelich
Problems of Innovative Science and Technology Center
Financing From Budgetary Funds 76

Tax Policy

O.A. Sinenko, T.P. Mitrofanov
Identification of Signs of “Business Fragmentation”
in Russian Far Eastern Territories with Special Economic Status 88

Customs Policy

A.A. Artemiev
The Flow of Dividends to the Seller: Customs Valuation Methodology 104

International Finance

V.Yu. Dodonov
Devaluation’s Impact on the Formation
of Kazakhstan Government Budget:
The Factor of the National Fund Investment Income 116

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-8-26

CC BY

Развитие платежных институтов в России: проблемы и перспективы

Виктор Леонидович Достов
Email: dostov@npaed.ru, ORCID: 0000-0003-4518-2883
Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург 199034, Российская Федерация
Павел Михайлович Шуст
E-mail: paul.shoust@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2276-7523
Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург 199034, Российская Федерация
Павел Владимирович Пименов
E-mail: pavpimenov@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4683-8525
Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург 199034, Российская Федерация

Аннотация
Нынешней структуре российского платежного рынка уже почти десять лет — летом 2011 г. был принят Федеральный закон «О национальной платежной системе». Именно этот рынок сделал возможным «российское безналичное чудо» — фантастический рост доли безналичных платежей в розничном обороте. Данная статья ставит перед собой цель рассмотреть новый перспективный виток трансформации рынка, в основе которого лежит внедрение в российскую систему европейской концепции платежного института. В статье проанализированы текущие и перспективные виды платежей; подробно рассмотрена структура российского платежного рынка, его преимущества и недостатки; дана характеристика платежного института, определены риски и перспективы его внедрения в российскую банковскую практику. Установлено, что платежные институты в случае их внедрения должны стать более функциональной версией платежных агентов. При этом проведение реформы платежного рынка не должно ставить в невыгодное положение существующих игроков.

Ключевые слова: *платежные институты, Вторая платежная директива, платежная система Банка России, платежи как коммерческая услуга, регулирование платежных услуг*

JEL: *G21, G23*

Для цитирования: *Достов В. Л., Шуст П. М., Пименов П. В. Развитие платежных институтов в России: проблемы и перспективы // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 8–26. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-8-26.*

© Достов В. Л., Шуст П. М., Пименов П. В., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-8-26

Prospects for the Development of Payment Institutions in Russia

Victor L. Dostov[1], ***Pavel M. Shust***[2], ***Pavel V. Pimenov***[3]
Saint Petersburg State University, Saint Petersburg 199034, Russian Federation
[1] *dostov@npaed.ru, https://orcid.org/0000-0003-4518-2883*
[2] *paul.shoust@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-2276-7523*
[3] *pavpimenov@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-4683-8525*

Abstract
The current structure of the Russian payment market is almost ten years old—in the summer of 2011, the Federal Law "On the National Payment System" was adopted. This was the start of a "Russian non-cash miracle," a fantastic increase of non-cash payments in retail turnover. Having solved numerous problems, the new market structure today also needs to be updated. During this decade, the range of challenges faced by the industry and the regulator has changed significantly: those are unbalanced competition, the presence of types of companies with similar functionality on the market, complex licensing procedures, and so on. This article aims to consider a new perspective of market transformation based on the introduction of payment institution into the Russian system. The article analyzes the current and future types of payments; examines in detail the structure of the Russian payment market, its advantages and disadvantages; and describes the payment institution, identifying the risks and prospects of its introduction into Russian banking practice. The authors suggest the feasibility of introducing payment institutions as a more functional version of the payment agents operating in Russia to simplify the complex structure of payment service providers. Payment institutions should become conduits for new payment services (such as PISP and AISP). In addition, payment institutions should be supervised by the regulator. At the same time, the introduction of a new type of companies should not put existing players at a disadvantage. Therefore, existing credit institutions and payment agents should have the ability to easily change their status and transform into payment institutions and back again.

Keywords: *payment institutions, revised Payment Services Directive, the payment system of the Bank of Russia, payments as a commercial service, regulation of payment services*

JEL: *G21, G23*

For citation: *Dostov V.I., Shust P.M., Pimenov P.V. Prospects for the Development of Payment Institutions in Russia. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 8–26 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-8-26.*

© Dostov V.I., Shoust P.M., Pimenov P.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

27 июня 2011 г. был подписан знаковый для России закон «О национальной платежной системе», который сформировал существующую структуру отечественного платежного рынка. За прошедшие десять лет Россия стала одной из ведущих стран по темпам внедрения платежных инноваций, и перед нашими глазами развернулось «безналичное чудо».

За это десятилетие существенно поменялся круг вопросов, с которыми сталкиваются отрасль и регулятор: в него вошли роль государственной инфраструктуры, обеспечение здоровой конкуренции, рост экосистем и платформ, перспективы введения цифровой валюты центральных банков. Любые ответы на эти вопросы должны опираться на устойчивую, предсказуемую и справедливую структуру рынка.

В этой статье мы рассматриваем различные модели и формы оказания платежных услуг, сложившуюся в России юридическую экосистему платежных поставщиков, опыт европейского регулирования и формулируем некоторые рекомендации для российского рынка касательно принципов и ожидаемых результатов реформы платежной отрасли.

ПЛАТЕЖИ КАК КОММЕРЧЕСКАЯ УСЛУГА

Платежи — неотделимая часть жизни. Концепция платежа — возможно, одно из самых универсальных культурных явлений в мире. При этом безналичный платеж можно рассматривать как отдельный вид услуги с собственной инфраструктурой, правилами, условиями и игроками.

Если абстрагироваться от национального законодательства или конкретных финансовых организаций, безналичные платежи можно классифицировать:

— по структуре договорных отношений;

— по принципу используемых платежных средств (где под платежными средствами понимаются инструменты, используемые для оплаты товаров, приобретенных в рамках деловых отношений)[1];

— по типу сторон расчетов.

Также к платежам можно отнести услуги, сопряженные с их обработкой (например, предоставление краткосрочного овердрафта по карте).

Все безналичные платежи в настоящее время осуществляются через посредника. Этим они принципиально отличаются от наличных расчетов, где третья сторона не обязательна — наличные могут переходить напрямую из рук в руки. Статус посредника определяется национальным законодательством: это могут быть кредитные организации, поставщики платежных услуг, платежные институты и т. д. Но их роль в осуществлении платежей очень схожа.

Вряд ли мы увидим уход от посреднических моделей. Даже в проектах цифровых валют центрального банка платежи будут обрабатываться эмитентом, а офлайн-расчеты рассматриваются скорее как теоретическая возможность. В этой статье посредников в безналичном платеже мы будем называть поставщиками платежной услуги.

По структуре договорных отношений можно выделить три модели.

В простейшей модели и у плательщика, и у получателя заключен договор с одним поставщиком платежной услуги. Эта модель плохо масштабируема на конкурентных рынках, потому что приводит к формированию обособленных кластеров клиентов: чтобы платить и получать деньги без ограничений, потребители должны заключить договоры со всеми поставщиками платежных услуг — это логистически сложно. Монопольные рынки, напротив, к такой модели склоняются: крупный игрок, пользуясь системным влиянием, притягивает к себе все больше клиентов, снижая ценность более мелких поставщиков платежных услуг [Курушина Д. Е., Романова А. В., 2019]. Примером такой модели может быть классический денежный перевод внутри одного банка. Графическое представление операции представлено на рис. 1.

---

[1] *Means of Payment / Kullabs. URL: https://kullabs.com/class-10/accounts/trade/means-of-payment#:~:text=Means%20of%20payment%20are%20the,and%20for%20making%20cash%20purchases.*

Рисунок 1

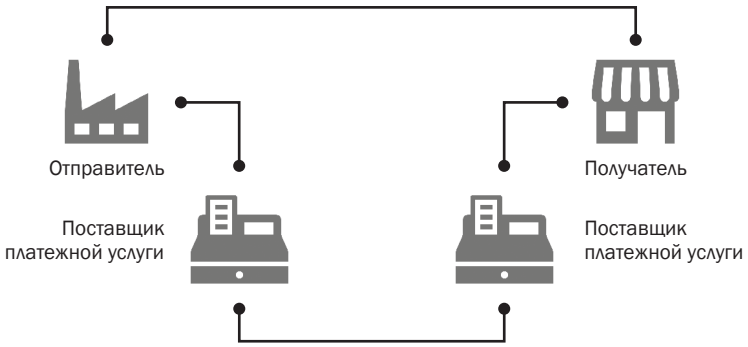
Модель 1. Одна организация обслуживает и получателя, и плательщика / Model 1. One organization serves both the recipient and the payer

Источник: составлено авторами на основе [Криворучко С. В. (ред.), 2021] / Source: compiled by the authors based on the [Krivoruchko S.V. (ed.), 2021].

С другой стороны, у плательщика и получателя могут быть заключены договоры с разными поставщиками платежных услуг. Чтобы деньги перемещались между поставщиками, эти поставщики заключают между собой двусторонний договор [Копытин В. Ю., 2005]. Модель удобна, когда на рынке есть несколько крупных игроков, но если их много, заключать двусторонние договоры логистически сложно (рис. 2). Примером может служить перевод по номеру телефона между Сбербанком и Тинькофф Банком.

Рисунок 2

Модель 2. Плательщика и получателя обслуживают разные организации, между которыми заключен прямой двусторонний договор / Model 2. The payer and the recipient are served by different organizations, between which a direct bilateral agreement is concluded

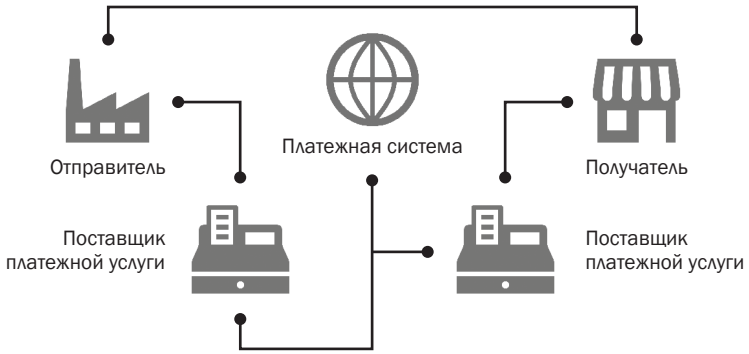


Источник: составлено авторами по [Копытин В. Ю., 2005] / Source: compiled by the authors based on the [Kopytin V. Yu., 2005].

Наконец, рынок может регулироваться при помощи дополнительного посредника — платежной системы. Платежные системы — это ответ рынка на проблему масштабирования платежных сервисов. На рынках с большим числом участников заключать двусторонние договоры, как в модели 2, очень сложно и дорого. К тому же существуют проблемы координации: кто-то должен контролировать действия сторон, рассматривать споры между ними и прочее. Платежная система — это такой же договор, только многосторонний. Присоединяться к нему и администрировать такую систему проще [Копытин В. Ю., 2005]. Примером применения платежной системы на рынке может служить оплата картой в магазине, если POS-терминал и карту обслуживают разные поставщики платежных услуг (рис. 3).

Рисунок 3

Модель 3. Плательщика и получателя обслуживают разные организации, но у этих организаций не прямой, а многосторонний договор в рамках платежной системы / Model 3. The payer and the recipient are served by different organizations, that have not a direct, but multilateral agreement within the payment system



Источник: составлено авторами по [Гринь И. А., Беспалов Р. А., 2015] / Source: compiled by the authors based on the [Grin I. A., Bespalov R. A., 2015].

По принципу используемых средств можно выделить две модели: использование наличных средств или переводы по счетам.

При использовании в безналичных платежах наличных денег плательщик приносит поставщику платежных услуг наличные деньги, они конвертируются в безналичные средства, а в точке назначения вновь конвертируются в наличные. Существуют и модификации этой модели, где наличные деньги используются только на стороне плательщика или на стороне получателя. Примером могут служить переводы между физлицами по системам денежных переводов [Чепаков Д. А., 2019].

Для осуществления перевода по счетам плательщик и получатель используют какую-либо форму счета — расчетный счет, депозитный счет, кредитный счет или электронный кошелек. С обеих сторон — безналичные деньги; конвертации в наличность и обратно не происходит. Примером может служить классический межбанковский перевод.

Наконец, по типу сторон расчетов можно выделить следующие платежи:

— C2B (от физических лиц к бизнесу) — платежи за товары и услуги, то есть платежи физического лица юридическому. В качестве получателя в этой типологической ситуации может выступать и государство, например при оплате налогов, пошлин и прочее.

— B2C (от бизнеса к физическим лицам) — платежи юридических лиц физическим. Например, при возврате денег в связи с отказом от товара/услуги. В качестве отправителя также могут выступать государственные структуры (например, при выплатах пособий). Хотя государство и является специфическим участником расчетов, с технологической точки зрения расчеты с ним аналогичны.

— B2B (от бизнеса к бизнесу) — платежи между юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. В качестве контрагентов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей могут выступать и государственные органы (например, при проведении госзакупок или выплате субсидий).

— P2P (от физического лица к физическому лицу) — переводы между физическими лицами [Седых И. А., 2016].

Следует отметить, что границы между разными типами переводов иногда стираются. К примеру, индивидуальные предприниматели могут принимать деньги от покупателей как физические лица, хотя в действительности это платежи за товары или услуги.

Отдельно на практике выделяются переводы наличными (*remittances*), когда плательщик передает наличные в одной точке, а получатель забирает их в другой. Но и эта модель претерпевает изменения: с ростом популярности безналичных инструментов классические remittances становятся все более нишевым продуктом.

В действительности переводы, вне зависимости от того, кто и кому платит, технически осуществляются очень похоже. Организаций, которые фокусировались бы только на одном типе операций, практически не существует. Как правило, участники рынка всегда специализируются на нескольких типах операций — например, работают не только с P2P-, но и C2B-переводами.

УСЛУГИ, СОПРЯЖЕННЫЕ С ОБРАБОТКОЙ ПЛАТЕЖЕЙ

Вместе с обработкой платежей на рынке возможно получить определенный спектр услуг, связанных с обработкой платежей, таких как:

— инициация платежей и агрегация финансовой информации (PISP/AISP);
— прием и выдача платежных инструментов;
— кредитование в связи с оказанием платежных услуг.

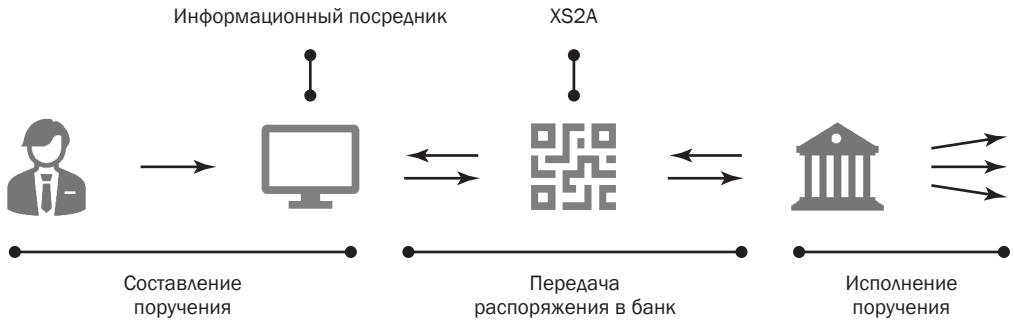
К новым типам платежных услуг можно отнести услуги по инициации платежей и услуги по агрегации финансовой информации, осуществляемые, соответственно, провайдерами услуг по инициации платежа (PISP) и провайдерами услуг по агрегации финансовой информации (AISP) [Шуст П. М., 2016].

Услуга по инициации платежа состоит в помощи клиенту по составлению платежного поручения, которое от его имени будет передано в финансовую организацию. Услуга по агрегации платежной информации состоит в получении организацией сведений о том, какими финансовыми сервисами пользуется клиент, их анализе и предоставлении сводного обзора его финансового состояния для планирования личного бюджета [Барбасура Д., 2019].

Таким образом, PISP и AISP оперируют только информацией, «не касаясь» денег потребителей, но определенно оказывают финансовые услуги [Достов В. Л. и др., 2016]. Схема предоставления услуги отражена на рис. 4.

Рисунок 4

Схема работы инициации платежей и агрегации финансовой информации (PISP/AISP) / Scheme of operation of payment initiation and financial information aggregation (PISP/AISP)



Источник: составлено авторами на основе Директивы (ЕС) 2015/2366 Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2015 г. о платежных услугах на внутреннем рынке [Центр анализа финансовых технологий, Ассоциация «АЭД», 2017] / Source: compiled by the authors based on Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and the Council of 25 November 2015 on payment services in the domestic market (Payment Services Directive) [Center for Analysis of Financial Technologies, Association "AED", 2017].

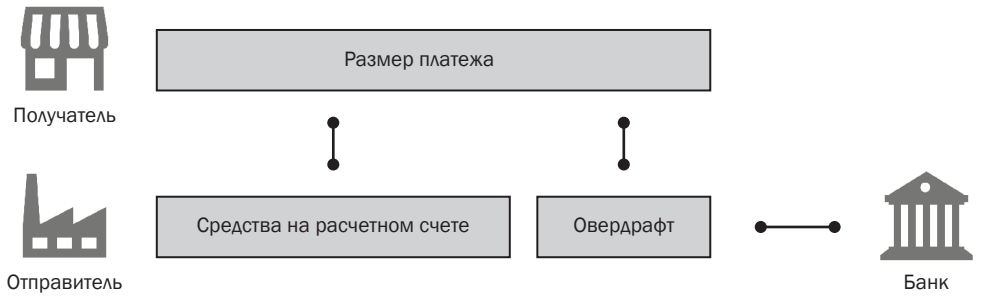
Поставщики платежных услуг могут предоставлять своим клиентам также и услугу по приему и выдаче платежных инструментов. Платежные инструменты — это всего лишь способ упростить жизнь плательщика и получателя. Плательщики могут передавать распоряжения о переводе, а получатели — быстро получать информацию о поступающем в их пользу переводе. Технически прием и выдача платежных инструментов не обязательно связаны с переводами денежных средств. Например, в моделях PISP счет клиента может быть открыт у одного поставщика, а платежный инструмент предоставлен другим. Примером подобной услуги может выступать выдача банковской карты или установка POS-терминала в магазине.

Некоторые услуги не являются в полном смысле «платежными», но они оказываются в неразрывной связи с платежом.

Наиболее ярким примером такой услуги является кредит для совершения перевода (рис. 5).

Рисунок 5

Кредитование в связи с оказанием платежных услуг / Loan in connection with the provision of payment services



Источник: составлено авторами по [Криворучко С. В. (ред.), 2021] / Source: compiled by the authors based on the [Krivoruchko S. V. (ed.), 2021].

Если у плательщика нет необходимой суммы для платежа, то поставщик платежных услуг может предоставить ее в кредит. В отличие от ипотечного кредита или обычного кредита наличными такие кредиты предоставляются для совершения конкретного перевода — на конкретную сумму и в конкретных целях [Криворучко С. В. (ред.), 2021]. В эту же категорию попадают технические овердрафты — например, когда уже после инициации перевода изменился курс валют и финальная сумма стала немного больше.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЕЖНЫХ УСЛУГ В РОССИИ

В российском платежном законодательстве нет понятия «платеж». С формальной точки зрения платеж — это просто подвид перевода денежных средств. Под «платежной услугой» понимается «услуга по переводу денежных средств, услуга почтового перевода и услуга по приему платежей». Отсутствует в России и понятие «поставщиков платежных услуг» — этот термин применяется только к иностранным организациям.

При всем этом российское законодательство предусматривает большое число типов организаций, фактически оказывающих платежные услуги населению и бизнесу. В этом разделе мы делаем попытку классифицировать все многообразие юридических форматов на отечественном платежном рынке. Мы не рассматриваем Банк России и Внешэкономбанк как поставщиков платежных услуг, поскольку они не оказывают розничные услуги клиентам (во всяком случае, пока). Наш анализ также не включает «Почту России» как игрока со специфическим статусом.

Текущая экосистема поставщиков платежных услуг в России имеет следующий вид (рис. 6).

Рисунок 6

Экосистема поставщиков платежных услуг в России / Ecosystem of payment service providers in Russia

Источник: составлено авторами на основе Федерального закона «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1, Федерального закона «О национальной платежной системе» от 27.06.2011 № 161-ФЗ / Source: compiled by the authors based on the Federal Law "On Banks and banking Activities" of 02.12.1990 № 395-1, the Federal Law "On the national payment System" of 27.06.2011 № 161-FZ.

Рассмотрим каждого игрока подробнее.

Основой российского финансового рынка являются кредитные организации. Но фактически это собирательный термин для очень разных типов игроков — от крупных универсальных государственных банков до небольших региональных и узкоспециализированных компаний.

На вершине этой пирамиды находятся банки, для которых оказание платежных услуг — это стандартная часть лицензии. Хотя в России банки могут обладать двумя типами лицензий — универсальной и базовой (на 1 апреля 2021 г. из 357 банков в России 32 % имели базовую лицензию, 68 % — универсальную)[2], в части оказания платежных услуг различия между этими типами лицензий присутствуют, но не являются кардинальными.

В контексте оказания платежных услуг основным отличием в типе лицензии является лишь то, что банкам с базовой лицензией нельзя открывать корреспондентские счета в иностранных финансовых организациях (за исключением случаев, если это необходимо для участия в платежной системе), а также оказывать некоторые услуги иностранным контрагентам. Это ограничение применительно к обслуживанию переводов в российской юрисдикции малозначительно. Поэтому авторы в рамках данной статьи предлагают считать, что лицензия банка (будь она базовой или универсальной) оказывает довольно малое влияние на возможность предоставлять платежные услуги и в контексте роли банков на рынке платежей ей можно пренебречь.

Таким образом, российские банки предоставляют платежные услуги в силу своей более широкой лицензии. Для них платежные сервисы — одна из многих финансовых услуг, которые они оказывают бизнесу и населению.

На втором уровне располагаются небанковские кредитные организации (НКО). На 1 мая 2021 г. в России совокупно действуют 75 операторов электронных денежных средств (ЭДС)[3], которые делятся на три типа: расчетные небанковские кредитные организации (РНКО), платежные небанковские кредитные организации (ПНКО) и небанковские депозитно-кредитные организации (НДКО).

---

[2] *Количественные характеристики банковского сектора Российской Федерации / Банк России, 2021. URL: https://cbr.ru/statistics/bank_sector/lic.*

[3] *Перечень операторов электронных денежных средств / Банк России, 2021. URL: https://www.cbr.ru/registries/nps/oper_zip.*

Термин «небанковские кредитные организации» может вводить в заблуждение, поскольку в соответствии со своей лицензией НКО имеют право совершать банковские операции (в том числе платежные). Поэтому в контексте мировой практики НКО стоит считать не небанковскими игроками, а малыми банками, с более мягкими требованиями по регулированию. Изначально НКО рассматривались как специализированные «платежные банки». Целью введения ПНКО, в частности, была легализация операторов ЭДС — к таковым, например, относятся «Яндекс.Деньги» (сейчас — «Юмани»). Предполагалось, что подпавшие под регулирование операторы ЭДС будут получать именно этот статус — из этого был определен перечень разрешенных им операций. ПНКО, как правило, фокусируются на оказании следующих услуг:

— проведение мгновенных платежей в пользу третьих лиц без открытия счета, в том числе с использованием терминалов самообслуживания;

— предоставление и обслуживание электронных кошельков.

С точки зрения регулирования ПНКО — самый простой и функционально ограниченный тип кредитной организации. В отличие от ПНКО РНКО разрешено совершение более широкого спектра операций (см. табл. 1). РНКО — самый популярный статус для систем денежных переводов.

Таблица 1

Сравнение функционала РНКО и ПНКО / Comparison of settlement non-bank credit institutions and payment non-bank credit institutions functionality

РНКО	ПНКО
Открытие и ведение банковских счетов юридических лиц	Открытие и ведение банковских счетов юридических лиц (только в части банковских счетов юридических лиц в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов)
Осуществление расчетов по поручению юрлиц, в т. ч. банков-корреспондентов, по их банковским счетам	Осуществление переводов денежных средств по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам (только в части банковских счетов юридических лиц в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов)
Инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание юридических лиц	Инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц (только в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов)
Осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов)	Осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов)
Купля-продажа иностранной валюты в безналичной форме	
Осуществление деятельности на рынке ценных бумаг	

Источник: составлено авторами на основе Приложений 38 и 40 к Инструкции Банка России от 2 апреля 2010 г. № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» (с изменениями от 24 марта 2020 г.) / Source: compiled by the authors on the basis of Appendix 38 and Appendix 40 to the Instructions of the Bank of Russia of April 2, 2010 № 135-I "On the Procedure for the Bank of Russia to Make a Decision on the State Registration of Credit Institutions and the issuance of licenses for banking Operations" (as amended on March 24, 2020).

В 2018 г. требования к минимальному капиталу ПНКО и РНКО стали одинаковыми и составили 90 млн руб.[4] Это существенно снизило привлекательность ПНКО, и мы наблюдаем

[4] *П. 3 ст. 11 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1.*

снижение числа игроков с соответствующей лицензией (по состоянию на 06.05.2021 в России действует 36 РНКО и 8 ПНКО)[5]. Тем не менее говорить о неактуальности небанковских кредитных организаций преждевременно. Именно на базе НКО строятся социальные проекты («школьные карты», «транспортные карты» и пр.), партнерские платежные проекты с социальными сетями, ретейлом и прочими небанковскими игроками, системы электронных денег.

Следующее звено российской платежной системы — банковский платежный агент. Это юридическое лицо, не являющееся кредитной организацией, или индивидуальный предприниматель, которые привлекаются кредитной организацией в целях осуществления отдельных банковских операций. Банковские платежные агенты имеют право привлекать для ограниченного перечня операций субагентов.

Идея банковских платежных агентов не нова: в мире такую модель называют «агентским банкингом» — когда банк делегирует взаимодействие с клиентом третьей стороне. В России, как видно из термина, такое делегирование допустимо при оказании платежных услуг.

Банковский платежный агент может:

— принимать и выдавать физическому лицу наличные денежные средства. Денежные средства могут приниматься для любых типов платежей;

— обеспечивать предоставление клиенту и использование им электронных средств платежа (банковская карта или электронный кошелек);

— идентифицировать клиента в целях осуществления перевода денежных средств (наличных и электронных) без открытия банковского счета с предоставлением клиенту электронного средства платежа[6].

Предполагалось, что банковские платежные агенты и субагенты повысят конкуренцию на рынке платежей. Но статус этих игроков оказался ограниченным — в своей деятельности они не самостоятельны и полностью зависят от кредитной организации. Например, для приема платежей через БПА магазины должны заключать договор с банком, а не с агентом.

Относительно новая концепция в платежном законодательстве, которая появилась в 2020 г., — платежные агрегаторы. Формально они представляют собой всего лишь новый тип банковского платежного агента. Но в отличие от «классических» БПА агрегаторы могут работать с безналичными платежами. Закон «О национальной платежной системе» устанавливает два типа агрегаторов:

— участвующие в переводе денежных средств (то есть принимающие безналичные платежи на свой счет для последующего перевода конечному получателю);

— не участвующие в переводе денежных средств (передает только информацию о платежах)[7].

Согласно закону «О национальной платежной системе» платежным агрегаторам разрешено:

— проводить идентификацию клиентов — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (в пользу которых планируется принимать безналичные платежи);

— предоставлять юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям программные средства или технические устройства, обеспечивающие прием электронных средств платежа (например, POS-терминалы);

---

[5] *Список кредитных организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации по состоянию на 12.05.2021 / Банк России, 2021. URL: http://www.cbr.ru/banking_sector/credit/FullCoList/.*

[6] *Ч. 1 ст. 14 Федерального закона (ред. от 22.12.2020) «О национальной платежной системе» от 27.06.2011 № 161-ФЗ.*

[7] *П. 31 ст. 3 Федерального закона (ред. от 22.12.2020) «О национальной платежной системе» от 27.06.2011 № 161-ФЗ.*

— участвовать в переводе денежных средств в пользу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по операциям с использованием электронных средств платежа;

— самостоятельно осуществлять расчеты с получателями[8].

При этом, как и другие типы БПА, платежный агрегатор несамостоятелен: он обязан иметь специальный счет в привлекающем его банке, заключать договоры с клиентами от имени банка, а банк должен проверять корректность расчетов. В связи с этим агрегаторам для осуществления своей деятельности нужно сначала найти банк, который будет готов с ними работать и нести соответствующие издержки.

Особое положение в многообразии поставщиков платежных услуг в России занимают платежные агенты. В отличие от кредитных организаций они не лицензируются и не находятся под надзором Банка России. При этом в отличие от банковских платежных агентов данный тип организаций имеет право выступать в собственном качестве, т. е. от своего имени, а не от имени оператора по переводу денежных средств (банка).

Платежный агент вправе принимать исключительно наличные средства от физического лица — плательщика для исполнения денежных обязательств перед получателем (в том числе по ЖКУ). Все операции платежного агента осуществляются через специальный счет, открытый ему в кредитной организации. На него же в обязательном порядке должны зачисляться все полученные наличные. Точно такой же способ контроля используется и в отношении банковских платежных агентов.

По итогам 2020 г. платежные агенты приняли платежей на более чем 457 млрд руб., что сопоставимо с суммами, принятыми банковскими платежными агентами (429,26 млрд руб.)[9]. Всего платежным агентам было открыто 12 600 специальных счетов (реальное число платежных агентов чуть меньше, поскольку у одного агента может быть несколько счетов).

Статистика показывает снижение популярности платежных агентов. С 2017 г. объем операций, который они совершали, снизился на 57 %, число открытых ими счетов — на 40 %[10]. Отчасти это связано с уходом с рынка некоторых игроков, которые не смогли конкурировать с иными, более функциональными моделями оказания платежных услуг. Рынок покинули и некоторые недобросовестные игроки, которые злоупотребляли функционалом платежных агентов для совершения незаконных операций. В соответствии со стратегией развития Национальной платежной системы до 2023 г. предполагается перевод платежных агентов под надзор Банка России [Банк России, 2021].

Сравнение функционала банковских платежных агентов, платежных агентов и банковских платежных агрегаторов представлено в табл. 2.

Таблица 2

Сравнение функционала банковских платежных агентов, платежных агентов и банковских платежных агрегаторов / Comparison of the functionality of bank payment agents, payment agents and bank payment aggregators

	Банковские платежные агенты	Платежные агрегаторы	Платежные агенты
Действуют от собственного имени	–	–	+
Принимают наличные деньги	+	–	+
Принимают безналичные денежные средства	–	+	–

[8] *Ч. 2 ст. 14.1 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О национальной платежной системе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).*

[9] *Основные показатели развития национальной платежной системы / Банк России. Статистика национальной платежной системы, 2021. URL: https://cbr.ru/statistics/nps/psrf/.*

[10] *Там же.*

	Банковские платежные агенты	Платежные агрегаторы	Платежные агенты
Осуществляют расчеты с получателем самостоятельно	–	+	+
Принимают денежные средства физических лиц в пользу физических лиц (remittances)	+	–	–

Источник: составлено авторами на основе Федерального закона «О национальной платежной системе» от 27.06.2011 № 161-ФЗ / Source: compiled by the authors based on the Federal Law "On the National Payment System" of 27.06.2011 № 161-FZ.

Отдельно в законе «О национальной платежной системе» выделены поставщики платежных приложений.

Поставщик платежного приложения — юридическое лицо (в том числе иностранная организация), предоставляющее на основании договора с оператором по переводу денежных средств платежное приложение для его применения клиентами оператора[11]. Платежное приложение представляет собой приложение, позволяющее плательщику — клиенту банка составлять и передавать распоряжения в целях осуществления перевода денежных средств с использованием электронного средства платежа. Под это определение подпадают, в частности, сервисы для безналичной отплаты при помощи смартфона: Apple Pay, Google Pay, Mir Pay и т. д.

Закон устанавливает, что поставщик платежного приложения при работе с банком должен обеспечивать защиту информации клиентов. Кроме того, с 1 июля 2021 г. Банк России имеет возможность обязать поставщика платежного приложения использовать национальные платежные инструменты (прежде всего речь идет о платежной системе «Мир»)[12].

Поставщики платежных приложений формально похожи на сервисы по инициации платежей (PISP). Они не касаются денег и отвечают только за информационное взаимодействие между участниками платежной цепочки. Но в отличие от европейской практики в России для своей деятельности эти организации обязаны заключить договор с кредитной организацией.

Наконец, следует выделить такой тип организаций, как операторы услуг информационного обмена. Под услугами информационного обмена закон понимает услуги обмена информацией при осуществлении операций с использованием электронных средств платежа между операторами по переводу денежных средств и их клиентами и (или) между операторами по переводу денежных средств и иностранными поставщиками платежных услуг[13]. На практике под определение оператора услуг информационного обмена подпадают процессинговые центры.

В отличие от всех других перечисленных игроков операторы услуг информационного обмена не взаимодействуют с потребителями напрямую, поэтому их можно назвать технологическими провайдерами.

Таким образом, платежные агенты и платежные агрегаторы в России, по существу, выполняют в платежной системе одну-две узкоспециализированные функции (например, являются посредниками для платежей физических лиц или обслуживают наличные переводы бизнеса). Кроме того, получая статус платежного агента, организация не может автоматически получить функционал платежного агрегатора — для этого она должна отдельно получить статус банковского платежного агента. Наконец, несмотря на то что в России на рынке

---

[11] *П. 29 ст. 3 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).*

[12] *П. 2 ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" и статью 8 Федерального закона "О национальной платежной системе"» от 30.12.2020 № 499-ФЗ.*

[13] *П. 33 ст. 3 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).*

платежей действует три агентские модели, ниша приема безналичных платежей фактически не заполнена — традиционно считается, что это специфически банковская услуга.

В России сформировалась довольно сложная экосистема провайдеров платежных услуг. Она остается преимущественно банкоцентричной, что ограничивает конкуренцию — порог входа в этот и без того весьма монополизированный рынок довольно высок. Единственным примером небанковского поставщика платежных услуг являются платежные агенты, но их функционал существенно ограничен (они могут только принимать наличные в пользу юрлиц и ИП), и при этом они не являются поднадзорными Банку России. Любое участие в приеме безналичных платежей в России связано с банковской деятельностью и получением банковской лицензии. По большому счету, при всем разнообразии «платежного зоопарка» в нем остаются пробелы. К тому же существующая структура очевидно чрезвычайно сложна.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПЛАТЕЖНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ВТОРАЯ ПЛАТЕЖНАЯ ДИРЕКТИВА

Платежные институты — это краеугольный камень европейского платежного законодательства, которое является модельным для многих юрисдикций. Платежные реформы во многих странах полностью или частично основаны на репликации успешных европейских практик.

Платежные институты как отдельный тип игроков были введены еще в первой редакции платежной директивы ЕС. Это специальная категория организаций, которые могут оказывать только платежные, но никакие иные финансовые услуги. Для осуществления своих функций платежные институты открывают счета в коммерческих банках. Однако в отличие от России они не являются агентами банков или особым типом банка, а лишь действуют на основе специальной авторизации от регулятора, причем получение лицензии не требуется.

Как и в России, банки в ЕС оказывают платежные услуги в силу своего статуса и не должны получать отдельный статус платежного института.

Вторая платежная директива (Директива (ЕС) 2015/2366 Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2015 г. о платежных услугах на внутреннем рынке) расширяет спектр допустимых для платежных институтов платежных сервисов, включив в них услуги по агрегации финансовой информации и инициации платежей [Центр анализа финансовых технологий, Ассоциация «АЭД», 2017].

Согласно Второй платежной директиве платежные институты в Европейском союзе могут оказывать следующие услуги:

— услуги по внесению наличных на платежный счет и совершению иных операций для управления платежным счетом;

— услуги по снятию наличных с платежного счета и совершению иных операций для управления платежным счетом;

— исполнение платежных операций, включая переводы денежных средств на платежный счет, открытый у провайдера платежных услуг, обслуживающего клиента, или у иного провайдера платежных услуг:

а) совершение операций прямого дебетования, включая разовое прямое дебетование;

б) совершение платежных операций с использованием платежной карты или иного аналогичного устройства;

в) совершение кредитовых переводов, включая операции на основе длительных поручений;

— исполнение платежных операций за счет кредитной линии, предоставляемой пользователю платежных услуг:

а) совершение операций прямого дебетования, включая разовое прямое дебетование;

б) совершение платежных операций с использованием платежной карты или иного аналогичного устройства;

в) совершение кредитовых переводов, включая операции на основе длительных поручений;

— эмиссия платежных инструментов и/или обеспечение приема платежных инструментов (эквайринг);

— услуги по совершению денежных переводов;

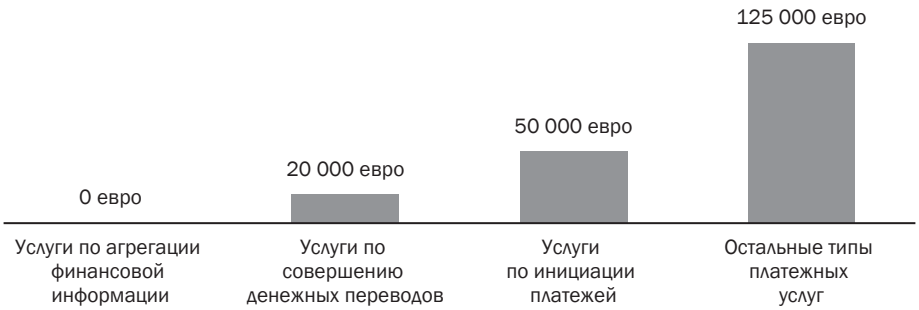
— услуги по инициации платежей;

— услуги по агрегации платежной информации.

В зависимости от оказываемых услуг к платежным институтам предъявляются разные требования в части минимального размера первоначального капитала (рис. 7).

Рисунок 7

Минимальный размер первоначального капитала платежного института в зависимости от оказываемых услуг / The minimum amount of the initial capital of the payment institution, depending on the services provided



Источник: составлено авторами на основе Директивы (ЕС) 2015/2366 Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2015 г. о платежных услугах на внутреннем рынке (неофиц. перевод) [Центр анализа финансовых технологий, Ассоциация «АЭД», 2017] / Source: compiled by the authors based on Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the domestic market (unofficial translation) [Center for Analysis of Financial Technologies, Association AED, 2017].

При этом малые платежные институты (с годовым оборотом до 3 млн евро) решением государств ЕС могут быть освобождены от этих и ряда иных требований (например, обязательного аудита, требований по размеру собственных средств и минимального капитала, необходимости получать разрешение на осуществление деятельности).

Не следует путать платежные институты и институты электронных денег. Институт электронных денег (*Electronic money institution, EMI*) — это компания, прошедшая авторизацию у надзорного органа на эмиссию электронных денег. Юридически EMI отделены от банков и платежных институтов. Выпуск и перевод электронных денег рассматривается как отдельная деятельность. При этом банки имеют право выпускать и переводить электронные деньги в силу своего статуса.

Таким образом, европейское платежное регулирование можно назвать функционал-центричным: в центре находятся услуги, которые могут оказывать платежные организации. Это отличается от российской практики, где законодательство сфокусировано на категоризации иерархически выстроенных типов поставщиков платежных услуг.

ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ ПЛАТЕЖНЫХ ИНСТИТУТОВ В РОССИИ

Как было продемонстрировано выше, в России сформировалась довольно сложная экосистема провайдеров платежных услуг. Она остается преимущественно банкоцентричной

и иерархичной. Этот подход усложняет регулирование, ограничивает возможности конкуренции и в некоторых случаях является источником юридической неопределенности.

Существующая структура российского платежного регулирования, по нашему мнению, имеет следующие недостатки.

1. Избыточная дифференциация типов организаций на рынке. Исторически каждый из типов организаций создавался регулятором для оказания конкретных наборов услуг. При этом некоторые из институтов — это попытка легализовать уже существовавшие на момент принятия законодательных поправок модели оказания услуг.

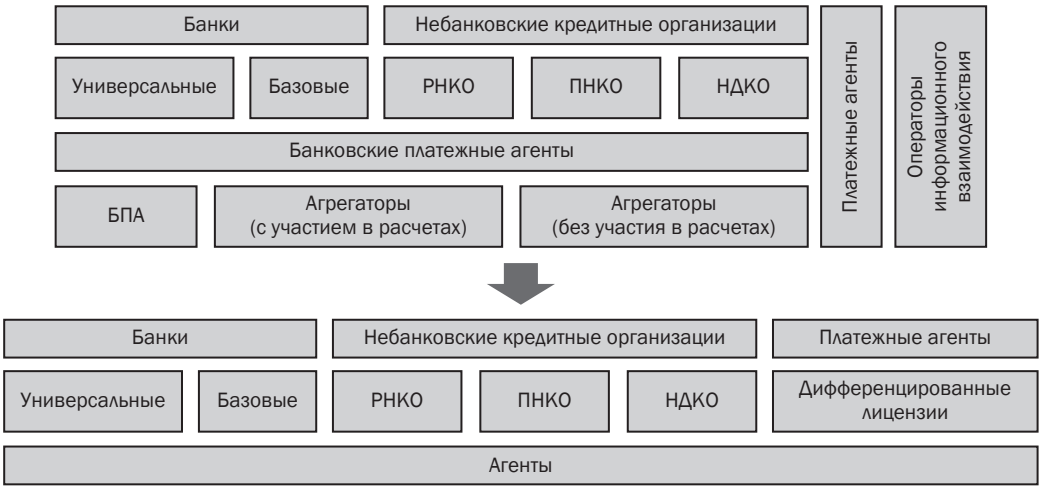
2. Банкоцентричность. В силу банкоцентричности значительная часть провайдеров платежных услуг фактически не имеет полной самостоятельности и действует от имени банка — в частности, банковские платежные агенты, субагенты, платежные агрегаторы (с участием в переводе средств и без него). Это сужает самостоятельность игроков и фактически повышает барьеры для входа на рынок и издержки ведения бизнеса. Банки неизбежно видят в агентах собственных конкурентов, при этом открытие специальных банковских счетов является для кредитных организаций источником регулятивного риска.

3. Не все участники рынка платежей находятся под надзором Банка России. Деятельность платежных агентов регулируется отдельным Федеральным законом № 103-ФЗ. Это создает препятствия для регулятора в проведении единой для всего рынка политики.

Излишне широкие формулировки создают неопределенность относительно квалификации той или иной деятельности. Нормативные акты имеют достаточно размытые формулировки: из-за этого не всегда можно понять, попадает та или иная деятельность под регулирование или нет. Например, фактически под определение платежного агрегатора попадает и большое число сервисов, которые принимают платежи, но не находятся под надзором Банка России (агрегаторы такси, маркетплейсы, курьерские службы, сервисы бронирования и т. д.), но эффективный надзор в силу многочисленности этих субъектов невозможен. Это приводит к отсутствию четких правил игры, что создает высокую неопределенность — дополнительные риски для существующих и барьеры для будущих участников рынка. Решить эти проблемы могла бы новая структура российского платежного рынка (рис. 8).

Рисунок 8

Оптимизация структуры российского платежного рынка / Optimization of the structure of the Russian payment market



Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Текущая система российского платежного рынка рассматривает платежных агентов и агрегаторов как обособленные институты. Как мы указывали выше, платежные агенты не могут принимать безналичные платежи, не получая одновременно статус платежного агрегатора. Предлагаемая нами структура российского платежного рынка должна прежде всего решить эту проблему. Мы предлагаем ввести в российское правовое поле новую категорию организаций — платежные институты, которые в целом должны совместить в себе функционал и платежных агентов, и платежных агрегаторов, оказывая при этом услуги от своего имени. При этом существующие платежные агенты и агрегаторы должны получить возможность легко сменить свой статус на «платежный институт» и обратно. Это позволит избежать дисбаланса на рынке и учесть интересы действующих игроков.

Однако подобная трансформация без должных сопутствующих реформ может привести и к негативным последствиям. Основными рисками введения платежных институтов в России являются:

— высокие издержки регулятора на надзор за платежными институтами и, как следствие, отсутствие должного контроля за исполнением требований регулятора по надзору.

— формирование непропорционально высоких требований к платежным институтам, ограничивающих развитие этого типа организаций.

— создание арбитража — наделение платежных институтов теми же функциями, что и кредитных организаций, но с более мягким регулированием;

— отказ кредитных организаций обслуживать платежные институты (например, открывать им счета);

— ненамеренное ужесточение требований нормативных актов ко всем субъектам рынка в рамках общего реформирования регулирования;

— чрезмерное усложнение существующей регулятивной базы, основанной на Федеральном законе № 161-ФЗ и принятых в его исполнение нормативных актов.

По нашему мнению, введение нового института должно сопровождаться общей структурной реформой рынка платежей.

Как единственный небанковский поставщик платежных услуг платежный агент может принимать только наличные денежные средства. Но нет никаких причин, почему платежные агенты не могли бы принимать в интересах получателей на собственные специальные счета денежные средства в безналичной форме.

Платежные институты должны стать фактически расширенной версией платежных агентов: иметь право принимать средства в наличной и безналичной формах на собственный счет, открытый в кредитной организации, в целях перевода в пользу третьих лиц (физических и юридических). Им должно быть разрешено также предоставление кредитов ограниченного размера для осуществления платежей. В отдельный функционал платежных институтов должны быть выделены услуги по инициации платежей и агрегации финансовой информации (PISP и AISP) — сейчас эта деятельность в России никак не регулируется.

У платежных институтов не должно быть запрета на совмещение нескольких типов деятельности. По нашему мнению, функционал платежных институтов будет приближен к функционалу платежных агентов. При этом дополнительно следует рассмотреть наделение платежных институтов правом:

— предоставления электронных средств платежа (в т. ч. эмиссии карт) от собственного имени.

— заключения договоров о приеме ЭСП (эквайринга) от собственного имени.

Платежные институты должны иметь право оказывать услуги от собственного имени. При этом операции с денежными средствами должны осуществляться через специальный банковский счет платежного института, открытый в кредитной организации. Тем не менее, несмотря на то что подобная самостоятельность в контексте текущего российского

законодательства может рассматриваться как рост самостоятельности игроков, в соответствии с международной практикой за платежными институтами, как самостоятельными участниками рынка, должен быть обеспечен эффективный надзор. При этом, в силу потенциально чрезвычайно широкого круга платежных институтов, интерес к получению этого статуса, вероятно, возникнет и у ретейлеров — целесообразно предусмотреть введение на этом рынке института саморегулирования.

Разрешение на деятельность или лицензия платежного института не должны быть «пакетными», у организации должна быть возможность выбора необходимых функций. От этого выбора будет зависеть перечень регулятивных обязанностей и предъявляемых к институту требований.

Представляется критически важным обеспечение единообразия регулирования. Следует избегать необоснованного арбитража между организациями, формально имеющими разные статусы, но фактически оказывающими одинаковые услуги. Этот принцип должен применяться и в части пруденциальных требований, и в части иных нормативных обязанностей — например, по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма.

Введение платежных институтов не должно усложнять и без того сложную структуру рынка. Мы считаем неизбежным, что одновременно с введением платежных институтов должны быть устранены некоторые категории поставщиков платежных услуг со схожим или пересекающимся функционалом:

— платежные институты являются более функциональной альтернативой платежным агентам. Поэтому сохранение платежных агентов как самостоятельной сущности нецелесообразно;

— в соответствии с принципами функционального регулирования следует отменить сложную дифференциацию банковских платежных агентов. Как агенты БПА должны иметь право оказывать любые услуги от имени кредитной организации или платежного института. Выделение платежных агрегаторов в отдельную категорию организаций представляется стратегически нецелесообразным.

Тем не менее критически важно, чтобы регулятивные изменения не были направлены лишь на привлечение новых игроков и полностью игнорировали интересы существующих компаний.

Чтобы реформа не привела к разрушению существующей структуры рынка, по нашему мнению, следует предусмотреть возможность упрощенного процесса трансформации кредитных организаций и платежных агентов в платежные институты и обратно. Это позволит с минимальными издержками ребалансировать систему, сохранив пространство для маневра для всех игроков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В России сформировалась довольно запутанная и сложная структура поставщиков платежных услуг, что создает проблемы правоприменения и барьеры для входа на рынок новых игроков. Эта структура может быть упрощена, и этому должно способствовать введение в России платежных институтов. Сутью реформы платежного рынка, по нашему мнению, должно стать упрощение регулирования, введение прозрачных и понятных правил игры для небанковских игроков. Рынок должен пройти период адаптации и ребалансировки, не поставив под угрозу поступательное развитие безналичных платежей в стране.

Чтобы реформа не привела к разрушению существующей структуры рынка, следует принять во внимание следующие соображения.

1. Платежные институты должны стать более функциональной версией платежных агентов, с правом самостоятельного приема безналичных платежей и оказания услуг, аналогичных PISP и AISP. При этом платежные институты должны быть поднадзорны регулятору.

2. Проведение реформы платежного рынка не должно ставить в невыгодное положение существующих игроков. Поэтому у действующих кредитных организаций и платежных агентов должно быть право упрощенной смены статуса и трансформации в платежные институты и обратно.

Список источников

Барбасура Д. Опыт внедрения PSD2/Open Banking в Европейском союзе / Международные банковские операции. 2019. № 1. URL: http://www.reglament.net/bank/mbo/2019_1.htm.

Гринь И. А., Беспалов Р. А. Роль платежной системы в организации работы банка с пластиковыми картами // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Экономика (2015). № 3. С. 99–104.

Достов В. Л., Мамута М. В., Шуст П. В. Новое в регулировании розничных платежных услуг в Европейском союзе // Деньги и кредит. 2016. № 7. С. 25–30.

Директива (ЕС) 2015/2366 Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2015 года о платежных услугах на внутреннем рынке / Пер. А. Леоновой (неофиц.), ред. П. Шуст. Центр анализа финансовых технологий, Ассоциация «АЭД», 2017. URL: https://3cc1aa74-11ef-427e-b041-01328c5a2881.filesusr.com/ugd/643f5f_63d97ebb75154f58a7ac68283ac6e25c.pdf.

Копытин В. Ю. Модели осуществления расчетов в платежных системах // Банковская система. 2005. № 3. С. 9–20.

Курушина Д. Е., Романова А. В. Система быстрых платежей ЦБ РФ как профилактика монополизации P2P-переводов / Современная антимонопольная политика России: правоприменительная практика в Брянской области: сб. науч. работ. Брянский государственный университет им. академика И. Г. Петровского, 2019. С. 99–101.

Стратегия развития национальной платежной системы на 2021–2023 годы / Банк России, 2021. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/120210/strategy_nps_2021-2023.pdf.

Седых И. А. Рынок интернет-торговли в РФ / Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, 2016. URL: https://dcenter.hse.ru/data/2017/03/10/1169536647/Рынок%20Интернет-торговли%20в%20РФ%202016.pdf.

Современные платежные системы и технологии: учебник / Под ред. С. В. Криворучко. М.: КноРус, 2021, 248 с.

Чепаков Д. А. Фундаментальная характеристика и особенности функционирования систем быстрых платежей // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 2 (116). С. 173–178.

Шуст П. М. Концепция «открытого банкинга». Интерфейс правит миром / Центр анализа финансовых технологий, Ассоциация «АЭД», 2016. URL: https://3cc1aa74-11ef-427e-b041-01328c5a2881.filesusr.com/ugd/643f5f_7661ffb6a1a2443ea5f4174fb2a3180b.pdf.

References

Bank of Russia (2021). Strategy for the Development of the National Payment System for 2021–2023 (In Russ.). Available at: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/120210/strategy_nps_2021-2023.pdf.

Barbasura D. (2019). The Experience of Implementing PSD2/Open Banking in the European Union. *Mezhdunarodnye bankovskie operatsii — International Banking Operations*, no. 1 (In Russ.). Available at: http://www.reglament.net/bank/mbo/2019_1.htm.

Chepakov D.A. (2019). Fundamental Characteristics and Functioning Features of Fast Payment Systems. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta — Bulletin of St. Petersburg State University of Economics*, no. 2 (116), p. 173–178 (In Russ.).

Center for Analysis of Financial Technologies, Association “AED” (2017). Unofficial Translation of the Payment Services Directive. Translated by A. Leonova, ed. P. Shust (In Russ.). Available at: https://3cc1aa74-11ef-427e-b041-01328c5a2881.filesusr.com/ugd/643f5f_63d97ebb75154f58a7ac68283ac6e25c.pdf.

Dostov V.L., Mamuta M.V., Shust P.V. (2016). New Regulation of Retail Payment Services in the European Union. *Den’gi i kredit — Money and Credit*, no. 7, pp. 25–30 (In Russ.).

Grin I.A., Bespalov R.A. (2015). The Role of the Payment System in the Bank Work Organization With Plastic Cards. *Nauchnyi vestnik Volgogradskogo filiala RANKhiGS. Seriya: Ekonomika — Scientific Bulletin of the Volgograd Branch of the RANEPA. Series: Economics*, no. 3. pp. 99–104 (In Russ.).

Krivoruchko S.V. (ed.) (2021). Modern Payment Systems and Technologies: textbook. Moscow: KnoRus Publ., 248 p.

Kopytin V.Yu. (2005). Models of Settlement Implementation in Payment Systems. *Bankovskaya sistema — Banking System*, no. 3, p. 9–20 (In Russ.).

Kurushina D. E., Romanova A.V. (2019). Fast Payment System of the Central Bank of the Russian Federation as a Prevention of Monopolization of P2P Transfers. Modern Antimonopoly Policy of Russia: Law Enforcement Practice in the Bryansk Region. Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education Ivan Petrovsky Bryansk State University, pp. 99–101 (In Russ.).

Sedykh I.A. (2016). Internet Trade Market in the Russian Federation. National Research University Higher School of Economics (In Russ.). Available at: https://dcenter.hse.ru/data/2017/03/10/1169536647/Рынок%20Интернет-торговли%20в%20РФ%202016.pdf.

Shust P.M. (2016). The Concept of Open Banking. Interface Rules the World. Center for Financial Technology Analysis (In Russ.). Available at: https://3cc1aa74-11ef-427e-b041-01328c5a2881.filesusr.com/ugd/643f5f_7661ffb6a1a2443ea5f4174fb2a3180b.pdf.

Информация об авторах

***Виктор Леонидович Достов**, главный научный сотрудник ЦК НТИ «Технологии распределенных реестров СПбГУ», г. Санкт-Петербург; председатель совета Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД», г. Москва; руководитель подгруппы по вопросам идентификации межведомственной рабочей группы по электронному взаимодействию при Банке России, г. Москва*

***Павел Михайлович Шуст**, главный специалист ЦК НТИ «Технологии распределенных реестров СПбГУ», г. Санкт-Петербург; исполнительный директор Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД», г. Москва*

***Павел Владимирович Пименов**, аспирант Санкт-петербургского государственного университета, г. Санкт-Петербург; аналитик Ассоциации рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД», г. Москва*

Information about the authors

***Victor L. Dostov**, Chief Researcher at the Distributed Ledger Technologies Center of St.Petersburg State University, Saint Petersburg; Chairman of the Council of the Russian Electronic Money and Remittance Association (REMA), Moscow; Head of the Identification Subgroup, Interdepartmental Working Group on Electronic Interaction under the Bank of Russia, Moscow*

***Pavel M. Shust**, Chief Specialist at the Distributed Ledger Technologies Center of St.Petersburg State University, Saint Petersburg; Executive Director of the Russian Electronic Money and Remittance Association (REMA), Moscow*

***Pavel V. Pimenov**, Postgraduate Student at Saint Petersburg State University, Saint Petersburg; Analyst at the Russian Electronic Money and Remittance Association (REMA), Moscow*

Статья поступила в редакцию 12.05.2021
Одобрена после рецензирования 04.06.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted May 12, 2021
Approved after reviewing June 4, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-27-37

CC BY

Перспективы появления новых платежных систем в России на примере создания аналога CLS

Алексей Васильевич Маслов
E-mail: alexey.v.maslov@mail.ru
Комитет по платежным системам Ассоциации банков России, Москва 119180, Российская Федерация

Аннотация
В данной работе рассмотрена необходимость появления в России новых инфраструктурных платежных и финансовых институтов для обеспечения наибольшей независимости российского финансового рынка от воздействия внешних факторов и обеспечения эффективности рынка конверсионных операций рубля и трансграничных платежей. Актуальной является задача создания российского аналога CLS на базе новой платежной системы или существующего института, такого как Межгосударственный банк.
Почти семь лет назад международная платежная система CLS (Continuous Linked Settlement) отложила включение российского рубля в список валют системы CLS, запланированное на ноябрь того же года. И до сих пор перспектива такого подключения к CLS остается очень туманной. В марте 2014 г. платежные системы Visa и Mastercard остановили обслуживание карт нескольких российских банков в торговых точках и банкоматах. Были подготовлены и оперативно приняты поправки в Федеральный закон «О национальной платежной системе» с целью инфраструктурного и информационного обеспечения процессов осуществления денежных переводов внутри России. 23 июля 2014 г. было создано акционерное общество «Национальная система платежных карт», перед которым была поставлена задача создания операционного и клирингового центра для обработки внутрироссийских операций по картам международных платежных систем и продвижения национальной платежной карты, который был создан в течение нескольких месяцев. Накопленный опыт хорошо бы использовать и при создании новых платежных систем для обеспечения эффективности трансграничных платежей и проведения конверсионных валютных операций или реформирования существующих. Этот шаг позволит расширить сферу конвертируемости рубля, обеспечить повышение статуса рубля и его значимости в международной торговле и приблизит Россию к практическим шагам по созданию регионального международного финансового центра. Для расширения расчетов в рублях со стороны нерезидентов требуется стремление совершать торговые и финансовые сделки в рублях и формировать рублевые сбережения, что невозможно без наличия эффективного рынка конверсионных операций рубля. Автор рассматривает перспективы создания новых платежных систем, в том числе с участием стран ЕАЭС, СНГ и БРИКС.

Ключевые слова: *CLS, аналог CLS в России, Межгосударственный банк, конвертируемость рубля*

JEL: *G21, G23*

Для цитирования: *Маслов А. В. Перспективы появления новых платежных систем в России на примере создания аналога CLS // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 27–37. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-27-37.*

© Маслов А. В., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-27-37

Development of New Payment Systems in Russia Similar to a CLS Analogue

Alexey V. Maslov
Association of Banks of Russia, Moscow 119180, Russian Federation
alexey.v.maslov@icloud.com

Abstract
This paper examines the need to create new infrastructural payment and financial institutions in Russia to ensure greater independence of the Russian financial market from any external factors as well as the efficiency of the market for ruble conversion transactions and cross-border payments. The issue of creating an analogue of Continuous Linked Settlement (CLS) in Moscow on the basis of the Interstate Bank, or establishing a new payment system, is highly relevant. Almost seven years ago, on September 22, 2014, the CLS international payment system postponed the inclusion of the Russian ruble in its list of currencies, scheduled for November of that year. The prospect of such inclusion in the coming years remains very weak. In March 2014, VISA and MasterCard payment systems stopped servicing cards of several Russian Banks in retail outlets and ATMs. Amendments to the Federal Law "On the National Payment System" were prepared and promptly adopted in order to provide infrastructure and information support for the processes of making money transfers within Russia. On July 23, 2014, the National Payment Cards System was launched, which was tasked with creating an operational and clearing center for processing domestic transactions with cards of the international payment systems and promoting the national payment card. This experience should be used to create new payment systems in order to secure the efficiency of cross-border payments and currency conversion operations. This step will extend the sphere of ruble convertibility, ensure an increase in the status of the ruble and its importance in international trade, and bring Russia closer to practical steps to create a regional international financial center. To expand settlements in rubles on the part of non-residents, it is necessary to strive to perform trade and financial transactions in rubles and keep ruble savings, which is impossible without a market for ruble conversion transactions. The author examines the prospects for creating a new payment system, in particular with participation of the CIS and BRICS countries.

Keywords: *CLS, analogue of CLS in Russia, Interstate Bank, the sphere of ruble convertibility*

JEL: *G21, G23*

For citation: *Maslov A.V. Development of New Payment Systems in Russia Similar to a CLS Analogue. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 27–37 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-27-37.*

© Maslov A.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Тема попыток России на включение рубля в число расчетных валют, которые используются в системе CLS, практически не поднимается, и данная статья является попыткой пролить свет на важные аспекты в этой ситуации. Также в России практически нет публикаций о новых видах международных платежных систем, некоторые их которых появились совсем недавно или находятся в стадии организации [Красенкова М., 2020]. Мировая платежная индустрия и инфраструктура быстро развивается. Все больше появляется региональных специализированных платежных систем, появился термин «теневые платежные системы» [Маслов А., 2019; Маслов А., 2020]. Все эти явления требуют изучения в России для обеспечения своевременного развития платежных инструментов и инфраструктуры в ЕАЭС,

СНГ и БРИКС, и одним из примеров такой инфраструктуры может быть платежная система CLS [Galvao M., 2013].

Платформа непрерывных взаимосвязанных расчетов (платежная система CLS) была создана в 2002 г. [Puth D., 2016]. Процесс «платеж против платежа» (PvP) позволяет торговать иностранной валютой, не принимая на себя связанный с этим процессом расчетный риск, в результате которого контрагент может не получить покупаемую валюту, при этом заплатив за нее. Проект по созданию системы Continuous Linked Settlement (CLS), осуществляющей глобальные расчеты по валютным сделкам, был инициирован крупнейшими международными банками и поддержан группой центральных банков. В конце 2011 г. Банк России заключил соглашение с расчетным банком системы CLS (далее — CLS Bank), который обслуживает бóльшую часть мировых внебиржевых сделок по обмену иностранной валюты[1]. Целью соглашения было включение рубля в число расчетных валют, которые используются в системе CLS. Исполнение сделок на рынке Forex через CLS Bank позволяет сторонам исключить риск утраты основной суммы и существенно снизить иные риски.

22 сентября 2014 г. международная платежная система CLS отложила включение российского рубля в список валют системы CLS. Следует отметить, что это произошло в условиях, когда международная финансовая архитектура находилась в стадии активной трансформации, ставшей реакцией на глобальный экономический кризис и растущее несоответствие между вкладом быстроразвивающихся экономик в глобальный рост и их ролью в международной финансовой системе и влиянием на нее.

Несмотря на сохранение доминирующих позиций в международной финансовой системе крупнейших универсальных международных финансовых организаций, таких как Международный валютный фонд и Всемирный банк, профильных институтов, в том числе Базельского комитета по банковскому надзору и Банка международных расчетов, в мире наблюдаются значительные изменения, связанные с процессом становления новых институтов и механизмов глобального финансово-экономического сотрудничества [Kali R., Reyes J., 2007]. Ряд новых систем находится в стадии разработки и будет введен в эксплуатацию в ближайшие несколько лет. В то время как в прошлом эти системы были в основном сосредоточены на оптовых платежах, некоторые из новых проектов нацелены и на розничные потоки [Швандар К. В., Анисимова А. А., 2015].

СОЗДАНИЕ CLS

Валютный рынок играет важную роль для мировой экономики. Валюта — это самый глобальный и ликвидный класс активов в мире. Расчетный риск является наиболее высоким значительным риском, с которым сталкивается рынок обмена валют, — это и привело к созданию CLS в 2002 г.[2] Причины появления CLS можно проследить с 1974 г., когда десятки контрагентов пострадали в результате банкротства Herstatt Bank, но реальные шаги в этом направлении были предприняты только в 1996 г., после публикации Банком международных расчетов отчета «Расчетный риск на рынке валютных операций» (*The Allsopp Report*) [BIS, 1996] в ответ на усиливающиеся опасения центральных банков по поводу высокого уровня расчетных рисков.

Herstatt Bank был основан в 1955 г. Иваном Давидом Херстатом при финансовой поддержке Герберта Квандта, Эмиля Бюрле и Ханса Герлинга. К 1974 г. активы банка составляли более 2 млрд немецких марок, что делало его 35-м по величине банком в Германии. Банк стал значимым участником валютных рынков. В течение 1973 и 1974 гг. доллар США

---

[1] *По данным Банка международных расчетов, на долю CLS приходится более 55 % всех международных конверсионных операций с иностранной валютой. URL: https://www.bis.org/statistics/payment_stats.htm.*

[2] *Создание CLS. URL: https://www.cls-group.com/about-us/our-history.*

испытывал значительную волатильность. Банк открывал неверные позиции на направление курса доллара к марке и к июню 1974 г. накопил убытки в размере 470 млн немецких марок, тогда как капитал составлял всего 44 млн немецких марок.

26 июня 1974 г. немецкие регуляторы принудили проблемный банк к ликвидации. В тот же день ряд банков выдал этому банку во Франкфурте платеж в немецких марках в обмен на доллары США, которые должны были быть доставлены в Нью-Йорк. Банк был закрыт в 16:30 по немецкому времени, то есть в 10:30 по нью-йоркскому. Из-за разницы часовых поясов компания Herstatt прекратила свою деятельность в промежутках между соответствующими платежами. Банки-контрагенты не получили своих платежей в долларах США, а немецкие марки уже заплатили.

Страны «Большой десятки» (фактически «Большой десяткой» являлись одиннадцать стран: Бельгия, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Великобритания, Соединенные Штаты, Франция, Швейцария, Швеция и Япония), а также Люксембург и Испания в ответ на эти последствия сформировали Постоянный комитет под эгидой Банка международных расчетов. Названный Базельским комитетом по банковскому надзору, этот комитет состоит из представителей центральных банков и регулирующих органов.

Банкротство Herstatt Bank стало ключевым фактором, приведшим к повсеместному внедрению систем валовых расчетов в реальном времени, которые обеспечивают выполнение платежей между одним банком и другим в режиме реального времени и считаются окончательными. Работа по этим вопросам координировалась Базельским комитетом по банковскому надзору при Банке международных расчетов.

Платформа непрерывных взаимосвязанных расчетов (CLS) была запущена почти 30 лет спустя, в 2002 г. Этот метод расчетов «платеж против платежа» (PvP) позволяет банкам-членам торговать иностранной валютой, не принимая на себя связанный с этим процессом расчетный риск, в результате чего контрагент может не получить средства.

Со временем фокус внимания Базельского комитета эволюционировал, охватывая другие инициативы, направленные на:

— определение роли регулирующих органов в области международных операций;

— обеспечение всестороннего надзора со стороны «домашнего» регулирующего органа над международными банками или банковскими холдингами;

— продвижение единых требований к капиталу, чтобы банки из разных стран могли конкурировать друг с другом на «ровном игровом поле».

Базельский комитет не обладает законодательными полномочиями, но страны-участницы обязаны выполнять его рекомендации. Как правило, комитет допускает некоторую гибкость в том, как местные органы власти выполняют рекомендации, поэтому национальные законы различаются.

The Allsopp Report дал три рекомендации по снижению системного риска при расчетах на валютном рынке операции, связанные с:

1) действиями, которые должны выполняться отдельными банками, чтобы контролировать свои валютные риски;

2) действиями отраслевых групп для предоставления мультивалютных услуг по снижению рисков;

3) действиями центрального банка для стимулирования развития частного сектора.

Проект по созданию CLS был инициирован примерно 70 крупнейшими мировыми компаниями/банками. CLS представляет собой расчетный банк, предоставляющий услуги конверсионных валютных операций. Сейчас CLS принято классифицировать как международную мультивалютную платежную систему. Данная платежная система была создана в 1997 г. ведущими дилерами валютного рынка («Большая двадцатка» — группа крупнейших коммерческих банков из восьми стран) и представляет собой расчетный банк — CLS Bank. В 1999 г. CLS Bank получил от американских властей лицензию, которая

позволила ему проводить операции на валютном рынке. С ноября 2002 г. акционерами CLS Bank стали 67 крупных финансовых институтов из семнадцати стран мира. Центральные банки многих стран активно поддержали инициативу создания подобного банка для международных расчетов. В поддержку выступили также Европейский центральный банк и Банк международных расчетов. Банк является американским кредитным учреждением с особым статусом, находящимся под совместным наблюдением ФРС и центральных банков других стран.

CLS BANK И ПЛАТЕЖНАЯ СИСТЕМА CLS

По своей сути CLS Bank (специализированное расчетное учреждение по конверсионным операциям) представляет собой основной элемент платежной системы, обеспечивающей мультивалютный неттинг. Главной задачей, решаемой с помощью создания подобного расчетного центра, явилось устранение «херштаттского» риска (*herstatt risk*) на Forex. Риск устраняется с помощью метода расчетов «платеж против платежа» (*payment — versus — payment — PvP*). Расчет по одной валюте проводится исключительно в том случае, если одновременно урегулируется расчет по второй валюте. CLS Bank выступает оператором системы, которой участники рынка доверяют проведение расчетов.

Банк начал функционировать 9 сентября 2002 г. Первоначально он обслуживал расчеты по семи ведущим валютам: доллару США, евро, японской иене, британскому фунту стерлингов, швейцарскому франку, канадскому и австралийскому долларам. Позднее к ним присоединились шведская, норвежская и датская кроны, гонконгский, новозеландский и сингапурский доллары, а также израильский шекель, южноафриканский ранд, южнокорейская вона, мексиканский песо и венгерский форинт.

Особенностью расчетов через CLS является то, что в отличие от традиционной схемы двухсторонних межбанковских корреспондентских отношений, в которой контрагенты по сделке переводят друг другу проданные валюты через свои банки-корреспонденты, контрагенты, использующие данную платежную систему, осуществляют расчеты по своим сделкам через счета специализированного расчетного учреждения по конверсионным операциям — CLS Bank. Действуя по принципу PvP, CLS Bank осуществляет выплату купленной валюты только в случае получения проданной валюты. Данный механизм практически полностью устраняет риск потери основной суммы сделки.

Существует несколько способов потенциального улучшения трансграничных платежей. Один из них — оптимизация цепочек банков-корреспондентов. Другой вариант заключается в замене платежных цепочек или их частей специализированными трансграничными или мультивалютными платежными системами. CLS является примером трансграничной (международной) мультивалютной системы. Другими типами подобных платежных систем являются офшорные и трансграничные в одной валюте.

Учредители банка имеют мультивалютный счет в CLS Bank и напрямую посылают банку инструкции о проведении расчетов по сделкам, которые незамедлительно выполняются. Все остальные пользователи системы вынуждены проводить расчеты через участников, имеющих счета в CLS Bank. Такая схема работы похожа на то, как устроены международные розничные (карточные) платежные системы, где существуют прямые участники и косвенные. В CLS Bank также есть прямые участники (учредители), а все другие кредитные участники действуют через счета прямых. Для каждой валюты время совершения обменных операций указано по местному времени валюты. Платежи через банк проходят в несколько этапов. В 00:00 по центральному европейскому времени (CET) дилеры посылают в CLS Bank подробные инструкции о проведении расчетов. В 06:30 CET на основании инструкций CLS Bank рассчитывает нетто-позицию игроков по каждой валюте и рассылает всем дилерам таблицы запланированных платежей (сколько должники должны направить средств на корсчет CLS Bank в центральном банке).

С 07:00 по 12:00 CET CLS Bank проводит все расчеты. CLS Bank открыл счета в центральных банках и может пользоваться услугами национальных RTGS-систем (*Real Time Gross Settlement*).

Платежи между членами-пользователями и CLS Bank проводятся на нетто-основе, а между CLS Bank и участниками расчетов — на брутто-основе. Согласно данным Банка международных расчетов, в последние несколько лет на долю CLS приходится более 55 % всех международных конверсионных операций с иностранной валютой. В среднем CLS ежедневно производит расчет по 579 тыс. конверсионных операций на общую сумму 3,3 трлн долл. США. В 2008 г. CLS Bank впервые за всю свою историю осуществил более чем 142 млн конверсионных операций на общую сумму 1 квадрлн долл. США.

Финансовый кризис 2008 г. стал определяющим моментом для CLS, так как система выдержала рыночные потрясения. Финансовый кризис вызвал существенные сдвиги в повестках дня и приоритетах финансовых учреждений и регуляторов с повышением профиля и важности управления рисками.

Платежная система CLS состоит из нескольких юридических лиц. В состав системы CLS входят:

1) *CLS Group Holdings AG* — холдинговая компания, зарегистрированная в соответствии с законодательством Швейцарии, контролируется советом управляющих Федеральной резервной системы;

2) CLS UK Intermediate Holdings Ltd. — общество с ограниченной ответственностью, инкорпорировано в соответствии с законодательством Англии и Уэльса, которое предоставляет корпоративные услуги в системе CLS;

3) CLS Bank (*CLS Bank International*) — банк в США;

4) CLS Services Ltd. — общество с ограниченной ответственностью, зарегистрированное в соответствии с законодательством Англии и Уэльса, которое предоставляет операционные услуги CLS Bank.

Платежной системе CLS был предоставлен уникальный прямой доступ к локальным системам RTGS в каждом из центральных банков.

УСИЛИЯ БАНКА РОССИИ ПО ВКЛЮЧЕНИЮ РУБЛЯ В ЧИСЛО РАСЧЕТНЫХ ВАЛЮТ CLS

Банком России на протяжении многих лет предпринимаются определенные шаги на пути использования российского рубля в качестве средства международных расчетов. В конце 2011 г. регулятор заключил соглашение с расчетным банком системы CLS с целью включения рубля в число расчетных валют, которые используются в этой системе. Исполнение сделок на рынке валютно-конверсионных операций через CLS Bank позволяет сторонам исключить расчетный риск и существенно снизить иные риски. В 2012 г. Банк России реализовал два из четырех этапов включения российского рубля в систему CLS: первый — обучающий для сотрудников Банка России, второй — этап по изучению платежной системы Банка России на предмет соответствия критериям CLS Bank, ее оценка с точки зрения быстродействия, надежности и функциональности. В целях реализации второго этапа были созданы совместный комитет Банка России и CLS Bank и совместные рабочие группы по управлению ликвидностью, по операционной деятельности, а также по ИТ. В итоге было предложено продлить регламент Системы банковских электронных срочных платежей (системы БЭСП)[3] на два часа, для того чтобы часы работы системы лучше совпадали с часами работы CLS. Другим важным начинанием стало предложение

[3] *Подробнее о системе БЭСП см.: О системе банковских электронных срочных платежей / Пресс-релиз Банка России, 2007. URL: https://cbr.ru/press/PR/?file=070719_1613161.htm.*

по реализации в платежной системе Банка России инструмента межбанковского перевода, который соответствовал бы международным стандартам и требованиям системы CLS.

Вопрос включения рубля в число расчетных валют CLS был одним из пунктов Стратегии развития национальной платежной системы, одобренной советом директоров Банка России (протокол № 4 от 15 марта 2013 г.). Этот пункт предполагал «участие в реализации мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации в части формирования платежной инфраструктуры, а также деятельности по включению российского рубля в число расчетных валют системы Continuous Linked Settlement (CLS), осуществляющей глобальные расчеты по валютным сделкам»[4].

Затем было принято Указание Банка России от 25 октября 2013 г. № 3079-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 29 июня 2012 г. № 384-П «О платежной системе Банка России», которое обеспечивает дальнейшее развитие сервисов платежной системы Банка России. Указанием Банка России № 3079-У в связи с реализацией проекта по включению российского рубля в состав расчетных валют системы CLS Bank вводился ряд норм, обеспечивающих осуществление перевода денежных средств между российскими и иностранными кредитными организациями в российских рублях через платежную систему Банка России. В частности, предусматривается возможность присвоения иностранным кредитным организациям БИК согласно Справочнику БИК России и привлечения сторонних организаций в качестве операторов услуг платежной инфраструктуры. В ноябре 2013 г. Банк России проверил взаимодействие российских кредитных организаций с системой CLS.

С целью обеспечения перевода денежных средств между российскими кредитными организациями и CLS Bank в период времени, предусмотренный правилами системы CLS Bank, платежная система Банка России в часовом поясе Московского региона с 30 июня 2014 г. начала работу на два часа раньше, при этом предварительный сеанс системы БЭСП стал начинаться с 06:00, а регулярный сеанс — с 07:00 по московскому времени. С 30 июня 2014 г. появилось поручение банка (ED107), реквизитный состав которого совместим с финансовыми сообщениями SWIFT (MT202), что позволяло обеспечить сквозную обработку платежей при осуществлении переводов денежных средств через систему БЭСП между CLS Bank и кредитными организациями, участвующими в платежной системе CLS Bank. Кредитные организации, не обеспечивающие зачисление срочных платежей своим клиентам в режиме реального времени при их поступлении через систему БЭСП, должны были до 30 июня 2014 г. осуществить необходимые доработки и реализовать указанную возможность, поскольку Указанием Банка России № 3079-У в рамках требований Федерального закона № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» предусмотрено, что кредитные организации зачисляют срочные платежи своим клиентам в режиме реального времени в интервале с 09:00 до 17:00 по местному времени (а в регионах, отличающихся от московского времени на 6 и более часов, — до 19:00 по местному времени). Это позволило в период операционной активности кредитных организаций и их клиентов гарантировать осуществление перевода денежных средств между плательщиком и получателем средств в режиме реального времени, что является необходимым условием для продвижения сервиса срочных платежей в интересах клиентов и корреспондентов кредитных организаций — участников системы БЭСП.

Данный проект перестал развиваться в 2014 г. — 22 сентября 2014 г. международная платежная система CLS отложила включение российского рубля в список валют системы CLS.

---

[4] *Стратегия развития национальной платежной системы. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/92829/strategy_psys.pdf.*

ПРИСОЕДИНЕНИЕ ПЕРВОГО РОССИЙСКОГО БАНКА К CLS

Среди акционеров CLS нет российских банков, но уже есть китайские банки. Нашим достижением можно считать, что в январе этого года Альфа-банк первым[5] из российских банков присоединился к CLSNet — автоматизированной системе взаимозачета встречных платежей. CLSNet-система поддерживает неттинг по 120 валютам, которые не включены в валюты CLS, эта система автоматизирует расчет взаимных платежей при проведении конверсионных сделок.

Израильский шекель присоединился к международной системе валютных расчетов CLS в 2008 г. вместе с мексиканским песо. Так как сроки присоединения рубля к системе CLS пока неизвестны, необходимо изучать вопросы реализации альтернативных вариантов через присоединение к CLS российских банков по примеру Альфа-банка, а также через создание аналога CLS в Москве на базе Межгосударственного банка или создание абсолютно нового института.

Создание новых платежных систем для обеспечения эффективности трансграничных платежей и проведения конверсионных валютных операций

При обычной схеме конверсионных валютных операций практически невозможно обеспечить одновременность расчетов, и у контрагента, который платит первым, возникает риск кредитования другого участника: если контрагент, который платит вторым, теряет ликвидность, первый контрагент может и не получить встречного платежа. Это важно для конверсионных валютных операций стран СНГ. Создание аналога CLS в Москве может стать одним из элементов развития финансового рынка России, ЕАЭС, СНГ и стран БРИКС. В дополнение к созданию аналога CLS в Москве необходимо изучать опыт по построению новых трансграничных и мультивалютных платежных систем, которые обладают потенциалом для быстрого, более дешевого и прозрачного осуществления трансграничных платежей.

Трансграничные платежи происходят медленнее, они дороже и более непрозрачны, чем внутренние. Они протекают через корреспондентскую банковскую сеть, где работают цепочки банков, чтобы получить средства от плательщика к получателю платежа. Существует несколько способов потенциального улучшения трансграничных платежей. Один из них — оптимизация цепочек банков-корреспондентов. Другой вариант заключается в замене платежных цепочек или их частей специализированными трансграничными или мультивалютными платежными системами.

Такие системы не являются новыми, но они относительно редки. Одна из причин — это сложности их создания. Например, трансграничное управление вопросами коллизионного права и соблюдение многочисленных режимов борьбы с отмыванием денег. Кроме того, некоторые вопросы являются уникальными для трансграничных или кросс-валютных систем — такие как конвертация иностранной валюты и управление ликвидностью в иностранной валюте.

Ряд новых систем находится в стадии разработки и, вероятно, будет введен в эксплуатацию в ближайшие несколько лет. В то время как прошлые системы были в основном сосредоточены на оптовых платежах, некоторые из новых проектов нацелены на розничные потоки.

Трансграничные и мультивалютные платежные системы более сложны в настройке и эксплуатации, чем локальные системы, но новые системы уже внедряются или планируются. В настоящее время во всем мире существует около 20 систем, предлагающих трансграничные или мультивалютные услуги.

---

[5] *В январе этого года Альфа-банк первым из российских банков присоединился к CLSNet. URL: https://alfabank.ru/press/news/2021/1/14/73502.html.*

Указанные системы и проекты подразделяются на три широкие категории. Это офшорные, трансграничные в одной валюте и мультивалютные трансграничные.

Офшорная система обрабатывает платежи, номинированные в валюте, отличной от валюты юрисдикции. Как правило, такие системы создаются путем добавления валюты в новые или существующие системы или повторного использования той же технической инфраструктуры для новой отдельной системы, которая затем работает с иностранной валютой. Офшорные системы имеют потенциальные преимущества. Они предусматривают возможность производить платежи в иностранной валюте в течение местных рабочих часов и возможность сэкономить на ликвидности в иностранной валюте.

Проекты таких платежных систем достаточно разнообразны, их подробное описание планируется в отдельной статье. Далее приводятся краткие примеры.

1. В Гонконге[6] действует офшорная платежная система CHATS. Это группа систем валового расчета в реальном времени. С 1996 г. основными целями системы CHATS являются обеспечение надежности и эффективности функционирования межбанковской платежной системы. Система предоставляет возможность окончательного расчета деньгами центрального банка. Помимо проведения расчетов по сделкам на крупные суммы система также предоставляет услуги по осуществлению клиринга и расчета массовых платежей по сделкам на фондовом рынке и платежей по кредитным картам. Все сделки, проведенные через систему CHATS, являются безотзывными и окончательными, а также имеют с 4 ноября 2004 г. установленную законодательно гарантию окончательности расчета. Расчет по межбанковским платежам и сделкам на условиях PvP проводится без использования неттинга. В то же время в системе CHATS существует механизм сохранения внутренней ликвидности, который способствует выравниванию потоков платежей посредством проведения многостороннего взаимозачета. Через установленные связи с системами других стран система CHATS обеспечивает расчет на условиях PvP для мультивалютных операций.

2. В целом существуют две модели трансграничных систем с единой валютой. Одна предполагает предоставление некоторого уровня удаленного доступа к общей системе, а другая предполагает трансграничное взаимодействие систем. Швейцария использует обе модели. Швейцарская система позволяет квалифицированным банкам иностранного происхождения участвовать через удаленный доступ, то есть иностранному банку не обязательно иметь физическое присутствие в Швейцарии через филиал или дочернее предприятие. Эта настройка позволяет осуществлять трансграничные платежи в швейцарских франках. Например, участник CHF, находящийся в Лондоне, может передавать франки CHF участникам во Франкфурте или Базеле непосредственно через Swiss Interbank Clearing (SIC).[7]

Все трансграничные платежи в евро в Швейцарию и из Швейцарии направляются через швейцарский клиринговый банк (SECB) в евро во Франкфурте, который действует в качестве связующего звена между системами. Для банков Швейцарии платежи в евро в течение последних нескольких лет составляли не более 10 % от платежей в швейцарских франках.

Страны сообщества по вопросам развития стран Юга Африки (страны САДК) дают еще один вариант[8] того, как можно настроить трансграничную систему единой валюты с помощью удаленного доступа. Соответствующие критериям банки из стран САДК имеют счета в САДК.

---

[6] *Hong Kong Interbank Clearing Limited (HKICL). URL: https://www.hkicl.com.hk/eng/about_us/company_profile.php.*

[7] *The Swiss Interbank Clearing (SIC) payment system. URL: https://www.snb.ch/en/iabout/paytrans/sic/id/paytrans_swiss_interbank_clearing.*

[8] *The Southern African Development Community (SADC). URL: https://www.sadc.int/about-sadc/.*

3. Мультивалютные трансграничные системы также разнообразны. В настоящее время действует несколько мультивалютных трансграничных систем и осуществляются два новых проекта. Примерами являются Directo a Mexico[9] и проект в Персидском заливе. Directo a Mexico связывает автоматизированный расчетный центр Федеральной резервной системы (FedACH) с мексиканской системой RTGS (SPEI).

Проект в Персидском заливе ARPS[10] (также известный как Buna) стартовал в 2020 г. Эта система управляется наднациональным органом — дочерней организацией Арабского валютного фонда и расположена в Объединенных Арабских Эмиратах. Региональные центральные банки и квалифицированные коммерческие банки смогут иметь в рамках этой системы мультивалютные счета, в том числе в долларах США, евро и соответствующих арабских валютах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При обычной схеме конверсионных валютных операций практически невозможно обеспечить одновременность расчетов, и у контрагента, который платит первым, возникает риск кредитования другого участника: если контрагент, который платит вторым, теряет ликвидность, первый контрагент может и не получить встречного платежа. Это важно для конверсионных валютных операций стран СНГ. Создание аналога CLS в России может стать одним из элементов развития финансового рынка России, СНГ и стран БРИКС. Опыт функционирования некоторых международных и региональных платежных систем и появление новых систем может быть полезен для России в рамках реализации обеспечения повышения статуса рубля и его значимости в международной торговле со странами СНГ, а его использование приблизит Россию к созданию регионального международного финансового центра и единого платежного пространства в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), дальнейшего развития сотрудничества стран БРИКС и СНГ.

Опыт некоторых международных и региональных платежных систем и появление новых систем однозначно показывает, что результатом создания многих региональных платежных систем является снижение транзакционных издержек, связанных с использованием иностранной валюты в региональных торговых операциях, при этом возрастают объемы торговли внутри регионов. Такие платежные системы могут обеспечить экономические выгоды в условиях глобальной нестабильности и быть инструментом для будущего более глубокого сотрудничества на региональном уровне. Китай последовательно занимается продвижением своей системы международных платежей в юанях[11] Cross-Border Interbank Payment System (CIPS — китайская система банковских переводов[12], запущена 8 октября 2015 г.). Правительству России и Банку России следует более глубоко изучить этот опыт и опыт других платежных систем в целях увеличения эффективности и безопасности рынка конверсионных операций рубля и трансграничных платежей при обеспечении независимости российского финансового рынка от воздействия негативных внешних факторов.

России необходимо активно инициировать новые проекты по созданию инновационных инфраструктурных платежных и финансовых институтов для обеспечения большей независимости российского финансового рынка от внешних факторов и обеспечения эффективности трансграничных платежей. Такие проекты могут быть реализованы на базе действующих институтов или построены, как Национальная система платежных карт (НСПК), — в виде новых организаций.

---

[9] *Directo a México Frequently Asked Questions. URL: https://www.frbservices.org/resources/financial-services/ach/faq/directo-a-mexico.html.*

[10] *Buna Payment Platform. URL: https://buna.co/.*

[11] *FACTBOX — China's onshore yuan clearing and settlement system CIPS. URL: https://www.reuters.com/article/idUSL3N2F115E.*

[12] *SWIFT sets up JV with China's central bank. URL: https://www.reuters.com/article/idUSL1N2KA0AK.*

Список источников

Красенкова М. Региональные платежные системы. Новый проверенный инструмент геополитики? // Журнал «ПЛАС». 2020. № 3. URL: https://plusworld.ru/journal/2020/plus-3-2020/regionalnye-platezhnye-sistemy-novyj-proverennyj-instrument-geopolitiki.

Маслов А. В. Платежные системы. Национальные. Региональные. Теневые // Журнал «ПЛАС» 2019. № 9. URL: https://plusworld.ru/journal/2019/plus-9-2019/platezhnye-sistemy-natsionalnye-regionalnye-tenevye.

Маслов А. В. Как повысить статус рубля на глобальном рынке? Решение есть, но оно… отложено // Журнал «ПЛАС». 2020. URL: https://plusworld.ru/professionals/kak-povysit-status-rublya-na-globalnom-rynke-reshenie-est-no-ono-otlozheno/.

Швандар К. В., Анисимова А. А. Зарубежный опыт развития системы безналичных платежей: практика и результаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 91–98.

Galvao M. Brazil, Russia, India and China: brand BRIC brings change. 2013.

Kali R., Reyes J. The Architecture of Globalization: A Network Approach to International Economic Integration // Journal of International Business Studies. 2007. Vol. 38. No. 4. PP. 595–620.

Puth D. Launch of Phase 1 of the Global Code of Conduct for the foreign exchange market. New York, 26 May 2016. URL: https://www.bis.org/press/p160526.htm.

Settlement risk in foreign exchange transactions / BIS, 1996.

References

BIS (1996). Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions.

Galvao M. (2013). Brazil, Russia, India and China: brand BRIC brings change.

Kali R., Reyes J. (2007). The Architecture of Globalization: A Network Approach to International Economic Integration. *Journal of International Business Studies*, vol. 38, no. 4, pp. 595–620.

Krasenkova M. (2020). Regional Payment Systems. A New Proven Tool for Geopolitics? *Zhurnal "PLAS"*, no. 3 (In Russ.). Available at: https://plusworld.ru/journal/2020/plus-3-2020/regionalnye-platezhnye-sistemy-novyj-proverennyj-instrument-geopolitiki.

Maslov A.V. (2019). Payment Systems. National. Regional. Shadow. *Zhurnal "PLAS"*, no. 9 (In Russ.). Available at: https://plusworld.ru/journal/2019/plus-9-2019/platezhnye-sistemy-natsionalnye-regionalnye-tenevye/.

Maslov A.V. (2020). How to Raise the Ruble's Status in the Global Market? There is a Solution, but it Is… Postponed. Zhurnal "PLAS" (In Russ.). Available at: https://plusworld.ru/professionals/kak-povysit-status-rublya-na-globalnom-rynke-reshenie-est-no-ono-otlozheno/.

Puth D. Launch of Phase 1 of the Global Code of Conduct for the foreign exchange market. New York 26 May 2016. Available at https://www.bis.org/press/p160526.htm

Shvandar K., Anisimova A. (2015). Foreign Experience of Development of Cashless Payment System: Practice and Results. *Finansovyj žurnal — Financial Journal*, no. 1, pp. 91–98 (In Russ.).

Информация об авторе

Алексей Васильевич Маслов*, сопредседатель Комитета по платежным системам Ассоциации банков России, председатель группы пользователей SWIFT в России, г. Москва*

Information about the author

Alexey V. Maslov*, Association of Banks of Russia, Moscow*

Статья поступила в редакцию 12.04.2021
Одобрена после рецензирования 28.05.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted April 12, 2021
Approved after reviewing May 28, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-38-53

CC BY

Анализ и оценка киберугроз национальной финансовой системе России в цифровой экономике

Сергей Всеволодович Шкодинский
E-mail: sh-serg@bk.ru, ORCID: 0000-0002-5853-3585
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 127006, Российская Федерация;
Институт проблем рынка РАН, Москва 117418, Российская Федерация
Михаил Николаевич Дудин
E-mail: dudinmn@mail.ru, ORCID: 0000–0001–6317–2916
Институт проблем рынка РАН, Москва 117418, Российская Федерация
Далер Ирматович Усманов
E-mail: us.dali@mail.ru, ORCID: 0000-0002-0357-1584
Институт проблем рынка РАН, Москва 117418, Российская Федерация

Аннотация
Актуальность темы научной статьи заключается в необходимости теоретической и практической проработки проблемы эскалации количества и качества киберугроз и атак, совершаемых на институты финансовой системы России, с точки зрения обеспечения безопасного и устойчивого развития. Цель статьи — комплексный анализ киберугроз, возникающих для национальной финансовой системой РФ в условиях цифровизации экономики. Предметом научного исследования выступают процессы обеспечения национальной безопасности финансовой системы России в цифровой экономике. В качестве методологической и фундаментальной основы исследования были использованы научные и практические исследования российских и зарубежных ученых в сфере кибербезопасности, цифровой экономики и государственного управления. Авторы систематизировали различные подходы к ключевым категориям: «цифровой суверенитет» и «кибервойна»; установили, что наиболее актуальными финансовыми вызовами и угрозами для цифровой экономики Российской Федерации являются: хакерские атаки, финансовые диверсии на финансовом рынке, конструирование и запуск социоинженерийных троянов, инфраструктурные атаки на IoT-сети (интернет вещей), продажа хакерских инструментов с открытым кодом; проанализировали количество и качество кибератак на отечественные финансовые институты за 2016–2020 гг.; обобщили потери, нанесенные кибератаками финансовым институтам; определили основные сценарии развития киберугроз и кибератак для национальной финансовой системы. В заключение исследования сделан вывод о том, что дальнейшая проработка вопросов обеспечения кибербезопасности финансовых институтов в цифровой экономике требует обоснования конкретных программ и мероприятий, реализуемых как коммерческими банками в рамках индивидуальных стратегий обеспечения цифровой безопасности, так и органами власти и управления с позиции обеспечения цифрового суверенитета государства.

Ключевые слова: *кибертерроризм, финансовые институты, цифровая экономика, безопасность финансовых транзакций*

JEL: *G21, G28*

Финансирование: *статья подготовлена в рамках государственного задания ИПР РАН, тема НИР «Институциональная трансформация экономической безопасности при решении социально-экономических проблем устойчивого развития национального хозяйства России».*

Для цитирования: *Шкодинский С. В., Дудин М. Н., Усманов Д. И. Анализ и оценка киберугроз национальной финансовой системе России в цифровой экономике // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 38–53. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-38-53.*

© Шкодинский С. В., Дудин М. Н., Усманов Д. И., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-38-53

Analysis and Assessment of Cyberthreats to the National Financial System of Russia in the Digital Economy

Sergey V. Shkodinsky[1], ***Mihail N. Dudin***[2], ***Daler I. Usmanov***[3]
[1] *Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
[1, 2, 3] *Market Economy Institute, Moscow 117418, Russian Federation*
[1] *sh-serg@bk.ru, https://orcid.org/0000-0002-5853-3585*
[2] *dudinmn@mail.ru, http://orcid.org/0000-0001-6317-2916*
[3] *us.dali@mail.ru, https://orcid.org/ 0000-0002-0357-1584*

Abstract
The relevance of the topic of this scientific article lies in the need for a theoretical and practical study of the problem of escalating numbers and quality of cyber threats and attacks committed against institutions of the Russian financial system, implying their safe and sustainable development being ensured in Industry 4.0. The purpose of the article is a comprehensive analysis of cyberthreats facing the national financial system of the Russian Federation in the context of economy digitalization. The subject of scientific research is the processes of ensuring national security of the Russian Federation's financial system in the digital economy. In the process of research, the authors relied on general scientific methods (observation, comparison, measurement, analysis and synthesis, as well as logical reasoning), specific scientific methods (static analysis, expert assessments, and graphical method), and the foresight method. The validity and reliability of the results of scientific research are ensured by the correctness and rigor of the logic and research scheme construction. Scientific and practical research of Russian and foreign scientists in the field of cybersecurity, digital economy and public administration was used as a methodological and fundamental basis of the study. Various approaches to key categories—digital sovereignty and cyberwar—have been systematized, and it has been established that the most pressing financial challenges and threats to the digital economy of the Russian Federation are as follows: hacker attacks, financial sabotage in the financial market, design and launch of social engineering trojans, infrastructure attacks on IoT (Internet of Things) networks, and sale of hacker tools with open source. The authors have analyzed the number and quality of cyberattacks on domestic financial institutions in 2016–2020; summarized the losses caused by cyberattacks to financial institutions; and identified the main scenarios for the development of cyberthreats and cyberattacks for the national financial system. As the main conclusion, the authors determine that further elaboration of the issues of ensuring financial institution cybersecurity in the digital economy requires justification and implementation of specific programs and activities carried out both by commercial banks within the framework of individual strategies for ensuring digital security, and by authorities and management with positions of ensuring the digital sovereignty of the state.

Keywords: *cyberterrorism, financial institutions, digital economy, security of financial transactions*

JEL: *G21, G28*

Funding: *the article was prepared within a state assignment of the Market Economy Institute of the Russian Academy of Sciences; the topic of research is "Institutional transformation of economic security in the solution of socioeconomic sustainable development problems of the national economy of Russia."*

For citation: *Shkodinsky S.V., Dudin M.N., Usmanov D.I. Analysis and Assessment of Cyberthreats to the National Financial System of Russia in the Digital Economy. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 38–53 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-38-53.*

© Shkodinsky S.V., Dudin M.N., Usmanov D.I., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Соперничество и борьба являются неотъемлемыми компонентами жизненного цикла социально-экономической системы, созданной человечеством. На протяжении всей истории война как высшая форма осуществления борьбы сторон за свои интересы являлась стратегическим инструментом достижения поставленных целей / разрешения противоречий между отдельными государствами или коалициями. Но с наступлением эпохи Индустрии 4.0 ее механизм и формат протекания перестали быть явными, приобретя невидимый характер. Отметим, что новый тренд на широкое применение информационных технологий в производстве обусловил наступление так называемой четвертой промышленной революции (Индустрии 4.0), под которой мы понимаем новую ступень технологического развития на основе разработки и инкорпорации в широкий гражданский оборот новейших решений, созданных с применением цифровых технологий.

Сегодня цифровая инфраструктура становится не только важнейшим ресурсом обеспечения конкурентных преимуществ национальной экономики и инструментом реализации права государства на цифровой суверенитет в мировом digital-пространстве, но и настоящей площадкой для ведения кибервойн. Такая двойственность применения новейших информационных технологий является естественным стремлением как индивида, так и государства к превосходству над другими: с помощью достижений четвертой промышленной революции наиболее развитые страны, с одной стороны, создают технологические барьеры от интервенции развивающихся стран и новых экономических гигантов Азиатского региона, а с другой — получают право осуществлять невидимый контроль и вмешательство во внутренние дела других государств через элементы цифровой инфраструктуры. При этом лучшим объектом для искусственного ослабления потенциального или реального военно-политического противника или экономического конкурента является его финансовая система.

Важно подчеркнуть, что ключевыми признаками цифровой экономики являются: 1) информационная открытость и транспарентность социально-экономических систем; 2) стремление государств к цифровой интеграции. В то же время цифровизация экономики неоднозначно воспринимается специалистами, изучающими эту сферу: с одной стороны, при росте информационной транспарентности увеличиваются риски кибератак на национальную экономику, с другой — при углублении цифровой интеграции происходит медленная, но устойчивая потеря цифрового суверенитета одной из сторон-участниц. Указанные противоречия положены в основу настоящего научного исследования, целью которого является комплексный анализ киберугроз для национальной финансовой системы РФ в условиях цифровизации экономики с учетом эскалации военно-политической и экономической напряженности в международном диалоге России с ЕС и США и сложно прогнозируемыми сценариями дальнейшего развития событий.

Основные задачи исследования: систематизация различных подходов к ключевым категориям: «цифровой суверенитет» и «кибервойна»; выявление наиболее актуальных финансовых вызовов и угроз для цифровой экономики Российской Федерации; оценка потерь, нанесенных кибератаками финансовым институтам России; определение основных сценариев развития киберугроз и кибератак для национальной финансовой системы.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ И ИССЛЕДОВАНИЙ

Принято считать, что генезис формирования цифровой экономики как новой модели устройства социально-экономических систем восходит к научным исследованиям американского информатика Н. Негропонте, который в 1995 г. обосновал идею о грядущем наступлении точки невозврата, обусловленной стремительным распространением

информационных технологий во всех сферах жизни человека и общества. Он ввел в оборот такие термины, как «цифровые телекоммуникации», «цифровая планета», «цифровые технологии» и др. [Negroponte N., 1995, p. 4, 5, 11]. Однако вплоть до 2011 г. его идеи считались менеджментом бизнеса и государственными институтами футуристичными.

Изучение цифровой экономики как инструмента военно-политического влияния относится к научным работам Дж. Вестермана и В. Дхара[1], которые развили классические работы специалистов в области кибербезопасности конца 90-х гг. XX в. — нач. XXI в.: Дж. Перритта [Perritt J., 1998], Дж. Раухофера, Ц. Бовдена [Rauhofer J., Bowden C., 2013] и ввели в научный оборот понятие «цифровой суверенитет» как меру самостоятельности выражения и осуществления интересов государства в мировом цифровом пространстве и как оценочный показатель устойчивости национальной цифровой инфраструктуры перед возможными внутренними и внешними киберугрозами и хакерскими атаками.

Систематизированное и глубокое исследование киберугроз и кибервойны как неотъемлемых частей новой реальности, сформированной результатами Индустрии 4.0, опубликовано американскими учеными П. Зингером и А. Фридманом в книге «Кибербезопасность и кибервойна: что каждый должен знать» [Singer P., Friedman A., 2014, p. 49].

В российской практике рассмотрение вопросов кибербезопасности применительно к цифровой экономике относят к профессиональным исследованиям экспертов в сфере корпоративной информационной защиты Н. Н. Федотова и И. С. Ашманова, чей вклад преимущественно носит практико-ориентированный характер и нацелен на обеспечение безопасности акторов в цифровом пространстве [Бухарин В. В., 2016, с. 87].

Обзор научно-теоретических и прикладных публикаций позволил установить, что ни в зарубежном, ни в отечественном научном обороте не содержится унифицированного определения таких ключевых понятий, как «цифровой суверенитет» и «кибервойна». Это, на наш взгляд, объясняется, с одной стороны, различием уровня цифровой зрелости государств, а с другой — дифференцированностью целей и задач ключевых акторов цифровой экономики: высокотехнологичных корпораций и государственных институтов национальной безопасности. Кроме этого, существуют противоречивые точки зрения о корректности использования понятия «кибервойна» в качестве научного термина. Так, по мнению Н. А. Чернышенко, это понятие отражает масштабное вмешательство представителей одного государства в интересы другого, причем стороны могут быть достаточно точно идентифицированы. Кроме того, должны присутствовать весомые основания для начала военных действий, поэтому более корректным считается применение термина «кибертерроризм» [Чернышенко Н. А., 2015, с. 38–39; Бегларян М. Е. и др., 2020] (табл. 1).

Таблица 1

Определение понятия «кибертерроризм» («кибервойна») в отечественной и зарубежной литературе / Definition of the cyberterrorism (cyberwar) concept in native and foreign literature

Авторы и источники	Содержание определения понятия
I. Зарубежные авторы	
R. A. Clarke, R. K. Knake [Clarke R. A.; Knake R. K., 2010, p. 55]	*Кибертерроризм* — анонимное несанкционированное проникновение в частную или публичную (государственную) информационную инфраструктуру с целью нанесения какого-либо ущерба или ее разрушения. *Кибервойна* — осуществление санкционированных государственным институтом управления действий по вмешательству в деятельность другого государства через инструменты цифровой инфраструктуры

[1] *Ведущие ученые в области цифровой экономики выступят с открытыми лекциями на FINOPOLIS 2018. URL: https://fomag.ru/news/vedushchie-uchenye-v-oblasti-tsifrovoy-ekonomiki-vystupyat-s-otkrytymi-lektsiyami-na-finopolis-2018/.*

Авторы и источники	Содержание определения понятия
P. Levinson [Levinson P., 2020, p. 171]	*Кибервойна* — форма реализации военного конфликта двух и более сторон в виртуальном пространстве путем деструктивного воздействия на физические объекты национальной экономики через каналы телекоммуникаций
F. Cristiano [Cristiano F., 2018, p. 25–26]	*Кибервойна* — эволюционно новый этап реализации военных интересов государства путем перевода традиционных военных операций в цифровое (виртуальное) пространство с привлечением частных высокотехнологичных бизнесов и специалистов в области несанкционированного доступа в информационные системы (хакеров)
R. J. Harknett, M. Smeets [Harknett R. J., Smeets M., 2020, p. 38]	*Кибервойна* — это санкционированное государством вторжение в информационное пространство другого политического субъекта с целью нанесения ему материального ущерба или установления контроля за подчиняющимися ему объектами инфраструктуры, а также отдельными институтами (например, банками, фондовыми биржами). Кибертерроризм — реализуемые частными лицами, или группами, или отдельными бизнесами анонимные атаки на объекты инфраструктуры, финансовые институты или гражданских лиц преимущественно с целью получения материальной выгоды
M. C. Libicki [Libicki M. C., 2020, p. 79]	*Кибертерроризм* — противоправная атака или угроза атаки на информационно-компьютерные системы частных или публичных лиц с целью получения материальной выгоды или принуждения атакуемых лиц к совершению определенных действий (бездействия)
II. Отечественные авторы	
М. Е. Бегларян и др. [Бегларян М. Е. и др., 2020, с. 14]	*Кибервойна* — применение специальными силами одного государства информационно-компьютерных технологий и сети Internet для нанесения ущерба объектам инфраструктуры в другом государстве без прямой физической интервенции
И. А. Кучерков [Кучерков И. А., 2019, с. 79]	*Кибервойна* — проведение военных действий (атак) на определенные объекты, расположенные на территории другого государства в виртуальном пространстве и без физического контакта вооруженных сил
Щетилов А. (см.: https://www.crime-research.org/library/chetilov.htm)	*Кибертерроризм* — совокупность преступных действий, совершаемых в виртуальном (цифровом) пространстве с целью оказания несанкционированного воздействия (влияния) на информационную инфраструктуру и собственно хранящуюся в ней информацию
С. И. Буз [Буз С. И., 2019, с. 79–80]	*Кибервойна* — разработанная и утвержденная профильными органами государственного управления программа действий в информационной сети для нанесения ущерба или получения контроля над значимыми объектами на территории государства-противника без прямого физического контакта с его территорией

Источник: составлено авторами на основе анализа и обобщения научных публикаций / Source: compiled by the authors based on the analysis and synthesis of scientific publications.

Как следует из данных табл. 1, в зарубежной практике активно используется термин «кибервойна», что обусловлено рядом причин.

Во-первых, в таких странах, как США, Великобритания, отдельных государствах ЕС (Франция, Германия), уровень развития цифровой экономики настолько высок, что их цифровая инфраструктура способна к реальному влиянию на социально-экономические системы других государств [Семеко Г. В., 2020, с. 80].

Во-вторых, ориентация сильнейших политических и военных лидеров на милитаризированный характер использования возможностей цифровой экономики. Так, в США в 2018 г. была принята новая «Стратегия национальной кибербезопасности Соединенных Штатов Америки» (*National Cyber Strategy of the United States of America*)[2], в которой

[2] *National Cyber Strategy of the United States of America (16.10.2018). URL: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1259394/.*

закреплены способы ведения кибервойны. Отдельно следует отметить принятый Cloud Act, дающий отдельным корпорациям США и американским спецслужбам право доступа к американским серверам, расположенным в других государствах, без уведомления последних о своем присутствии[3], что позволяет сделать вывод о силовых сценариях действий Администрации США с использованием цифровых технологий Индустрии 4.0. В ЕС также имеется пример милитаризации цифровых технологий — Таллинское руководство по применению международного права к кибероперациям[4].

В-третьих, для стран Восточной Европы (в том числе государств — членов СНГ) и Азиатского региона характерна острая технологическая зависимость от импорта информационных технологий из США и частично стран ЕС, что делает по умолчанию бесполезной ведение именно кибервойны. Для смягчения возможных последствий данной проблемы, например, в РФ были приняты специальные нормативно-правовые акты, запрещающие импорт информационных технологий для объектов критической инфраструктуры и объектов военно-промышленного комплекса[5].

АНАЛИЗ КИБЕРУГРОЗ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Изучение вопроса обеспечения национальной безопасности финансовой системы РФ в цифровой экономике следует начать с идентификации самих вызовов и угроз цифрового пространства, а также их количественного и качественного анализа. Опираясь на публикации экспертов в области кибербезопасности И. Сачкова, Р. А. Граймса, Г. В. Семеко, К. Лагард, авторами была построена классификация наиболее актуальных финансовых вызовов и угроз цифровой экономике Российской Федерации (табл. 2).

Таблица 2

Классификация актуальных киберугроз для финансовой системы Российской Федерации / Actual financial cyberthreats classification for the Russian financial system

Наименование финансовой киберугрозы	Характеристика финансовой киберугрозы
1. Хакерские атаки, спонсируемые государством-противником	*Цели киберугрозы* — нарушение стабильного функционирования крупнейших финансовых институтов государства и (или) получение возможности контроля и манипулирования его деятельностью для нанесения экономического ущерба стране в целом. *Объекты киберугрозы*: центральные банки, фондовые биржи, финансовые Data-центры, майнинговые фермы; реже — VIP-клиенты, топ-менеджмент банка. *Особенности финансовой киберугрозы*: высочайшая квалификация хакеров, инфраструктурная поддержка атак с помощью военной инфраструктуры инициатора атаки, масштабность и системность характера атаки. *Примеры хакерских команд*: Equation Group, Lazarus

[3] *CLOUD Act / The Congress of the United States of America. URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2383/text.*

[4] *The Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare, 2013. URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2013/08/tallinnmanual.pdf.*

[5] *Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 656 (ред. от 30.04.2020) «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165608/; Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: https://base.garant.ru/71252170/.*

Наименование финансовой киберугрозы	Характеристика финансовой киберугрозы
2. Финансовые диверсии на финансовом рынке, инициируемые крупнейшими финансовыми корпорациями	*Цели киберугрозы* — формирование на фондовых биржах панических настроений, снижение стоимости или исключение из котировального листа отдельных бизнесов путем информационных вбросов (фейк-новостей, информации, порочащей деловую репутацию компании и ее топ-менеджеров), организация утечки инсайдерской информации, хакерских атак на активы компании (организация искусственных сбоев или аварий). *Объекты киберугрозы*: акции крупнейших бизнесов (голубые фишки), а также вмешательство в процессы участия отдельных бизнесов в международных инвестиционных программах и проектах (преимущественно — сфера военно-промышленного комплекса и энергетики). *Особенности финансовой киберугрозы*: искусственное ухудшение рейтинговых позиций крупнейших бизнесов государства, снижение их инвестиционной привлекательности, отстранение государства от международных инвестиционных проектов и программ. *Примеры хакерских команд*: Cobalt, BlackEnergy, Idustroyer, HAVEX
3. Конструирование и запуск социоинженерных троянов	*Цели киберугрозы* — получение через аккаунты частных и публичных лиц — клиентов банков доступа ко всей банковской инфраструктуре и осуществление операций по ее выведению из строя, а также хищению персональных данных клиентов и их денежных средств. *Объекты киберугрозы*: программные модули социальных сетей, аккаунты в интернет-банкинге, файловые менеджеры владельцев банковских карт и др. *Особенности финансовой киберугрозы*: доступ к критической банковской инфраструктуре хакеры получают через менее защищенные частные и публичные аккаунты, находящиеся за контуром основной банковской инфраструктуры, а следовательно, имеющие более высокую уязвимость. *Примеры хакерских команд*: APT10, WINNITI, Regin, REXAN
4. Инфраструктурные атаки на IoT-сети (интернет вещей)	*Цели киберугрозы* — получение контроля над бизнес-процессами финансово-промышленных экосистем, а также нанесение им прямого и косвенного ущерба вследствие нарушения стабильности их работы, а также хищения или манипулирования приватными данными пользователей таких экосистем. *Объекты киберугрозы*: системы дистанционной оплаты платных автодорог, сервисы дистанционной медицины, системы «умного дома» и «безлюдного офиса», интегрированные в банковскую бизнес-модель. *Особенности финансовой киберугрозы*: через взлом аккаунта или элементов финансовой инфраструктуры хакеры получают возможность влиять на физическую инфраструктуру, находящуюся за контурами банка, а также конструировать социальный хаос или техногенные происшествия. *Примеры хакерских команд*: Fancy Bears, Lizard Squad, Anonymous
5. Продажа хакерских инструментов с открытым кодом	*Цели киберугрозы* — вовлечение в орбиту хакеров граждан, которые склонны к нарушению законодательства или мотивированы к мести, и передача им инструментов для совершения хакерских атак. *Объекты киберугрозы*: как правило, атаки направлены на быстрый доступ к денежным средствам объектов атаки, например частные банковские карты, электронные кошельки, аккаунты интернет-банкинга. *Особенности финансовой киберугрозы*: ввиду передачи инструментов для совершения хакерских атак новым лицам идентификация источников таких атак часто может быть затруднена, кроме того, возможна т. н. флешмоб-атака с множества географически удаленных точек доступа, а значит, вероятность раскрытия участников атаки значительно усложняется. *Примеры хакерских команд*: Anonymous, LulzSec*

** См.: ForkLog (https://forklog.com/anatomiya-hakerskih-gruppirovok-kto-i-zachem-vzlamyvaet-tsifrovye-sistemy/).*
Источник: составлено авторами по данным [Сачков И., 2017; Семеко Г. В., 2020; Клауберг Р. 2020; Тарханова Е. А. и др., 2018] / Source: compiled by the authors based on data from [Sachkov I., 2017; Semeko G. V., 2020; Clauberg R., 2020; Tarkhanova E. A. et al., 2018].

По сравнению с указанными агрегированными формами киберугроз в Европейской конвенции по киберпреступности (ETS 185)[6] классификация финансовых киберугроз имеет несколько иной вид:

[6] *Конвенция о компьютерных преступлениях № 185 / Совет Европы, Будапешт, 23 ноября 2001 г. URL: https://rm.coe.int/1680081580.*

— незаконный доступ (несанкционированное вторжение в институты финансовой системы);

— незаконный перехват (получение приватных данных третьим лицом), вмешательство в данные (искажение, удаление или иные неправомерные действия с информацией, приводящей к ее качественной некорректности);

— вмешательство в систему или бизнес-процессы (установление несанкционированного контроля третьим лицом над бизнес-процессами или управленческими действиями).

Рассмотрим динамику кибератак, осуществленных на институты национальной финансовой системы РФ за 2016–2020 гг. (табл. 3).

Таблица 3

Ключевые показатели кибератак на институты национальной финансовой системы Российской Федерации за 2016–2020 гг. / Key indicators of financial cyberthreats for the Russian national financial system institutes in 2016–2020

Показатели	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
1. Совокупное количество совершенных кибератак на институты национальной финансовой системы, ед. В том числе:	489	514	687	1723	968
Центральный банк	-	1	2	4	-
системообразующие банки	12	9	16	29	18
остальные банки	324	407	488	879	775
небанковские кредитно-финансовые организации — НКФО (в т. ч. государственные)	153	97	181	811	175
2. География источников кибератак, в % к общему количеству	100	100	96,7	100	100
Резиденты РФ	49,7	42,8	40,5	48,5	48,4
Страны СНГ	16,8	25,5	22,8	16,4	13,9
Дальнее зарубежье	33,5	31,7	33,4	35,1	37,7
3. Совокупный объем нанесенного материального ущерба институтам национальной финансовой системы, млн руб., в том числе:	1942,4	1687,8	2539,6	10 494,7	16 749,6
убытки, причиненные клиентам банков и НКФО, млн руб.	1080	961,3	1384,7	5723,5	8757,2
расходы на восстановление дееспособности банковской инфраструктуры после кибератаки, млн руб.	862,4	726,5	1154,9	4771,2	7992,4
4. Показатели защищенности институтов национальной финансовой системы					
Удельный вес отраженных кибератак, %	39,5	42,4	44,7	49,5	52,7
Уровень возмещения банками убытков от кибератак (сумма возвращенных банком средств / сумма похищенных средств * 100), %	18,3	17,2	16,2	15,0	11,3
Индекс устойчивости институтов национальной финансовой системы (соотношение отраженных и успешно проведенных кибератак) по категориям финансовых институтов:					
— Центральный банк РФ	-	1,0	2,0	4,0	-
— системообразующие банки	7,9	7,2	6,8	8,0	7,7
— остальные банки	5,5	4,7	4,9	4,5	3,4
— небанковские кредитно-финансовые организации — НКФО (в т. ч. государственные)	6,2	5,8	5,5	4,9	4,1

Источник: составлено авторами по данным Банка России (Обзоры несанкционированных переводов денежных средств, ФинЦЕРТ, 2016–2020) / Source: compiled by the authors based on data of the Bank of Russia.

Как следует из данных табл. 3, финансовые институты в РФ за 2016–2020 гг. ощутили возрастающее количество кибератак. Так, в 2020 г. по сравнению с 2016 г. их количество

выросло на 479 ед., или на 98 %. При этом структурно в группе риска кибератак ключевое место занимают коммерческие банки не системообразующего уровня — на них пришлось в среднем 65,6 % всех кибератак. В части географического распределения источников проведения атак на финансовые институты следует отметить высокий удельный вес хакерских группировок дальнего зарубежья — в среднем их участие составило 34,2 % (хакеры-резиденты — 45,9 %).

Тревожным сигналом о наличии в национальной финансовой системе Российской Федерации серьезных технологических уязвимостей служит рост убытков, нанесенных кибератаками на финансовые институты (в 2020 г. по сравнению с 2016 г. произошел более чем 8-кратный рост совокупных потерь от хакерских атак), несмотря на устойчивый рост коэффициента отражения хакерских атак (в 2020 г. по сравнению с 2016 г. процент успешно отраженных атак вырос на 13,2 п. п. и составил 52,7 %).

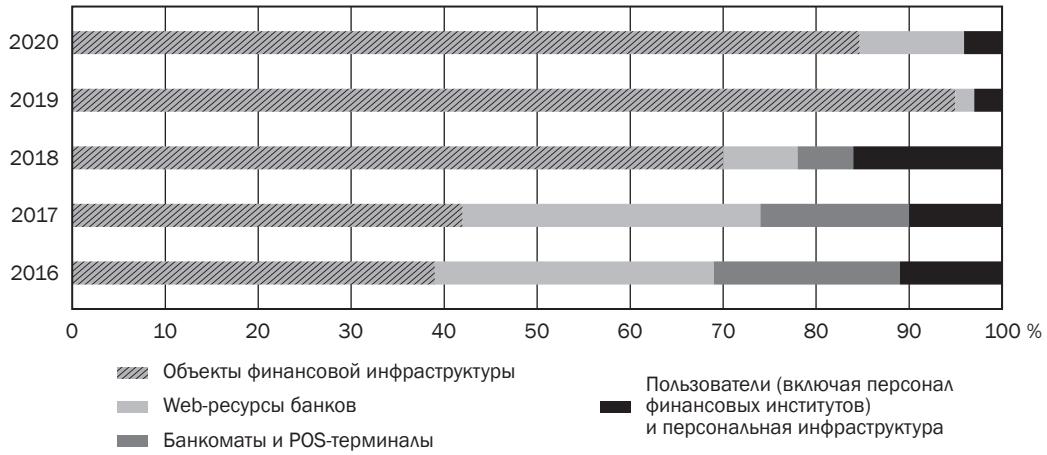
Это позволяет сделать вывод, что финансовые институты успешно справляются только с относительно простыми механизмами осуществления кибератак, по которым у них уже есть профессиональный опыт управления и защиты. В отношении же сложных и многоходовых механизмов атаки, построенных с применением социальной инженерии и вовлечением в процесс реализации атаки самих клиентов путем введения последних в добросовестное заблуждение о том, что у национальных финансовых институтов достаточная защищенность от хакерских атак. Данный тезис подтверждается и показателем динамики уровня возмещения банками убытков от кибератак: в 2020 г. по сравнению с 2016 г. он снизился на 7,0 п. п. и составил 11,3 %.

Важным штрихом является структурный анализ индекса устойчивости институтов национальной финансовой системы: наивысшие результаты принадлежат системообразующим банкам (среднее значение — 7,52), низший — коммерческим банкам несистемообразующего уровня (среднее значение — 4,6), причем в отношении последних имеет место негативная тенденция снижения общей устойчивости к финансовым кибератакам.

Представим структурный анализ объектов атак на институты национальной финансовой системы РФ за 2016–2020 гг. (рис. 1).

Рисунок 1

Структура объектов кибератак на институты национальной финансовой системы РФ за 2016–2020 гг. / Objects' structure of cyberattacks on national financial system institutes in 2016–2020



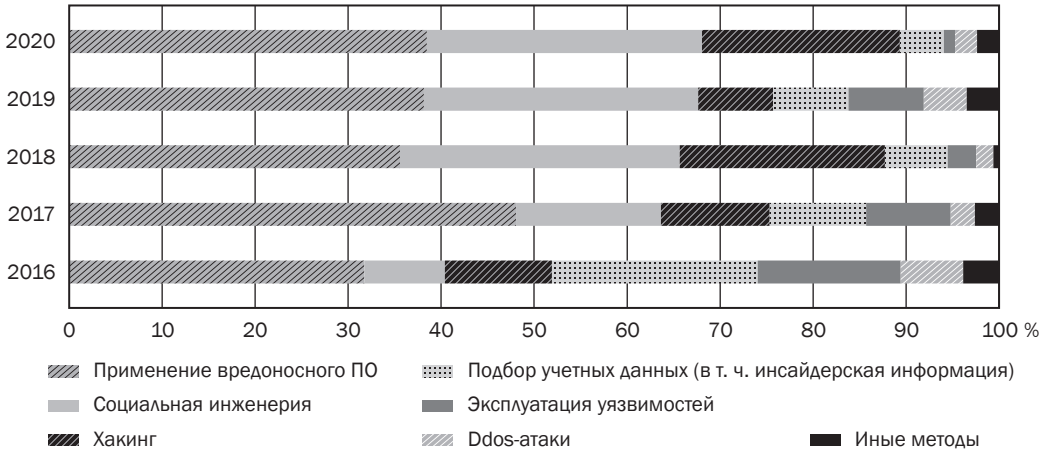
Источник: составлено авторами по данным аналитических материалов Positive Technologies за 2016–2020 гг. (https://www.ptsecurity.com/ru-ru/research/analytics/) / Source: compiled by the authors according to the analytical data of Positive Technologies in 2016–2020.

Как следует из данных, представленных на рис. 1, в 2016–2020 гг. ключевым направлением кибератак на финансовые институты стали объекты финансовой инфраструктуры: рост атак на них увеличился с 39 % в 2016 г. до 95 % в 2020 г. Второе по значимости направление — веб-ресурсы банка: в среднем на них пришлось 16,6 % кибератак. В отношении объектов пользовательского интерфейса наблюдается значительное сокращение атак: в 2020 г. их удельный вес составил только 4,0 % (для сравнения: в 2016 г. — 11,0 %), что говорит о росте уровня цифровой культуры пользователей при работе в виртуальном пространстве. В целом же ситуация свидетельствует о росте профессионализма кибератак с направленностью как на деструктивное воздействие на глобальные объекты финансовой инфраструктуры, так и на получение доступа к индивидуальным банковским аккаунтам клиентов.

Далее рассмотрим структуру методов совершения кибератак на институты национальной финансовой системы РФ за 2016–2020 гг., что позволит лучше понять проблемные зоны в архитектуре самой инфраструктуры финансовых институтов и регулятивных пробелов национального законодательства (рис. 2).

Рисунок 2

Структура инструментов совершения кибератак на институты национальной финансовой системы РФ за 2016–2020 гг., % / Tools' structure of cyberattacks on national financial system institutes in 2016–2020, %



Источник: составлено авторами по данным аналитических материалов Positive Technologies за 2016–2020 гг. (https://www.ptsecurity.com/ru-ru/research/analytics/) / Source: compiled by the authors according to the analytical data of Positive Technologies in 2016–2020.

Данные рис. 2 свидетельствуют о том, что на протяжении 2016–2020 гг. основным методом совершения кибератак на финансовые институты стало применение вредоносного ПО (в среднем 51,8 %), причем в 2020 г. отмечен рост по сравнению с 2016 г. на 32,0 п. п. до отметки 65,0 %. Далее следует метод социальной инженерии (34,2 %), который, в свою очередь, включает многообразие частных инструментов (например, фишинг, под которым понимается вид интернет-мошенничества для кражи паролей, номеров карт, банковских счетов и другой конфиденциальной информации)[7].

Следует также отметить, что в 2018 и 2020 гг. зафиксирован всплеск хакинга (36,0 %), причем основными источниками атак было сетевое пространство США, ФРГ

[7] *Финансовые киберугрозы в 2020 году / Лаборатория Касперского, 2021. URL: https://securelist.ru/financial-cyberthreats-in-2020/101160/.*

и Нидерландов[8]. Если до 2019 г. отмечалось превалирование монетизированных целей применения вредоносного ПО (шифрование, угроза удаления данных, вирусы и т. п.), то после 2019 г. лидером стало применение шпионского ПО, которое собирает данные о финансовых транзакциях и клиентах банков. Наконец, начиная с 2018 г. отмечается адресность и комплексность проведения кибератак на финансовые институты, что также свидетельствует о росте качества и проработанности стратегии их совершения.

Как представляется, можно сделать следующие обобщения.

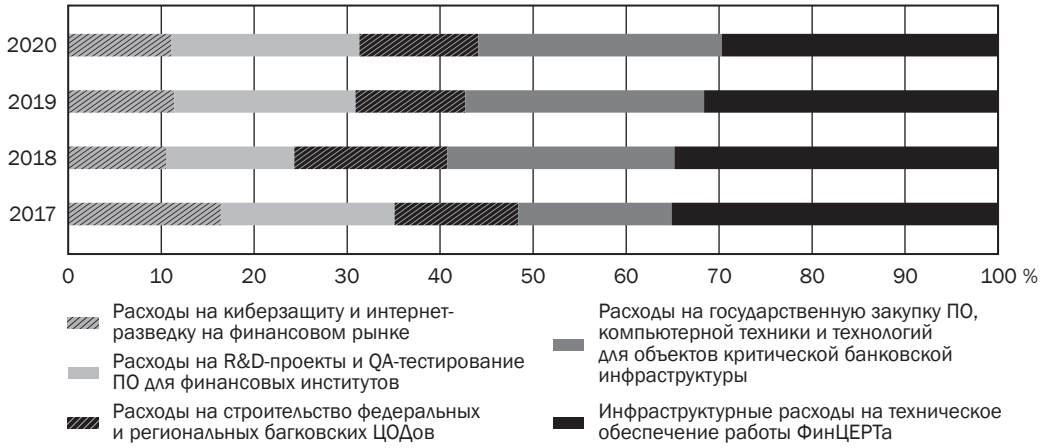
Во-первых, виртуальное пространство цифровой экономики постепенно становится реальной угрозой для национальной безопасности страны ввиду масштабного проникновения информационных и компьютерных технологий во все отрасли экономики и сферы жизни граждан.

Во-вторых, финансовая система и ее важнейшие элементы — банки — являются высоковосприимчивыми к цифровым инновациям, которые обеспечивают не только снижение транзакционных издержек при совершении финансовых операций, но и повышают лояльность клиента за счет персонализации банковских продуктов.

В-третьих, основой конкурентной стратегии современного банка и гарантом его «рыночного долголетия» является информация о клиенте и его предпочтениях, а также интеграция в информационное пространство как финансовой сферы, так и сферы физических нефинансовых бизнесов в формате экосистем, что одновременно дает конкурентные преимущества банку, но и повышает его ответственность за безопасность и приватность собираемой и анализируемой информации в рамках стратегии работы с большими данными (*Big Data Security Strategy*)[9].

Рисунок 3

Структура расходов финансовых институтов на обеспечение кибербезопасности в цифровой экономике в 2017–2020 гг. / Cybersecurity costs of financial institutes in digital economy in 2017–2020



Источник: составлено авторами по данным аналитических и отчетных материалов (https://iz.ru/687793/anastasiia-alekseevskikh/banki-uvelichili-na-15-raskhody-na-kiberbezopasnost; https://cbr.ru/Collection/Collection/File/32087/FINCERT_report_20191010.PDF; https://infraone.ru/sites/default/ files/analitika/2020/investicii_v_infrastrukturu_informacionnye_tekhnologii_infraone_research.pdf) / Source: compiled by the authors based on analytical and reporting materials.

---

[8] *В МИД РФ назвали страны, откуда Россию атаковали хакеры в 2020 году. URL: https://regnum.ru/news/polit/3266429.html; Кибервойна России и США. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Кибервойна_России_и_США#.*

[9] *7 Big Data Security Concerns (11.03.2021). URL: https://www.qubole.com/blog/big-data-security-concerns/.*

В завершение аналитической оценки киберугроз национальной финансовой системе РФ рассмотрим динамику расходов на обеспечение национальной безопасности и противодействие киберугрозам с учетом структуры расходов, регламентируемой Указом Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» № 683 от 31.12.2015, Национальной программой «Цифровая экономика» и федеральным проектом «Цифровое государственное управление» (рис. 3). По данным рис. 3 основной статьей расходов финансовых институтов на обеспечение кибербезопасности в цифровой экономике выступили инфраструктурные расходы на техническое обеспечение работы Центра мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере (ФинЦЕРТ) — в среднем удельный вес данного компонента составил 31,5 %, далее следуют расходы на государственные закупки ПО и технических средств для объектов критической банковской инфраструктуры (23,2 %) и расходы на R&D-проекты и QA-тестирование ПО для финансовых институтов (18,1 %).

Таким образом, в настоящее время вопрос обеспечения кибербезопасности функционирования институтов национальной финансовой системы РФ тесно связан с административными решениями государственного регулятора и повышением требований к уровню технологического обеспечения работы банков и НКФО [Zver'kova T. N., 2019, p. 18–19].

В заключение нашего исследования рассмотрим возможные сценарии развития киберугроз и кибератак на институты национальной финансовой системы России (табл. 4).

Таблица 4

Основные сценарии развития киберугроз и кибератак на институты национальной финансовой системы РФ / Main scenarios of cyberthreats and cyberattacks development for national financial system institutes of the Russian Federation

Наименование сценария	Описание сценария
1. Сценарий активной киберинтервенции в финансовую систему РФ	*Предпосылки сценария*: — обострение политического и экономического противостояния мировых лидеров — РФ и США (плюс союзники); — иммунитет национальной экономики против пакетных продуктовых и технологических санкций; — рост автономности национальной цифровой инфраструктуры (развитие Рунета, разработка собственного ПО, формирование национального файервола). *Механизм реализации сценария*: санкционированные военным руководством США и союзниками серии кибератак на крупнейшие банки РФ (Сбербанк, ВТБ, ВЭБ.РФ), отраслевые банки, финансирующие военно-промышленный комплекс (Промсвязьбанк) через их партнеров в других странах с целью нарушения нормальных режимов их функционирования, а также разрушения корреспондентских связей мегабанков РФ с заграничными партнерами
2. Сценарий использования мягкой силы технологического превосходства	*Предпосылки сценария*: — в настоящее время банковская система РФ имеет уровень импортозависимости в части технологий и инфраструктурного обеспечения международных банковских контактов от 60 до 82 %*; — инфраструктурная зависимость от распространения банковских продуктов дистанционного сервиса от ведущих технологических компаний (Apple Store, Play Market); — санкционное давление на банковскую систему РФ путем угроз и шантажа (например, угроза отключения от системы SWIFT). *Механизм реализации сценария*: предполагаемые противники могут воздействовать на банковскую систему через технологические инструменты, например ограничение или отключение доступа к элементам критический инфраструктуры, создание помех для работы мобильных приложений или шпионаж за клиентами через приложения

Наименование сценария	Описание сценария
3. Сценарий активной кибервойны между РФ и союзниками и США (включая силы НАТО)	*Предпосылки сценария*: — нарастание холодного противостояния РФ и ее политических противников; — обострение внутренних проблем в экономике (девальвация рубля, гражданские волнения); — необходимость США сохранить статус мирового военного лидера. *Механизм реализации сценария*: осуществление программы массированных кибератак на объекты финансовой инфраструктуры друг друга с государственной поддержкой хакеров и их материальным и технологическим обеспечением

** По данным PwC (https://www.pwc.ru/ru/publications/collection/issledovaniye-vnutrennego-audita-finansovykh-organizatsiy.pdf).*
Источник: разработано авторами по данным [Sukhodolov A. P., Beryozkin Y. M., 2018; Chernyakov M. K., Chernyakova E. C., 2018; Поветкина Н. А., Леднева Ю. В., 2018; Dhote T. et al., 2020; Дмитриева Г. С., 2020; Кох Л. В., Кох Ю. В., 2019; Нестерова Д. А., 2020] / Source: developed by the authors according to [Sukhodolov A. P., Beryozkin Y. M., 2018; Chernyakov M. K., Chernyakova E. S., 2018; Povetkina N. A., Ledneva Yu. V., 2018; Dhote T. et al., 2020; Dmitrieva G. S., 2020; Kokh L., Kokh Yu., 2019; Nesterova D. A., 2020].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как следует из представленного анализа, Российская Федерация в настоящее время находится под воздействием серьезных рисков, обусловленных киберугрозами, ориентированными на ее финансовые институты с целью ослабления экономики и усиления социально-экономических волнений и напряженности. Подчеркнем, что современная архитектура мировой финансовой системы очень чувствительна к любым манипуляциям и тем более шоковым воздействиям в виде разрушения или выведения из нормальной работы систем связи, фондовых бирж, Data-центров международных платежных систем, о последствиях которых эксперты могут судить крайне субъективно. Как представляется, рост давления на институты финансовой системы и увеличение количества провокационных атак инкогнито будут продолжаться и дальше. В связи с этим руководству страны и административным центрам управления финансовыми институтами следует продолжить развитие собственных программных и цифровых продуктов, банковской инфраструктуры, а также популяризацию сегмента Рунета среди граждан России и стран СНГ как безопасной и политически нейтральной площадки для формирования и развития цифровой экономики, построенной на фундаменте собственных высокотехнологичных решений и сервисов (например, масштабирование опыта лабораторий Сбербанка, цифровизации бизнес-процессов Тинькофф Банка и др.).

В заключение подчеркнем, что проведенный анализ не снимает необходимости дальнейшей проработки теоретических и практических вопросов обеспечения кибербезопасности финансовых институтов в цифровой экономике.

Список источников

Бегларян М. Е., Войтова-Долгих Я. Н., Одинцов С. А. Исторические аспекты понятий «киберпреступление» и «кибертерроризм» в законодательстве: проблемы трактования // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2020. № 4 (50). С. 11–16.

Буз С. И. Киберпреступления: понятие, сущность и общая характеристика // Юристъ — Правоведъ. 2019. № 4 (91). С. 78–83.

Бухарин В. В. Компоненты цифрового суверенитета Российской Федерации как техническая основа информационной безопасности // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 6 (51). С. 76–91. URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2016-6-51-76-91.

Дмитриева Г. С. Цифровые технологии в банковском секторе экономики // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 1 (121). С. 49–54.

Клауберг Р. Проблемы цифровизации и искусственного интеллекта в сферах современной экономики, общества и управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2020. Т. 28. № 3. С. 556–567. URL: https://doi.org/10.22363/2313-2329-2020-28-3-556-567.

Кох Л. В., Кох Ю. В. Банки и финтех-компании: конкуренты или партнеры // Вестник Забайкальского государственного университета. 2019. Т. 25. № 6. С. 111–121. URL: https://doi.org/10.21209/2227-9245-2019-25-6-111-121.

Кучерков И. А. О понятии «киберпреступление» в законодательстве и научной доктрине // Юридическая наука. 2019. № 10. С. 78–82.

Нестерова Д. А. Риски информационной безопасности коммерческих банков в условиях новой экономической и технологической реальности // Инновации и инвестиции. 2020. № 5. С. 144–151.

Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 3. С. 46–67. URL: https://doi.org/10.17323/2072-8166.2018.2.46.67.

Сачков И. 5 актуальных киберугроз, которые грозят финансовыми потерями / Гарант.Ру, 2017. URL: https://www.garant.ru/ia/opinion/author/sachkov/1119775/.

Семеко Г. В. Информационная безопасность в финансовом секторе: киберпреступность и стратегия противодействия // Социальные новации и социальные науки. 2020. № 1 (1). С. 77–96. URL: https://doi.org/10.31249/snsn/2020.01.06.

Тарханова Е. А., Чижевская Е. К., Бабурина Н. Т. Институциональные изменения и цифровизация бизнес операций в финансовых учреждениях // Журнал институциональных исследований. 2018. Т. 10. № 4. С. 145–156. URL: https://doi.org/10.17835/2076-6297.2018.10.4.145-155.

Чернышенко Н. А. Кибервойна: теория и практика // Наукові праці. Політологія. 2015. Т. 260. Вып. 248. С. 37–41.

Chernyakov M. K., Chernyakova E. C. Technological Risks of the Digital Economy // Корпоративные финансы. 2018. Т. 12. № 4. С. 99–110. URL: https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.12.4.2018.99-109.

Clarke R. A., Knake R. K. Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It. Nova Iorque: HarperCollins, 2010. 290 p.

Cristiano F. From Simulations to Simulacra of War: Game Scenarios in Cyberwar Exercises // Journal of War and Culture Studies. 2018. Vol. 11. Iss. 1. P. 22–37. URL: https://doi.org/10.1080/17526272.2017.1416761.

Dhote T., Pathak P., Kulkarni P. Coping with the challenges posed by GAFA and other digital disruptors: Can advanced technologies help the banking sector? // International Journal of Scientific and Technology Research. 2020. No. 9 (2). P. 2196–2199.

Harknett R. J., Smeets M. Cyber campaigns and strategic outcomes // Journal of Strategic Studies. 2020. No. 4. P. 36–42. URL: https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1732354.

Levinson P. Micro-cyberwar vs. macro-cyberwar: towards the beginning of a taxonomy // Digital War. 2020. No. 1. P. 171–172. URL: https://doi.org/10.1057/s42984-020-00020-z.

Libicki M. C. Cyberwar is What States Make of It // The Cyber Defense Review. 2020. Vol. 5. No. 2. P. 77–87.

Negroponte N. Being Digital. NY: Knopf, 1995, 256 p.

Perritt J. The Internet as a Threat to Sovereignty? Thoughts on the Internet's Role in Strengthening National and Global Governance // Indiana Journal of Global Legal Studies. 1998. Vol. 5. Iss. 2. P. 423–442.

Rauhofer J., Bowden C. Protecting Their Own: Fundamental Rights Implications for EU Data Sovereignty in the Cloud // Edinburgh School of Law Research Paper. 2013. No. 28. URL: https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2283175.

Singer P., Friedman A. Cybersecurity and cyberwar: What everyone needs to know. Oxford: Oxford Univ. Press, 2014. 320 p.

Sukhodolov A. P., Beryozkin Y. M. From the Institutional to the Platform Economy // Управленец. 2018. Vol. 9. No. 3. P. 8–14. URL: https://doi.org/10.29141/2218-5003-2018-9-3-2.

Zver'kova T. N. Regional Banks & FinTech: a Standoff or Partnership? // Digest Finance. 2019. Т. 24. № 1 (249). С. 13–20. URL: https://doi.org/10.24891/df.24.1.13.

References

Beglaryan M.E., Vojtova-Dolgikh Ya.N., Odintsov S.A. (2020). Historical Aspects of the Concepts of “Cybercrime” and “Cyberterrorism” in Legislation: Problems of Interpretation. *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii — Bulletin of Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no. 4 (50), pp. 11–16 (In Russ.).

Buz S.I. (2019). Cyber Crimes: Concept, Essence and General Characteristic. *Jurist — Pravoved — Attorney*, no. 4 (91), pp. 78–83 (In Russ.).

Bukharin V.V. (2016). The Russian’s Digital Sovereignty as a Technical Basis of Information SECurity. *Vestnik MGIMO Universiteta — Bulletin of MGIMO University*, no. 6, pp. 76–91 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2016-6-51-76-91.

Chernyshenko N.A. (2015). Cyberwar: Theory and Practice. *Nauchnye raboty. Politologija — Scientific Work. Political Science*, vol. 260, iss. 248, pp. 37–42 (In Russ.).

Chernyakov M.K., Chernyakova E.S. (2018). Technological Risks of the Digital Economy. *Korporativnye finansy — Journal of Corporate Finance*, vol. 12, no. 4, pp. 99–110. Available at: https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.12.4.2018.99-109.

Clarke R.A., Knake R.K. (2010). Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It. Nova Iorque: HarperCollins, 290 p.

Cristiano F. (2018). From Simulations to Simulacra of War: Game Scenarios in Cyberwar Exercises. *Journal of War and Culture Studies*, vol. 11, iss. 1, pp. 22–37. Available at: https://doi.org/1010.1080/17526272.2017.1416761.

Dmitrieva G.S. (2020). Digital Technologies in the Banking Sector of Economy. *Izvestia Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta — Bulletin of St. Petersburg State University of Economics*, no. 1, pp. 49–54 (In Russ.).

Dhote T., Pathak P., Kulkarni P. (2020). Coping with the challenges posed by GAFA and other digital disruptors: Can advanced technologies help the banking sector? *International Journal of Scientific and Technology Research*, no. 9 (2), pp. 2196–2199.

Harknett R.J., Smeets M. (2020). Cyber campaigns and strategic outcomes. *Journal of Strategic Studies*, no. 4, pp. 36–42. Available at: https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1732354.

Klauberg R. (2020). Challenges of Digitalization and Artificial Intelligence for Modern Economies, Societies and Management. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov — RUDN Journal of Economics*, vol. 28, no. 3, pp. 556–567 (In Russ.).

Kokh L., Kokh Yu. (2019). Banks and Fintech Companies: Competitors or Partners. *Vestnik Zabajkal’skogo gosudarstvennogo universiteta — Bulletin of Transbaikal State University*, vol. 25, no. 6, pp. 111–121 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.21209/2227-9245-2019-25-6-111-121.

Kucherkov I.A. (2019). On the Concept of Cybercrime in Legislation and Scientific Doctrine. *Yuridicheskaya nauka — Legal Science*, no. 10, pp. 78–82 (In Russ.).

Levinson P. (2020). Micro-cyberwar vs. macro-cyberwar: towards the beginning of a taxonomy. *Digital War*, no. 1, pp. 171–172. Available at: https://doi.org/10.1057/s42984-020-00020-z.

Libicki M.C. (2020). Cyberwar is What States Make of It. *The Cyber Defense Review*, vol. 5, no. 2, pp. 77–87.

Negroponte N. (1995). Being Digital. NY: Knopf, 256 p.

Nesterova D.A. (2020). Information Security Risks of Commercial Banks in the New Economic and Technological Reality. *Innovacii i investicii — Innovation and Investment*, no. 5, pp. 144–151 (In Russ.).

Perritt J. (1998). The Internet as a Threat to Sovereignty? Thoughts on the Internet’s Role in Strengthening National and Global Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 5, iss. 2, pp. 423–442.

Povetkina N.A., Ledneva J.V. (2018). Fintekh and Redtekh: Boundaries of Legal Regulation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki — Law. Journal of the Higher School of Economics*, no. 3, pp. 46–67. Available at: https://doi.org/10.17323/2072-8166.2018.2.46.67 (In Russ.).

Semeko G.V. (2020). Information Security in the Financial Sector: Cybercrime and Countermeasures Strategy. *Sotsial’nye novatsii i social’nye nauki — Social Innovation and Social Sciences*, no. 1, pp. 77–96. Available at: https://doi.org/10.31249/snsn/2020.01.06. (In Russ.).

Tarkhanova E.A., Chizhevskaya E.K., Baburina N.T. (2018). Institutional Changes and Ditigalization of Business Operations in Financial Institutions. *Zhurnal institucional’nyh issledovanij — Journal of Institutional Studies*, vol. 10, no. 4, pp. 145–156 (In Russ.).

Rauhofer J., Bowden C. (2013). Protecting Their Own: Fundamental Rights Implications for EU Data Sovereignty in the Cloud. *Edinburgh School of Law Research Paper*, no. 28. Available at: https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2283175.

Sachkov I. (2017). 5 Current Cyber Threats That can Cause Financial Losses. Garant.Ru, 2017 (In Russ.). Available at: https://www.garant.ru/ia/opinion/author/sachkov/1119775/.

Singer P., Friedman A. (2014). Cybersecurity and cyberwar: What everyone needs to know. Oxford: Oxford Univ. Press, 320 p.

Sukhodolov A.P., Beryozkin, Y.M. (2018). From the Institutional to the Platform Economy. *Upravlenets — The Manager*, vol. 9, no. 3, pp. 8–14. Available at: https://doi.org/10.29141/2218-5003-2018-9-3-2.

Zver’kova T.N. 2019. Regional Banks & FinTech: a Standoff or Partnership? *Daidzhest finansy — Digest Finance*, vol. 24, no. 1 (249), pp. 13–20. Available at: https://doi.org/10.24891/df.24.1.13.

Информация об авторах

***Сергей Всеволодович Шкодинский**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института Минфина России, г. Москва; заведующий лаборатории промышленной политики и экономической безопасности Института проблем рынка РАН, г. Москва*

***Михаил Николаевич Дудин**, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по науке Института проблем рынка РАН, г. Москва*

***Далер Ирматович Усманов**, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник лаборатории проблем пространственного развития Института проблем рынка РАН, г. Москва*

Information about the authors

***Sergey V. Shkodinsky**, Doctor of Economic Sciences, Professor, Chief Researcher at the Center for Sectoral Economics, Financial Research Institute, Moscow; Head of the Laboratory for Industrial Policy and Economic Security, Market Economy Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow*

***Mihail N. Dudin**, Doctor of Economic Sciences, Professor, Deputy Director for Science, Market Economy Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow*

***Daler I. Usmanov**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Senior Researcher at the Laboratory of Spatial Development Problems, Market Economy Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow*

Статья поступила в редакцию 11.05.2021
Одобрена после рецензирования 11.06.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted May 11, 2021
Approved after reviewing June 11, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-54-66

CC BY

Киберпреступность как ключевой операционный риск платежно-расчетной инфраструктуры глобальной финансовой системы и подходы к его регулированию в ЕАЭС

Виктор Яковлевич Пищик
E-mail: vpiwik@fa.ru, ORCID: 0000-0002-9013-7670
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва 125993, Российская Федерация
Петр Викторович Алексеев
E-mail: palekseev@fa.ru, ORCID: 0000-0003-4479-890X
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва 125993, Российская Федерация

Аннотация
Одним из ключевых направлений формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза (далее также — ЕАЭС, Союз) является развитие общего платежного пространства (ОПП) Союза. В условиях роста и трансформации рисков платежно-расчетной инфраструктуры глобальной финансовой системы (ПРИ ГФС) (санкционного, системного, операционного и других) весьма актуальной является задача эффективной нейтрализации их влияния на платежно-расчетные инфраструктуры стран ЕАЭС. В статье уточнен понятийный аппарат, связанный с трансформацией рисков ПРИ ГФС, проведена их систематизация. Проанализированы источники операционного риска ПРИ ГФС, включая угрозы нарастания киберпреступности.
Авторы полагают, что основным видом операционного риска для ПРИ ГФС в перспективе будут кибератаки с использованием троянских программ, вирусов-шифровальщиков, фишинга, а также блокирование доступа пользователей к интернет-сайтам с помощью DDoS-атак. При этом число DDoS-атак в России уже несколько лет подряд имеет тенденцию роста, который в 2021 г., возможно, еще более усилится за счет ряда факторов, приведенных в статье. Показано, что в России и других странах ЕАЭС рост киберпреступности является одной из основных угроз стабильному функционированию национальных ПРИ и кредитно-финансовых систем в целом. В связи с этим обоснована необходимость развития регионального сотрудничества по вопросам кибербезопасности в рамках ЕАЭС с использованием опыта Европейского союза, где этой проблеме уделяется весьма серьезное внимание. Наряду с этим целесообразно наращивание международного сотрудничества стран мира на площадке ООН с целью повышения уровня кибербезопасности при использовании ПРИ ГФС всеми субъектами мировой экономики и обеспечения успешного развития ОПП ЕАЭС.

Ключевые слова: *Евразийский экономический союз, общее платежное пространство, платежно-расчетная инфраструктура, глобальная финансовая система, трансформация рисков, киберпреступность, кибербезопасность*

JEL: *F36, G15*

Благодарности: *статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.*

Для цитирования: *Пищик В. Я., Алексеев П. В. Киберпреступность как ключевой операционный риск платежно-расчетной инфраструктуры глобальной финансовой системы и подходы к его регулированию в ЕАЭС // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 54–66. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-54-66.*

© Пищик В. Я., Алексеев П. В., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-54-66

Cybercrime as a Key Operational Risk of the Payment and Settlement Infrastructure of the Global Financial System and Approaches to Its Regulation in the Eurasian Economic Union

Victor Ya. Pishchik[1], ***Peter V. Alekseev***[2]
[1,2] *Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation*
[1] *vpiwik@fa.ru, https://orcid.org/0000-0002-9013-7670*
[2] *palekseev@fa.ru, https://orcid.org/0000-0003-4479-890X*

Abstract
One of the key areas in the formation of a single financial market within the Eurasian Economic Union (hereinafter, EAEU or Union) is the development of a single payment space (SPS) of the Union. In the context of growth and transformation of the risks of the payment and settlement infrastructure (PSI) of the global financial system (GFS) (sanctions, systemic, operational and other risks), the problem of effectively neutralizing their impact on the PSI of the EAEU countries is highly topical. The article clarifies the conceptual apparatus associated with the transformation of risks for the PSI of the GFS, and carries out their systematization. Sources of operational risk of the GFS's PSI, including the threat of an increase in cybercrime, are analyzed. The authors assert that the main type of operational risk for the PSI of the GFS in the future will evidently be cyberattacks using trojans, ransomware viruses and phishing, as well as blocking user access to Internet sites using DDoS attacks. Nowadays, the number of DDoS attacks in Russia has been growing for several years in a row, and this growth may intensify in 2021 due to a number of factors set out in the article. It is indicated that, in Russia and other EAEU countries, growth in cybercrime is one of the main threats to the stable functioning of the national PSI as well as credit and financial systems in general. In this regard, the article substantiates the need to develop regional cooperation on cybersecurity issues within the EAEU using the experience of the European Union, where this issue is paid very serious attention. Besides, it is advisable to build up international cooperation between the countries of the world within the UN in order to enhance the cybersecurity of the GFS's PSI and ensure the successful development of the SPS in the EAEU.

Keywords: *Eurasian Economic Union, single payment space, payment and settlement infrastructure, global financial system, risk transformation, cybercrime, cybersecurity*

JEL: *F36, G15*

Acknowledgments: *The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budget funds within a state contract of the Financial University.*

For citation: *Pishchik V.Ya., Alekseev P.V. Cybercrime as a Key Operational Risk of the Payment and Settlement Infrastructure of the Global Financial System and Approaches to Its Regulation in the Eurasian Economic Union. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 54–66 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-54-66.*

© Pishchik V.Ya., Alekseev P.V., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Необходимым условием успешной финансово-экономической интеграции государств — членов ЕАЭС является развитие общего платежного пространства (ОПП) ЕАЭС, предусмотренное Концепцией формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза[1] и Стратегическими направлениями развития евразийской экономической интеграции на период до 2025 г.[2]

Теоретические, методологические и практические вопросы, связанные с созданием, развитием и интеграцией платежно-расчетных систем, рассмотрены в работах отечественных ученых: М. А. Абрамовой [Абрамова М. А. и др., 2016], А. А. Бердюгина [Бердюгин А. А., 2018], Е. А. Звоновой [Звонова Е. А., 2016], Л. Н. Красавиной [Красавина Л. Н., 2019], С. В. Криворучко и В. А. Лопатина [Криворучко С. В., 2004; Криворучко С. В., Лопатин В. А., 2013, 2017, 2018], Л. В. Лямина [Лямин Л. В., 2012], А. И. Смирнова [Смирнов А. И., 2014], П. А. Тамарова [Тамаров П. А., 2020], М. А. Эскиндарова [Эскиндаров М. А. и др., 2018], а также зарубежных исследователей С. Бауэра, Э. Бернройдера, К. Чудзиковского [Bauer S. et al., 2017], Т. Кокколы [Kokkola T., 2010], Х. Лейнонена [Leinonen H., 2005] и многих других. Тем не менее в целом данная проблематика исследована недостаточно.

Перспективы развития ОПП ЕАЭС будут во многом определяться последствиями происходящей в современных условиях трансформации рисков платежно-расчетной инфраструктуры глобальной финансовой системы. Для рассмотрения данной трансформации определим базовые понятия, связанные с ней.

Платежно-расчетная инфраструктура (ПРИ) страны, по нашему мнению, — это комплекс взаимосвязанных организаций страны (центральный (национальный) банк, кредитные и некредитные организации), обеспечивающих осуществление расчетов и платежей между экономическими субъектами. В число этих организаций входят операторы по переводу денежных средств, операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры, операторы услуг информационного обмена и другие.

Платежно-расчетная инфраструктура глобальной финансовой системы (ПРИ ГФС) — это совокупность платежно-расчетных инфраструктур всех стран мира.

Риск ПРИ ГФС — это вероятность наступления убытков или иных нежелательных последствий для участников ПРИ ГФС.

Киберпространство — это сфера деятельности в информационном пространстве, образованная совокупностью коммуникационных каналов интернета и других телекоммуникационных сетей, технологической инфраструктурой, обеспечивающей их функционирование, и любых форм осуществляемой посредством их использования человеческой активности (личности, организации, государства).

Кибербезопасность можно определить как совокупность условий, при которых все составляющие киберпространства защищены от максимально возможного числа угроз и воздействий с нежелательными последствиями.

Киберпреступность, по нашему мнению, — это преступная деятельность, целью которой является неправомерное использование компьютера, компьютерной сети или сетевого устройства.

Цель настоящей статьи — выявить основные риски платежно-расчетных инфраструктур государств — членов ЕАЭС на основе систематизации и анализа источников и видов

---

[1] *Концепция формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза (утв. решением Высшего Евразийского экономического совета от 1 октября 2019 г. № 20). URL: http://www.eurasiancommission.org.*

[2] *Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции на период до 2025 г. (утв. решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12). URL: http://www.eurasiancommission.org.*

рисков ПРИ ГФС и разработать подходы к их регулированию. Для достижения этой цели проведем систематизацию и определим основные направления трансформации рисков платежно-расчетной инфраструктуры, а также основные источники операционных рисков ПРИ ГФС.

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ РИСКОВ ПРИ ГФС

В условиях роста геополитических противоречий и напряженности происходит трансформация рисков ПРИ ГФС по линии роста санкционного, системного и операционного рисков, при этом сохраняется значительная роль кредитного риска, риска ликвидности, общего коммерческого, депозитарного, инвестиционного риска.

В табл. 1 систематизированы и определены риски ПРИ ГФС на основе международных стандартов («Основополагающих принципов для системно значимых платежных систем»[3], разработанных Комитетом по платежам и рыночным инфраструктурам (КПРИ) Банка международных расчетов, и «Принципов для инфраструктур финансового рынка»[4], разработанных КПРИ совместно с Техническим комитетом Международной организации комиссий по ценным бумагам).

Таблица 1

Риски платежно-расчетной инфраструктуры глобальной финансовой системы / Risks of the payment and settlement infrastructure in the global financial system

№	Риски	Определение риска
1	Правовой риск	Вероятность убытков участников ПРИ ГФС вследствие непредвиденного изменения законодательства, других нормативных правовых актов или их неправильного применения
2	Санкционный риск	Вероятность убытков участников ПРИ ГФС в результате международных ограничительных санкций (разновидность правового риска)
3	Системный риск	Вероятность нарушения функционирования ПРИ ГФС в результате невыполнения одним или несколькими ее участниками их денежных обязательств, что может вызвать цепную реакцию неплатежей
4	Операционный риск	Вероятность того, что недостатки информационных систем или внутренних процессов, человеческие ошибки, сбои или нарушения в управлении вследствие внешних событий, действия киберпреступников приведут к нарушению функционирования ПРИ ГФС
5	Кредитный риск	Вероятность невыполнения участниками ПРИ ГФС своих финансовых обязательств в полном объеме и в установленный срок
6	Риск ликвидности	Вероятность того, что участник ПРИ ГФС не будет иметь достаточных средств для выполнения своих финансовых обязательств в полном объеме и в установленный срок
7	Общий коммерческий риск	Вероятность ухудшения финансового положения ПРИ ГФС (как экономического субъекта) вследствие уменьшения ее доходов и/или увеличения расходов
8	Депозитарный риск	Вероятность потери депонированного актива в случае несостоятельности, халатности, мошенничества, неудовлетворительного управления или неадекватного учета актива депозитарием (субдепозитарием)
9	Инвестиционный риск	Вероятность потерь, которым подвергается ПРИ ГФС, когда инвестирует собственные ресурсы или ресурсы своих участников

Источник: составлено авторами на основе: Principles for financial market infrastructures / BIS, 2012 (https://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf); Core Principles for Systematically Important Payment Systems / BIS, 2001 (https://www.bis.org/cpmi/publ/d43.pdf) / Source: composed by the authors based on the international standards.

---

[3] *Core Principles for Systematically Important Payment Systems / Committee on Payment and Settlement Systems. BIS, 2001. URL: https://www.bis.org/cpmi/publ/d43.pdf.*

[4] *Principles for Financial Market Infrastructures / Committee on Payment and Settlement Systems; Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions. BIS, IOSCO, 2012. URL: https://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf.*

Наибольшую опасность для стабильного функционирования современной ПРИ ГФС представляет усиление санкционного, системного и операционного рисков. Увеличение каждого из них обусловлено множеством факторов. Так, по мнению профессора С. В. Криворучко, рост системного риска обусловлен изменениями в информационных технологиях, деятельности участников ПРИ, рыночной среде и другими факторами [Криворучко С. В., 2004, с. 23]. В условиях нарастания геополитической напряженности в современном мире особую опасность для устойчивого функционирования ПРИ ГФС и ПРИ России как ее составной части представляет санкционный риск — вероятность убытков участников ПРИ в результате международных ограничительных санкций. Например, возможное отключение России и других подпавших под санкционный режим стран от международной системы передачи финансовых сообщений SWIFT может привести к платежному кризису на национальном и региональном уровнях и повлечь за собой обострение системного риска ПРИ ГФС. Реализация санкционных рисков наносит значительный ущерб национальной экономике. Как отметил Президент РФ В. В. Путин в интервью информационному агентству ТАСС 16 марта 2020 г., общий ущерб для российской экономики от западных санкций составил около 50 млрд долл. США, однако Россия смогла их компенсировать, в том числе благодаря импортозамещению[5].

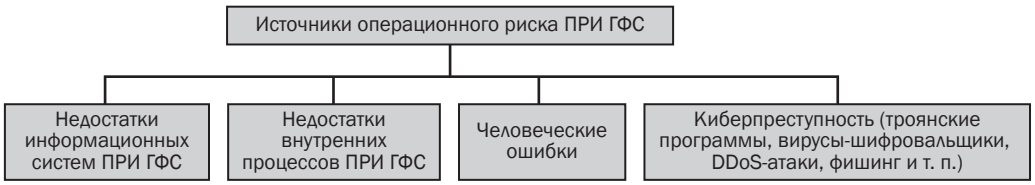
Сегодня актуальной проблемой глобальной финансовой системы является рост операционных рисков ПРИ ГФС, прежде всего за счет обострения угрозы киберпреступности. В связи с этим рассмотрим угрозу киберпреступности как ключевой операционный риск ПРИ ГФС.

КИБЕРПРЕСТУПНОСТЬ КАК КЛЮЧЕВОЙ ОПЕРАЦИОННЫЙ РИСК ПРИ ГФС

Сегодня киберпреступность является ключевым, но не единственным источником операционного риска ПРИ ГФС. Основные его источники представлены на рис. 1.

Рисунок 1

Основные источники операционного риска ПРИ ГФС / Main sources of operational risk of the PRI GFS



Источник: составлено авторами / Source: composed by the authors.

По мнению Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова, увеличение масштабов киберпреступности является «киберпандемией», которая проявляется не только в виде посягательства на частную жизнь рядовых граждан, но и в «нападениях» на объекты здравоохранения, финансовые, образовательные структуры, международные организации. Преступная активность в онлайн-режиме, входящая согласно рейтингу Всемирного экономического форума в пятерку глобальных рисков, угрожает существованию и успешному функционированию целых отраслей. Как считает С. В. Лавров, «в отсутствие универсального международного “кодекса поведения” в киберсфере устойчивое

[5] *Интервью Президента РФ В. В. Путина информационному агентству ТАСС. 16.03.2020. URL: https://tass.ru/ekonomika/7987569.*

социально-экономическое и научно-техническое развитие всех без исключения стран становится уязвимым. Человечество рискует быть втянутым в опасную масштабную конфронтацию в онлайн-пространстве, которую невозможно будет удержать в локальных рамках в силу трансграничности современных средств коммуникаций и взаимозависимости национальных экономик» [Лавров С. В., 2020].

Как считают О. А. Юсупова и М. И. Горохова, риски киберпреступности реализуются в действиях, нарушающих конфиденциальность, доступность и целостность компьютерных данных. К этим действиям относятся: незаконный доступ, осуществленный с помощью взлома или обмана, получение компьютерных данных нелегальным путем, умышленное вмешательство в данные, подразумевающее их уничтожение, изменение, ухудшение или сокрытие, системные вмешательства, подразумевающие сознательное создание проблем в функционировании компьютерных систем, изготовление, приобретение и распространение инструментов совершения киберпреступлений и другое [Юсупова О. А., Горохова М. И., 2020, с. 3].

По мнению профессора Ю. Н. Жданова, кибератаки с кражей конфиденциальных данных людей стали одним из главных рисков для развития глобальной экономики, который представляет больше опасности, чем техногенные катастрофы и эпидемии. По его оценке, мировая экономика в 2022 г. может потерять от деятельности кибермошенников до 8 трлн долл. США, а в 2030-м — уже 90 трлн долл. [Авраменко Е., 2020].

В настоящее время подавляющее большинство киберпреступлений во всем мире совершается против кредитно-финансовых организаций, на которые, по нашим оценкам, приходится около 70 % всей хакерской активности. В целом киберпреступность сегодня является одним из ключевых операционных рисков ПРИ стран ЕАЭС.

В 2018 г. Центром мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере Департамента информационной безопасности Банка России (ФинЦЕРТ) получены сведения о 687 атаках, в том числе о 177 целевых[6] атаках, осуществленных на кредитно-финансовые организации России [Банк России, 2019а, с. 5].

В последнее время отмечается значительное увеличение количества DDoS-атак (*Distributed Denial of Service*, распределенная атака типа «отказ в обслуживании») на кредитно-финансовые организации. DDoS-атака является компьютерной атакой из одного источника, которая предполагает блокирование доступа пользователей к определенному интернет-сайту в результате намеренной «перегрузки» количества направляемых на него сообщений. В течение 2018 г. ФинЦЕРТом были получены сведения о 97 DDoS-атаках на кредитно-финансовые организации России [Банк России, 2019а, с. 5].

В отчете компании «Ростелеком-Солар», посвященном исследованию особенностей и масштабов DDoS-атак в период пандемии COVID-19, отмечается, что «... в целом DDoS с каждым годом становятся все популярнее у злоумышленников из-за простоты применения и низкой стоимости его организации» [Ростелеком-Солар, 2020, с. 4]. По данным «Лаборатории Касперского», с июля по сентябрь 2020 г. количество DDoS-атак по всем мире возросло в полтора раза по сравнению с соответствующим периодом 2019 г. Кроме того, в третьем квартале был установлен годовой рекорд по числу DDoS-атак в день (так, 2 июля 2020 г. программы компании зарегистрировали 323 атаки; предыдущий рекорд, 298 атак в день, был зарегистрирован 1 апреля 2020 г.)[7].

---

[6] *В контексте настоящей статистики под целевыми атаками специалистами ФинЦЕРТа подразумеваются атаки, направленные на получение финансовой выгоды и затрагивающие организации кредитно-финансовой сферы.*

[7] *«Лаборатория Касперского»: количество DDoS-атак в третьем квартале 2020 г. выросло в полтора раза. 29.10.2020. URL: https://www.kaspersky.ru/about/press-releases/2020_laboratoriya-kasperskogo-kolichestvo-ddos-atak-v-tretem-kvartale-2020-goda-viroslo-v-poltora-raza.*

По прогнозу компании StormWall, в 2021 г. количество DDoS-атак на онлайн-ресурсы компаний в России увеличится примерно на 20 % по сравнению с 2020 г. Число DDoS-атак уже несколько лет подряд имеет тенденцию роста, который в 2021 г. еще более усилится за счет ряда факторов:

— увеличение количества начинающих киберпреступников среди студентов и школьников в связи с организацией дистанционного обучения во время пандемии COVID-19;

— рост числа пользователей интернета во всем мире;

— активное развитие онлайн-бизнеса[8].

В последние годы в мире значительно обострились риски ПРИ, связанные с использованием злоумышленниками таких видов вредоносного программного обеспечения (ВПО), как троянские программы[9], вирусы-шифровальщики[10], фишинг. Эксперты ФинЦЕРТа отмечают стабильно высокий уровень использования данных программ в России с целью кражи данных с персональных компьютеров, а также средств со счетов в банках [Банк России, 2019b, с. 40].

Согласно отчету компании Check Point Research, работающей в сфере информационной безопасности, троянская программа Qbot в августе 2020 г. впервые вошла в мировой рейтинг самых распространенных видов ВПО, заняв в нем десятое место. Программа Qbot была впервые обнаружена специалистами в 2008 г., и с этого времени она эволюционировала из обычного трояна для кражи данных в универсальный инструмент, используемый киберпреступниками. В настоящее время Qbot способен, например, доставлять в зараженную систему другие виды ВПО, а также подключаться к целевой системе, чтобы осуществлять банковские транзакции, используя IP-адрес[11] жертвы. Как правило, Qbot распространяется классическим способом: посредством фишинговых писем, которые содержат опасные вложения или заманивают пользователей на подконтрольные киберпреступникам вредоносные сайты. При этом программа может похищать электронные письма своих жертв, а затем использовать их для рассылки спама, тем самым создавая более правдоподобные письма для введения в заблуждение пользователей. В период с марта по август 2020 г. исследователи Check Point обнаружили несколько кампаний с использованием Qbot.

По мнению руководителя компании Check Point Research В. В. Дягилева, «злоумышленники всегда ищут способы усовершенствовать ВПО. Сейчас они, по-видимому, вкладывают значительные средства в создание более продвинутых версий Qbot, которые можно будет использовать для массовых краж данных организаций и физических лиц». Согласно мировому рейтингу наиболее распространенных видов ВПО, в августе 2020 г. троян Emotet оставался самым распространенным ВПО в мире, за ним следуют трояны Agent Tesla и Formbook[12].

Согласно отчету Check Point, в январе 2021 г. одним из наиболее опасных видов ВПО был троян Fareit, впервые обнаруженный в 2012 г. Его разновидности похищают пароли

---

[8] *Число DDoS-атак на онлайн-ресурсы компаний в 2021 году увеличится минимум на 20 % / Tadviser, 30.03.2021. URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:DDoS-атаки_в_России.*

[9] *Троянские программы (англ. trojans) — вредоносные компьютерные программы, содержащие скрытый код. Обычно трояны маскируются под «здоровые» программы, необходимые для работы. Название произошло от древнегреческого мифа.*

[10] *Вирусы-шифровальщики (вирусы-вымогатели, англ. ransomware) — вредоносные компьютерные программы, осуществляющие скрытное шифрование компьютерной информации пользователя с целью вымогательства денежных средств за расшифровку, а также кибершпионаж и кражу данных с компьютеров.*

[11] *IP-адрес (от англ. Internet Protocol) — это уникальный числовой идентификатор устройства в компьютерной сети.*

[12] *August 2020's Most Wanted Malware: Evolved Qbot Trojan Ranks on Top Malware List for First Time. 09.09.2020. URL: https://blog.checkpoint.com/2020/09/09/august-2020s-most-wanted-malware-evolved-qbot-trojan-ranks-on-top-malware-list-for-first-time.*

и личные данные пользователей, хранящиеся в браузерах. Он способен устанавливать другие вредоносные программы на зараженные устройства[13].

По данным исследовательского центра Cybersecurity Ventures, в 2016 г. каждые 40 секунд предприятия в мире становились жертвой атаки с использованием вируса-шифровальщика. По прогнозу центра, в 2021 г. этот временной интервал сократится до 11 секунд [Herjavec Group, 2019]. По оценкам компании Group-IB, совокупный ущерб от вирусов-шифровальщиков в мире превысил в 2020 г. 1 млрд долл. США. При этом против компаний США в 2020 г. было направлено около 60 % всех атак, Европы — 20 %, Северной и Южной Америки — 10 %, Азии — 7 %, остальных стран — 3 %. В пятерку отраслей, которые чаще всего подвергаются атакам «шифровальщиков», входят: сферы производства и розничной торговли, государственные учреждения, здравоохранение, строительство[14].

Значительные масштабы имеет также такой вид киберпреступности, как фишинг (англ. *phishing*) — вид мошенничества в интернете, целью которого является получение каких-либо конфиденциальных данных пользователей. За 2018 г. компанией Group-IB было обнаружено и проанализировано более 1,9 млн уникальных фишинговых ссылок, что на 85 % больше, чем в 2017 г. Более 26 % из них приходится на финансовый сектор. При этом финансовый фишинг был направлен в основном против компаний США (48 % всех атак). Последующие места занимают Нидерланды (4,7 %), Германия (4,51 %) и Россия (4,46 %). Основной способ привлечения пользователей на фишинговые страницы — это перенаправление посетителей со взломанных сайтов, а также попадание мошеннических ресурсов в поисковую выдачу [Банк России, 2019, с. 5].

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что, по всей вероятности, наибольшую опасность для стабильного функционирования ПРИ стран ЕАЭС будут представлять риски киберпреступности, связанные с использованием троянских программ, вирусов-шифровальщиков, фишинга, а также блокирование доступа пользователей к интернет-сайтам кредитно-финансовых институтов с помощью DDoS-атак. Также большое значение сохранят другие риски функционирования ПРИ стран ЕАЭС. В связи с вышеизложенным рассмотрим подходы к регулированию рисков ПРИ в ЕАЭС, прежде всего рисков киберпреступности.

ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ РИСКОВ КИБЕРПРЕСТУПНОСТИ В ЕАЭС

Очевидно, что эффективная нейтрализация рисков устойчивого функционирования платежно-расчетных инфраструктур имеет решающее значение для обеспечения стабильности всей глобальной финансовой системы. В условиях обострения рисков функционирования ПРИ, особенно рисков киберпреступности, необходимым условием поддержания финансовой стабильности является соответствие ПРИ ГФС международным стандартам. К ним относятся прежде всего «Основополагающие принципы для системно значимых платежных систем»[15], разработанные Комитетом по платежам и рыночным инфраструктурам Банка международных расчетов, «Принципы для инфраструктур финансового рынка»[16], разработанные КПРИ совместно с Техническим комитетом Международной организации комиссий по ценным бумагам, а также «Руководство по киберустойчивости для

---

[13] *Check Point: самое активное вредоносное ПО января 2021 года / Информационная безопасность, 18.02.2021. URL: http://www.itsec.ru/news/check-point-samoye-aktivnoye-vredonosnoye-po-yanviaria-2021.*

[14] *Ущерб от вирусов-вымогателей в мире превышает $1 млрд в год. 26.11.2020. URL: https://www.tadviser.ru.*

[15] *Core Principles for Systematically Important Payment Systems / Committee on Payment and Settlement Systems. BIS, 2001.*

[16] *Principles for Financial Market Infrastructures / Committee on Payment and Settlement Systems, Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions. BIS, IOCSO, 2012.*

инфраструктур финансового рынка»[17], разработанное КПРИ совместно с Международной организацией комиссий по ценным бумагам.

В Российской Федерации, как и в других государствах — членах ЕАЭС, правовое регулирование национальной платежной системы (НПС) осуществляется с учетом международных стандартов. Так, ст. 22, 23, 24 Закона РФ от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» предусмотрено выявление системно и социально значимых платежных систем и следование стандартам наилучшей международной практики, подлежащее оценке со стороны Банка России в рамках функции наблюдения в НПС[18]. В качестве такого документа Банком России приняты стандарты «Принципы для инфраструктур финансового рынка», применяемые в отношении системно и социально значимых платежных систем.

Аналогичные изменения произошли и в других странах ЕАЭС, однако вопрос о соотношении и соответствии количественных и качественных критериев их значимости требует рассмотрения. Как считает П. А. Тамаров, в целом он связан с характеристиками субъектного состава НПС в различных странах и их гармонизацией в целях единообразного подхода национальных центральных банков к осуществлению контрольных функций в НПС (платежного оверсайта). В связи с этим необходима гармонизация национальных законодательств стран ЕАЭС в сфере платежных систем на основе международных стандартов в данной области [Тамаров П. А., 2020, с. 235].

Для успешного развития ОПП ЕАЭС необходимы разработка и развитие нормативного правового обеспечения данного процесса, в том числе в рамках формирования общего финансового рынка Союза. В связи с этим необходимо ускорить разработку и принятие конкретного плана мероприятий («дорожной карты») по реализации положений Концепции формирования общего финансового рынка ЕАЭС, утвержденной решением Высшего Евразийского экономического совета от 1 октября 2019 г. № 20. В данный план целесообразно включить конкретные меры и механизмы управления возникающими рисками платежно-расчетной инфраструктуры, в первую очередь угрозами киберпреступности.

Одной из важных проблем обеспечения кибербезопасности в ЕАЭС является отсутствие единого правового регулирования в данной области. Необходимо комплексное решение этой проблемы во всех сферах финансово-экономической деятельности государств — членов ЕАЭС, включая функционирование платежно-расчетных инфраструктур. В связи с этим необходимо тесное региональное сотрудничество по вопросам кибербезопасности. Важно при этом учитывать позитивный опыт обеспечения кибербезопасности в Европейском союзе. В 2004 г. в ЕС было создано Европейское агентство по сетевой и информационной безопасности (*European Union Agency for Cybersecurity*, ENISA) с целью достижения в нем высокого общего уровня кибербезопасности[19]. В 2016 г. Европарламент принял Директиву 2016/1148 «О мерах по достижению высокого общего уровня безопасности сетевых и информационных систем Союза»[20], в которой закреплены вопросы обеспечения кибербезопасности критической информационной инфраструктуры ЕС (в том числе на рынке финансовых услуг).

---

[17] *Guidance on Cyber Resilience for Financial Market Infrastructures / Committee on Payment and Settlement Systems, Board of the International Organization of Securities Commissions. BIS, IOSCO, 2016.*

[18] *Закон РФ от 27.06.2011 № 161 «О национальной платежной системе» (с изменениями и дополнениями). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102148779.*

[19] *URL: https://www.enisa.europa.eu/about-enisa.*

[20] *Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj.*

Назрела необходимость принятия в рамках ЕАЭС согласованного концептуального документа по обеспечению кибербезопасности государств — членов Союза, в котором следует акцентировать внимание на следующих направлениях:

— разработка общего понятийного аппарата в области кибербезопасности, включающего единые определения терминов «киберугроза», «кибербезопасность», «киберпреступление» и связанных с ними понятий;

— формирование единых стандартизированных подходов к вопросам обеспечения кибербезопасности, киберустойчивости и к надзору за соответствующими рисками;

— согласование порядка обеспечения строгой идентификации клиентов при осуществлении транзакций и переводов денежных средств;

— координация политики и разработка коллективных механизмов обеспечения защиты прав потребителей в случае совершения несанкционированных транзакций и переводов денежных средств в результате кибератак.

В институциональном плане для развития регионального сотрудничества по предотвращению киберпреступности в рамках ЕАЭС целесообразно рассмотреть вопрос о создании Евразийского агентства по информационной безопасности как аналога Европейского агентства по сетевой и информационной безопасности.

Наряду с развитием регионального сотрудничества по вопросам кибербезопасности в рамках ЕАЭС необходимо наращивание международного сотрудничества стран мира на площадке Организации Объединенных Наций с целью разработки универсального международного кодекса поведения в киберсфере. Разработка и принятие такого кодекса в рамках ООН окажет содействие повышению уровня кибербезопасности при использовании ПРИ ГФС всеми субъектами мировой экономики и успешному развитию ОПП ЕАЭС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

1. В условиях роста геополитических противоречий и напряженности происходит трансформация рисков для ПРИ ГФС, связанная с обострением санкционного, системного и операционного рисков, при этом сохраняется значительная роль кредитного риска, риска ликвидности, общего коммерческого, депозитарного, инвестиционного риска.

2. Существенную угрозу для стабильного функционирования ПРИ ГФС представляет усиление операционных рисков, прежде всего вследствие увеличения масштабов киберпреступности в России, в рамках ЕАЭС и во всем мире.

3. Вероятнее всего, наибольшую опасность для стабильного функционирования ПРИ стран ЕАЭС будут представлять риски киберпреступности, связанные с использованием троянских программ, вирусов-шифровальщиков, фишинга, а также блокированием доступа пользователей к интернет-сайтам кредитно-финансовых институтов с помощью DDoS-атак.

4. При создании стабильной и эффективной ПРИ в рамках ЕАЭС важное значение имеет развитие регионального сотрудничества по вопросам обеспечения кибербезопасности. Для повышения его эффективности целесообразно использовать накопленный опыт Европейского союза в этой сфере межстранового взаимодействия. Предлагается в разрабатываемый в настоящее время в ЕАЭС план реализации положений Концепции формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза включить конкретные меры и механизмы управления возникающими рисками платежно-расчетной инфраструктуры, в первую очередь угрозами киберпреступности.

5. В институциональном плане для развития регионального сотрудничества по предотвращению киберпреступности в рамках ЕАЭС целесообразно рассмотреть вопрос о создании Евразийского агентства по информационной безопасности как аналога Европейского агентства по сетевой и информационной безопасности.

6. Необходимо наращивание международного сотрудничества стран мира на площадке ООН с целью разработки и принятия универсального международного кодекса поведения в киберсфере, что окажет содействие повышению уровня кибербезопасности при использовании ПРИ ГФС всеми субъектами мировой экономики и успешному развитию ОПП ЕАЭС.

Список источников

Абрамова М. А., Дубова С. Е., Криворучко С. В. и др. Гармонизация монетарной политики стран — членов ЕАЭС: возможности и перспективы: моногр. М.: Русайнс, 2016. 196 с.

Авраменко Е. Киберпреступность признали большей опасностью, чем эпидемии и техногенные катастрофы / Федеральное агентство новостей, 19.02.2020. URL: https://riafan.ru/1252056-kiberprestupnost-priznali-bolshei-opasnostyu-chem-epidemii-i-tekhnogennye-katastrofy.

Бердюгин А. А. Управление риском нарушения информационной безопасности в условиях электронного банкинга // Вопросы кибербезопасности. 2018. № 1. С. 28–38.

Звонова Е. А., Ершов М. В., Кузнецов А. В. и др. Реформирование мировой финансовой архитектуры и российский финансовый рынок: моногр. / Под ред. Е. А. Звоновой. М.: Русайнс, 2016. 430 с.

Криворучко С. В. Риски платежных систем: кредитный, ликвидности, правовой // Экономика, статистика и информатика. 2004. № 3. С. 17–27.

Криворучко С. В., Лопатин В. А. Национальная платежная система: структура, технологии, регулирование. Международный опыт, российская практика. М.: КноРус: ЦИПСиР, 2013. 456 с.

Криворучко С. В., Лопатин В. А. Особенности бизнес-моделей на рынке платежных услуг // Эффективное антикризисное управление. 2017. № 4. С. 35–40.

Криворучко С. В., Лопатин В. А. Влияние имплементации открытого банкинга на развитие национального сектора Финтех // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 6. С. 80–86.

Лавров С. В. Глобальные проблемы кибербезопасности и международные инициативы России по борьбе с киберпреступностью // Внешнеэкономические связи. 2020. № 9. URL: https://eer.ru/sites/default/files/pdf/eer_1_2020.pdf.

Лямин Л. В. Принципы организации внутреннего аудита в условиях электронного банкинга // Банковское дело. 2012. № 5. С. 51–54.

Международные валютно-кредитные и финансовые отношения: учебник для академического бакалавриата / Отв. ред. Л. Н. Красавина. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 534 с.

Обзор основных типов компьютерных атак в кредитно-финансовой сфере в 2018 г. / Банк России, 2019a. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/32085/DIB_2018_20190704.pdf.

Отчет Центра мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере департамента информационной безопасности Банка России. 01.09.2018–31.08.2019 / Банк России, 2019b. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/32087/FINCERT_report_20191010.PDF.

DDoS-атаки в период COVID-19 / Ростелеком-Солар, 2020. URL: https://rt-solar.ru/upload/iblock/307/DDoSCOVID.PDF.

Смирнов А. И. Григорьев В. Р., Кохтюлина И. Н. и др. Глобальная безопасность в цифровую эпоху: стратагемы для России: моногр. / Под общ. ред. А. И. Смирнова. М.: ВНИИгеосистем, 2014. 394 с.

Тамаров П. А. Перспективы платежной системы ЕАЭС / Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. Ежегодник. Вып. 3. Ч. 1. С. 231–236. М.: ИНИОН РАН, 2020.

Эскиндаров М. А., Абрамова М. А., Масленников В. В. и др. Направления развития финтеха в России: экспертное мнение Финансового университета // Мир новой экономики. 2018. № 2. С. 48–55. URL: https://doi.org/10.26794/2220-6469-2018-12-2-6-23.

Юсупова О. А., Горохова М. И. Киберпреступность в банковской сфере: современное состояние и способы защиты // Научный электронный журнал «Меридиан». 2020. № 9 (43). С. 1–4.

Bauer S., Bernroider E. W. N., Chudzikowski K. Prevention is better than cure! Designing information security awareness programs to overcome users' non-compliance with information security policies in banks // Computer & Security. 2017. July. Vol. 68. P. 145–159. URL: https://doi.org/10.1016/j.cose.2017.04.009.

Kokkola T. Payment System / European Central Bank, 2010. 360 p.

Leinonen H. (ed.) Liquidity, risk and speed in payment and settlement systems — a simulation approach / Bank of Finland. Studies: E: 31. 2005. 350 p.

Official Annual Cybercrime Report / Herjavec Group, 2019. URL: https://www.herjavecgroup.com/wp-content/uploads/2018/12/CV-HG-2019-Official-Annual-Cybercrime-Report.pdf.

References

Abramova M.A., Dubova S.E., Krivoruchko S.V. et al. (2016). Harmonization of Monetary Policy of the EAEU Member States: Opportunities and Perspectives: Monograph. Moscow: Ru-Science Publ., 2016, 196 p. (In Russ.).

Avramenko E. (2020). Cybercrime Recognized as Greater Danger Than Epidemics and Technological Disasters. Federal News Agency, 19.02 (In Russ.). Available at: https://riafan.ru/1252056-kiberprestUnost-priznali-bolshei-epasnostyu-chem-epidemii-i-tekhnogennye-katastrofy.

Bank of Russia (2019a). Review of the Main Types of Computer Attacks in the Credit and Financial Sector in 2018 (In Russ.). URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/32085/DIB_2018_20190704.pdf.

Bank of Russia (2029b). Report of the Center for Monitoring and Response to Computer Attacks in the Credit and Financial Sector of the Information Security Department of the Bank of Russia. 09.09.2018–31.08.2019 (In Russ.). URL: https://cbr.ru/nalytics/Ib/Fincert.

Bauer S., Bernroider E.W.N., Chudzikowski K. (2017). Prevention is better than cure! Designing information security awareness programs to overcome users' non-compliance with information security policies in banks. *Computer & Security*, vol. 68, pp. 145–159. Available at: https://doi.org/10.1016/j.cose.2017.04.009.

Berdyugin A.A. (2018). Information Security Risk Management in the Context of Electronic Banking. Risk Management of Information Security Violation in Conditions of Electronic Banking. *Voprosy kiberbezopasnosti — Cybersecurity Issue*, no. 1, pp. 28–38 (In Russ.).

DDoS Attacks in the Period of COVID-19. Rostelecom-Solar (In Russ.). URL: https://rt-solar.ru/analytics/Reports.

Eskindarov M.A., Abramova M.A., Maslennikov V.V. et al. (2018). Directions of Fintech Development in Russia: Expert Opinion of the Financial University. *Mir novoi ekonomiki — World of New Economy*, no. 2. pp. 48–55 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.26794/2220-6469-2018-12-2-6-23.

Herjavec Group (2019). Official Annual Cybercrime Report. URL: https://www.herjavecgroup.com/wp-content/uploads/2018/12/CV-HG-2019-Official-Annual-Cybercrime-Report.pdf.

Krasavina L.N. (ed.) (2019). International Monetary, Credit and Financial Relations: Textbook for Academic Bachelor's Degree, 5th ed. Moscow: Yurait, 534 p. (In Russ.).

Kokkola T. Payment System. European Central Bank, 2010, 360 p.

Krivoruchko S.V. (2004). Risks of Payment Systems: Credit, Liquidity, Legal. *Ekonomika, statistika i informatika — Economics, Statistics and Informatics*, no. 3, pp. 17–27 (In Russ.).

Krivoruchko S.V., Lopatin V.A. (2017). Features of Business Models in the Market of Payment Services. *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie — Strategic Decisions and Risk Management*, no. 4, pp. 35–40 (In Russ.).

Krivoruchko S.V., Lopatin V.A. (2013). National Payment System: Structure, Technology, Regulation. International experience, Russian practice. Moscow: KnoRus Publ., 456 p. (In Russ.).

Krivoruchko S.V., Lopatin V.A. (2018). The Impact of the Open Banking Implementation on the Development of the National FinTech Sector. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economics. Taxes. Law*, no. 6, pp. 80–86 (In Russ.).

Lavrov S.V. (2020). Global Cyber Security Challenges and Russia's Initiatives to Fight Cyber Crime. *Vneshneekonomicheskie svyazi — External Economic Relations*, no. 9 (In Russ.). URL: https://eer.ru/article/gosudarstvo/u79/2020/09/28/2944.

Leinonen H. (ed.) Liquidity, risk and speed in payment and settlement systems — a simulation approach. Bank of Finland. Studies: E: 31, 2005, 350 p.

Lyamin L.V. (2012). The Principles of Organizing Internal Audit in the Context of Electronic Banking. *Bankovskoe delo — Banking*, no. 5, pp. 51–54 (In Russ.).

Smirnov A.I., Kuroedov B.V., Sandarov O.V. Global Security in the Digital Age: Stratagemes for Russia: monograph. Moscow: VNIIgeosystem Publ., 2014. 394 p. (In Russ.).

Tamarov P.A. (2020). Prospects for the EAEU Payment System. Greater Eurasia: Development, Security, Cooperation. Yearbook, iss. 3, part 1, pp. 231–236. Moscow: INION RAN Publ. (In Russ.).

Yusupova O.A., Gorokhova M.I. (2020). Cybercrime in the Banking Sector: the Current State and Methods of Protection. *Meridian*, no. 9 (43), pp. 1–4 (In Russ.).

Zvonova E.A., Ershov M.V., Kuznetsov A.V. et al. (2016). Reforming the World Financial Architecture and the Russian Financial Market: monograph. E.A. Zvonova (ed.). Moscow: Rusains Publ., 2016, 430 p. (In Russ.).

Информация об авторах

***Виктор Яковлевич Пищик**, доктор экономических наук, профессор Департамента мировых финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва*
***Петр Викторович Алексеев**, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института мировой экономики и международных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва*

Information about the authors

***Victor Ya. Pishchik**, Doctor of Economic Sciences, Professor at the Department of Global Finance, Financial University under the Government of Russian Federation, Moscow*
***Peter V. Alekseev**, Candidate of Economic Sciences, Leading Researcher at the Institute of Global Economy and International Finance, Financial University under the Government of Russian Federation, Moscow*

Статья поступила в редакцию 08.04.2021
Одобрена после рецензирования 17.05.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted April 8, 2021
Approved after reviewing May 17, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75

CC BY

Отдельные направления повышения эффективности государственного управления в условиях цифровизации

Андрей Иванович Лукашов
E-mail: alukashov@roskazna.ru, ORCID: 0000-0002-5650-6487
Управление Федерального казначейства по г. Москве, Москва 115191, Российская Федерация; РЭУ им. Г. В. Плеханова, Москва 117997, Российская Федерация

Аннотация
В статье представлен новый подход, основанный на практике функционирования Казначейства России, деятельности иных федеральных органов исполнительной власти, направленный на повышение эффективности государственного управления посредством централизации общих функций управления на базе того или иного органа. Состав общих функций органов государственной власти во многом является типовым, что дает все основания рассматривать этап оптимизации распределения этих функций в качестве предварительного этапа, предшествующего полномасштабной цифровой трансформации государственного управления.
В структуре общих функций управления органов государственной власти, равно как и органов местного самоуправления, доминируют функции, связанные с ведением бюджетного учета и формированием бюджетной отчетности, материально-техническим обеспечением, кадровой, правовой и административной деятельностью. При этом отдельные органы государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне в той или иной степени занимаются вопросами оптимизации затрат на реализацию общих функций путем наделения подведомственных учреждений соответствующими полномочиями. В статье на примере Казначейства России, а также иных органов государственного управления систематизированы и проанализированы существующие подходы в рамках рассматриваемой проблематики. По итогам указанного анализа представляется целесообразным синхронизировать деятельность органов государственной власти, в том числе за счет координации данного процесса на уровне Правительства Российской Федерации.

Ключевые слова: *государственное управление, общие функции управления, цифровизация, централизация общих функций, эффективность использования бюджетных средств, казначейство, интеграция, единая информационная платформа*

JEL: *H83*

Для цитирования: *Лукашов А. И. Отдельные направления повышения эффективности государственного управления в условиях цифровизации // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 67–75. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75.*

© Лукашов А. И., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75

Some Directions of Increasing the Efficiency of Public Administration in the Context of Digitalization

Andrey I. Lukashov [1, 2]

[1] *Federal Treasury Department for Moscow, Moscow 115191, Russian Federation*

[2] *Plekhanov Russian University of Economics, Moscow 117997, Russian Federation*

alukashov@roskazna.ru, https://orcid.org/0000-0002-5650-6487

Abstract

Building upon the practices of the Treasury of Russia as well as other federal executive agencies, this article presents a new approach aimed at improving the efficiency of public administration through the centralization of general management functions within a given body. The set of general functions across public authorities is largely generic, suggesting that the stage involving the optimization of said functions can be regarded as a preliminary one preceding a full-fledged digital transformation of public administration.

Functions associated with budget accounting and budget report formation, material and technical support, and personnel, legal and administrative activities dominate in the structure of both federal and local authorities' general management functions. At the same time, individual government bodies at both the federal and regional levels are all, to some extent, engaged in the optimization of general functions implementation costs through assigning appropriate powers to subordinate agencies. Exemplified by the Treasury of Russia and other public administration bodies, the article systemizes and analyzes the existing approaches within the subject matter. As a result of the analysis, it is deemed advisable to synchronize the activities of public authorities, in particular through coordinating the process at the level of the Government of the Russian Federation.

Keywords: *public administration, general management functions, digitalization, centralization of general functions, efficient use of budget funds, treasury, integration, unified information platform.*

JEL: *H83*

For citation: *Lukashov A.I. Some Directions of Increasing the Efficiency of Public Administration in the Context of Digitalization. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 67–75 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-67-75.*

© Lukashov A.I., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Одним из трендов последних лет является цифровизация различных сфер жизнедеятельности граждан, включая внедрение информационно-телекоммуникационных технологий в сферу взаимодействия общества и бизнеса с госаппаратом.

Вместе с тем, по нашему мнению, цифровизация любого процесса будет наиболее эффективной при условии, что состояние объекта цифровизации является оптимальным. В связи с этим в настоящей статье будут рассмотрены отдельные аспекты текущего состояния государственного управления как одного из объектов реализуемой в Российской Федерации цифровой трансформации, систематизированы и проанализированы лучшие

практики оптимизации реализации отдельных функций государственного управления, а также предложены направления повышения его эффективности.

Прежде чем говорить о повышении эффективности государственного управления, целесообразно определиться с понятийным аппаратом объекта исследования.

В научной литературе представлены различные подходы к определению государственного управления, например, государственное управление рассматривается как разновидность социального управления [Уманская В. П., Малеванова Ю. В., 2020, с. 11], а также как деятельность органов государственной власти, направленная на повышение доверия населения к власти [Никитина А. С., Борисенко И. И., 2020, с. 113] и др.

В настоящей статье под государственным управлением понимается деятельность государственного аппарата по решению вопросов, входящих в его компетенцию. В свою очередь, госаппарат можно рассматривать как совокупность законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, судов, а также иных организаций, оказывающих государственные (муниципальные) услуги. Безусловно, наиболее существенная роль в госаппарате с точки зрения рассматриваемой проблематики отведена исполнительным органам государственной власти.

Периметр органов государственной власти, а также органов местного самоуправления включает в себя 48 164 организации[1]. При этом в настоящей статье акцент будет сделан на рассмотрении проблематики применительно к федеральным органам исполнительной власти (далее — ФОИВ), которые реализуют значительное число функций, обладая при этом широким набором полномочий[2].

Существуют различные классификации функций органов государственной власти в целом и ФОИВ в частности. Например, в одном из фундаментальных правовых актов, установившем систему ФОИВ[3], содержится перечень их укрупненных функций:

1. функция по принятию нормативных правовых актов;
2. функция по контролю и надзору;
3. функция по управлению государственным имуществом;
4. функция по оказанию государственных услуг.

По нашему мнению, имеет право на существование классификация функций ФОИВ и, как следствие их полномочий, на специализированные и общие.

К специализированным можно отнести функции, соответствующие целям создания ФОИВ. Например, к специализированным функциям Казначейства России[4] следует отнести функции по:

— обеспечению исполнения федерального бюджета;

— кассовому (казначейскому) обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

— предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

— контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере;

— внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.

---

[1] *Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Реестр%20участников%20и%20неучастников%20бюджетного%20процесса?_adf.ctrl-state=flc1pc95g_82&regionId=45 (параметры отбора: статус организации — действующая; организация является органом государственной власти, дата обращения 13.04.2021).*

[2] *Реестр государственных и муниципальных услуг (функций). URL: https://frgu.gosuslugi.ru/RGU_WAR_2/#viewDictionary.*

[3] *Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314.*

[4] *Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703.*

К общим функциям относятся функции, связанные с организацией деятельности ФОИВ, например функция получателя бюджетных средств (далее — ПБС).

Практические аспекты централизации общих функций управления

Содержание функции ПБС раскрывается в Бюджетном кодексе Российской Федерации[5] (далее — Кодекс). Так, согласно ст. 162 Кодекса ПБС в том числе обеспечивает ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности.

Как уже отмечалось выше, органы государственной власти, органы местного самоуправления представлены в нашей стране 48 164 организациями. При этом на федеральном уровне их количество составляет 7547[6]. Соответственно, в каждой из них осуществляется ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности.

При этом важно, что правила ведения бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности едины для всех ПБС. Указанные правила устанавливаются Минфином России в форме различных приказов (приказами Минфина России утверждены единый план счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и инструкция по его применению[7], инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»[8] и др.).

По нашему мнению, приведенная выше информация свидетельствует о необходимости первоначальной оптимизации количества субъектов бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности и только затем — цифровизации данной функции.

В связи с этим в основу повышения эффективности государственного управления мы закладываем принцип эффективности использования бюджетных средств, закрепленный в Кодексе, а именно реализацию функции ПБС в части ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности с наименьшим объемом бюджетных средств и достижение при этом заданного результата.

Что в связи с этим предпринято на федеральном уровне?

Прежде всего создана законодательная основа, позволяющая на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или местной администрации передавать полномочия ПБС в части ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности Федеральному казначейству или финансовому органу субъекта Российской Федерации (муниципального образования)[9]. Правительством Российской Федерации определены общий порядок (требования) передачи рассматриваемых полномочий[10].

В феврале 2020 г. принято решение Правительства Российской Федерации[11] (далее — Постановление № 153), в соответствии с которым 2282 учреждения, включая ФОИВ, их территориальные органы, федеральные казенные учреждения общей численностью

---

[5] *Федеральный закон от 31.07.1998 № 145.*

[6] *Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Реестр%20участников%20и%20неучастников%20бюджетного%20процесса?_adf.ctrl-state=flc1pc95g_82&regionId=45 (параметры отбора: статус организации — действующая; организация является органом государственной власти; публично-правовое образование — 00000000 Российская Федерация, дата обращения 13.04.2021).*

[7] *Приказ Минфина России от 01.12.2010 № 157н.*

[8] *Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н.*

[9] *Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ.*

[10] *Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 № 1890.*

[11] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2020 № 153.*

450 тыс. сотрудников передают функцию ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности Федеральному казначейству[12].

Важно, что в KPI Казначейства России входит задача выполнения указанной функции численностью сотрудников не более 50 % от количества бухгалтеров ФОИВ и их подведомственных учреждений, что безусловно свидетельствует о более эффективном выполнении казначеями рассматриваемой функции.

Соблюдение указанного норматива обеспечивается за счет технологической и функциональной централизации учетных процедур, унификации документов учетной политики и бизнес-процессов [Дубовик А. В., 2019].

Обеспечение технологической и функциональной централизации учетных процедур, а также унификации бизнес-процессов стало возможно в том числе благодаря предоставлению Федеральному казначейству полномочий по централизованной закупке программного обеспечения для ведения бюджетного учета[13].

Сам процесс передачи полномочий согласно Постановлению № 153 осуществлялся в три этапа:

1. 2019 г. — 14 ФОИВ, а также их территориальные органы и подведомственные федеральные казенные учреждения (267 организаций);
2. 2020 г. — 20 ФОИВ, а также их территориальные органы и подведомственные федеральные казенные учреждения (487 организаций);
3. 2021 г. — 17 ФОИВ, а также их территориальные органы и подведомственные федеральные казенные учреждения (1528 организаций).

Для успешной реализации рассматриваемой задачи потребовались изменения во «внешней» и «внутренней» организационно-функциональной модели Казначейства России и его территориальных органах. Так, в рамках «внешних» изменений следует отметить создание специализированного [Лукашов А. И., 2020] межрегионального территориального органа Федерального казначейства[14] (далее — Межрегиональное бухгалтерское УФК). Основная задача Межрегионального бухгалтерского УФК — реализация переданных Федеральному казначейству по решению Правительства Российской Федерации полномочий отдельных ФОИВ по ведению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности. На практике это означает, что Межрегиональное бухгалтерское УФК осуществляет указанные полномочия непосредственно в отношении ФОИВ, а также обеспечивает консолидацию бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности федеральных бюджетных и автономных учреждений.

«Внутренняя» организационно-функциональная модель связана с созданием в структуре территориальных органов Федерального казначейства специализированных структурных подразделений (например, в Управлении Федерального казначейства по г. Москве созданы три структурных подразделения: отдел централизованной бухгалтерии, отдел централизованной бухгалтерии № 2 и отдел по централизованному начислению заработной платы и иных выплат).

Другой важной составляющей, необходимой для реализации задачи по централизации учета на базе Казначейства России, является бесперебойно функционирующая технологическая среда.

---

[12] *Согласно информации, озвученной заместителем руководителя Федерального казначейства А. В. Дубовиком на состоявшемся 19 марта 2021 г. совещании в формате видеоконференции с территориальными органами Федерального казначейства на тему «Осуществление полномочий по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности федеральных органов исполнительной власти Федеральным казначейством и его территориальными органами».*

[13] *Постановление Правительства Российской Федерации от 08.06.2018 № 658.*

[14] *Приказ Казначейства России от 06.11.2020 № 306.*

Основные бизнес-процессы протекают в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИИС «Электронный бюджет»), которая, как известно, выступает единой информационной системой управления общественными финансами. При этом ГИИС «Электронный бюджет» интегрирована с различными информационными системами — носителями «первичной информации», что позволяет работать по принципу однократного ввода данных.

Прежде всего это интеграция с федеральной государственной информационной системой «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» (далее — ЕИСУКС). ЕИСУКС аккумулирует в себе весь массив данных о федеральных государственных гражданских служащих, включая информацию о размерах денежного содержания, поощрениях, дисциплинарных взысканиях, отпусках, командировках, периодах нетрудоспособности и др.[15] Это все те показатели, которые необходимы казначею-бухгалтеру для начисления физическим лицам выплат по оплате труда, иных выплат, а также связанных с ними обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и их перечислению.

Не менее важной является интеграция с Единой информационной системой в сфере закупок, а также с Автоматизированной системой Федерального казначейства.

Необходимо отметить, что использование интеграционного подхода информационных систем выступает одним из условий обеспечения полноты и достоверности информации, отраженных в Концепции создания и развития ГИИС «Электронный бюджет»[16].

Если рассмотреть конкретные результаты от централизации рассматриваемой функции, то они были озвучены руководителем Казначейства России Р. Е. Артюхиным на расширенном заседании коллегии Федерального казначейства, которое состоялось 16 марта 2021 г. Р. Е. Артюхин отметил, что общее количество клиентов Федерального казначейства по данному направлению по итогам 2020 г. составило 754 единицы (в 2019 г. — 267). При этом заработная плата начислялась 150 тыс. сотрудников учреждений (в 2019 г. — 66 тыс.) [Финансы, 2021].

Третий, заключительный этап передачи полномочий по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности завершается 1 июля 2021 г. и, как уже отмечалось выше, увеличит число обслуживаемых ФОИВ и подведомственных им учреждений до 2282 единиц.

Представляется, что перспективным направлением централизации ведения бюджетного учета является передача Казначейству России соответствующих полномочий ФОИВ, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, а также полномочий по ведению бюджетного учета и составлению отчетности федеральных бюджетных и автономных учреждений. Количество последних составляет 5603[17], а всего в Российской Федерации 115 043 государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений[18].

Заметная роль среди обеспечивающих функций отведена функции материально-технического обеспечения, включая закупку товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд (далее — госзакупка). При этом именно госзакупка является одной из самых рискоемких общих функций управления. Так, Федеральным казначейством

---

[15] *Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 256.*

[16] *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р.*

[17] *Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Расходы/Реестр%20участников%20и%20неучастников%20бюджетного%20процесса?_adf.ctrl-state=ddxu3qhh2_4&regionId=45 (параметры отбора: статус организации — действующая; тип организации — учреждение; тип учреждения — бюджетное, автономное; уровень бюджета — федеральный бюджет, дата обращения 14.04.2021).*

[18] *Там же.*

в рамках осуществления полномочий по контролю в сфере закупок по итогам 2020 г. было проверено 1855 закупок на общую сумму 84,3 млрд руб. По результатам проверок выявлено 1447 нарушений на сумму около 1 млрд руб.[19] В свою очередь Счетной палатой Российской Федерации было выявлено 779 фактов нарушений в этой сфере на общую сумму около 108,7 млрд руб.[20]

Федеральный закон, регламентирующий функционирование в Российской Федерации контрактной системы (далее — Закон № 44-ФЗ),[21] обязывает заказчиков, осуществляющих госзакупку, создавать контрактную службу либо назначать так называемого контрактного управляющего. Кроме того, в силу Закона № 44-ФЗ учреждения создают комиссии по осуществлению закупок (конкурсные, аукционные, котировочные комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений, единые комиссии), члены которых преимущественно должны иметь за плечами профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере госзакупок.

Таким образом, федеральные, субъектовые, муниципальные заказчики, а их количество по состоянию на 30 сентября 2020 г. составляет более 300 тыс., из которых около 30 % активно проводили госзакупки в течение девяти месяцев 2020 г.[22], ежедневно выполняют рутинные, типовые для всех заказчиков действия.

Необходимо отметить, что Закон № 44-ФЗ допускает привлечение на контрактной основе специализированной организации, которая может выполнять отдельные функции по определению поставщика (подрядчика, исполнителя). Однако данная норма, в том числе в силу платности услуг специализированной организации, не получила широкого применения.

Вместе с тем, на наш взгляд, более перспективным является использование так называемых централизованных закупок. В этом случае определяется государственный (муниципальный) орган либо казенное учреждение, которое наделяется полномочиями по осуществлению госзакупок для одного или нескольких заказчиков.

Например, решением Правительства Российской Федерации[23] федеральное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» было наделено полномочиями по осуществлению госзакупок в интересах Федерального агентства по управлению государственным имуществом и Федеральной пробирной палаты, а также их территориальных органов. Конечно, общая цена проведенных закупок далека от «промышленных» масштабов (около 2,5 млн руб.), а предмет закупки не является оригинальным (приобретение канцелярских товаров), тем не менее это важный шаг к оптимизации закупочного процесса в Российской Федерации, повышения его эффективности. Это пример межведомственной централизации госзакупок.

Имеют место случаи внутриведомственной централизации госзакупок (например, в МЧС России[24], Росрезерве[25], Казначействе России[26] и др.).

---

[19] *URL: https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/.*

[20] *URL: https://ach.gov.ru/upload/reports/2020.pdf.*

[21] *Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.*

[22] *Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам III кв. 2020 г. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/contracts/purchases/?id_38=131832-analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_v_so.*

[23] *Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2020 № 892.*

[24] *Приказ МЧС России от 21.02.2019 № 97.*

[25] *Приказ Росрезерва от 28.10.2019 № 266.*

[26] *Приказ Казначейства России от 18.01.2017 № 2н.*

На наш взгляд, масштабирование именно межведомственных централизованных закупок является одним из перспективных направлений, которое в конечном счете не только повысит качество и прозрачность госзакупок, но и положительно скажется на эффективности использования бюджетных средств.

Наряду с рассмотренными общими функциями управления не менее масштабными по количеству участников являются кадровая, правовая и административные функции.

При этом, как уже отмечалось, реализована технологическая централизация кадровой функции на базе ЕИСУКС. Это стало возможным благодаря законодательно установленным единым правовым, организационным и финансово-экономическим подходам государственной гражданской службы Российской Федерации[27]. По нашему мнению, следующим шагом должна стать законодательно закрепленная возможность централизованного выполнения кадровой функции специализированным ФОИВ либо специализированным учреждением.

В целом же для централизации административной функции, равно как и правовой, требуется внедрение единой информационной платформы, которая агрегирует в себе все проекты документов и правовых актов ФОИВ, требующих проведения правовой экспертизы, а также позволит вести «единое» делопроизводство.

В связи с этим нельзя не отметить опыт централизации выполнения отдельных элементов административной функции Федеральным казенным учреждением «Центр поддержки» (далее — Центр поддержки) в части выполнения работ и оказания услуг в интересах отдельных ФОИВ, расположенных на территории Московского международного делового центра «Москва-Сити». Задачами Центра поддержки являются оказание информационно-технологических услуг, организация парковочного пространства, оказание услуг по охране и осуществлению контрольно-пропускного режима и др.[28]

За периметром рассмотренных элементов правовой и административной функций остались вопросы представления интересов ФОИВ в судах Российской Федерации, а также деятельность по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов. Вместе с тем, на наш взгляд, и здесь возможно использование подходов, отраженных в настоящей статье.

ВЫВОДЫ

Какие выводы можно сделать, подводя некоторые итоги вышеизложенного? Прежде всего необходимо напомнить, что одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г.[29] выступает цифровая трансформация, в т. ч. государственного управления. Безусловно, оцифровка бизнес-процессов в секторе государственного управления повысит эффективность государственного управления, увеличит кредит доверия граждан и бизнеса к власти. Вместе с тем, по нашему мнению, цифровая трансформация будет эффективнее в случае первоначально проведенной работы по оптимизации самих функций управления ФОИВ. Данная работа проводится, но она не имеет общей координации действий ФОИВ, носит фрагментарный характер и, как следствие, требует системного подхода.

В настоящей статье рассмотрена лишь часть общих функций ФОИВ. Однако даже на рассмотренных примерах становится очевидным необходимость их инвентаризации и дальнейшей централизации на базе того или иного ФОИВ либо учреждения. Возможно,

---

[27] *Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-Ф «О государственной гражданской службе Российской Федерации».*

[28] *Федеральное казенное учреждение «Центр поддержки» / Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. URL: https://bus.gov.ru/agency/216651.*

[29] *Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474.*

что не менее интересными будут результаты инвентаризации специализированных функций, по итогам рассмотрения которых допускаем изменения и в распределении специализированных функций ФОИВ. Но это тема отдельного исследования.

Список источников

Дубовик А. В. Задача — не сократить численность, а освободить от рутины // Бюджет. 2019. № 3 (195). С. 20–24.

Лукашов А. И. Организационно-функциональная модель территориальных органов Федерального казначейства: текущее состояние и возможные направления развития // Финансы. 2020. № 6. С. 25–30.

Никитина А. С., Борисенко И. И. Цифровая трансформация государственного управления: моногр. / Уральский государственный педагогический университет. Екатеринбург, 2020. 140 с.

Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России: моногр. М.: Норма, 2020. 176 с.

Федеральное казначейство: подведены итоги и определены задачи // Финансы. 2021. № 3. С. 3–8.

References

Dubovik A.V. (2019). The Task is not to Reduce the Number, but to Free Them From Routine. *Byudzhet — Budget*, no. 3 (195), pp. 20–24 (In Russ.).

Finance (2021). The Federal Treasury: Summed up Results and Defined Tasks, no. 3, pp. 3–8 (In Russ.).

Lukashov A.I. (2020). Organizational and Functional Model of Territorial Bodies of the Federal Treasury: Current Status and Possible Directions of Development. *Finansy — Finance*, no. 6, pp. 25–30 (In Russ.).

Nikitina A.S., Borisenko I.I. (2020). Digital Transformation of Public Administration: monograph. Ural State Pedagogical University. 140 p. (In Russ.).

Umanskaya V.P., Malevanova Yu.V. (2020). Public Administration and Public Service in Modern Russia: monograph. Moscow: Norma, 176 p. (In Russ.).

Информация об авторе

Андрей Иванович Лукашов*, кандидат экономических наук, доцент, врио руководителя Управления Федерального казначейства по г. Москве; заведующий базовой кафедрой бюджета и казначейства РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва*

Information about the author

Andrey I. Lukashov*, Candidate of Economic Sciences, Docent, Acting Head of the Federal Treasury Department for Moscow; Head of the Specialized Department of Budget and Treasury of the Plekhanov Russian University of Economics, Moscow*

Статья поступила в редакцию 28.04.2021
Одобрена после рецензирования 21.05.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted April 28, 2021
Approved after reviewing May 21, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-76-87

CC BY

Проблемы финансирования инновационных научно-технологических центров за счет бюджетных средств

Макар Игоревич Куделич
E-mail: kudelich@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-3139-8619
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 127006, Российская Федерация

Аннотация
В настоящей статье предпринята попытка выявить и проанализировать проблемы финансового обеспечения создания и функционирования инновационных научно-технологических центров (ИНТЦ) за счет средств бюджетной системы Российской Федерации, которые требуют своего решения, в том числе путем совершенствования законодательства.
В статье представлен обзор правовых проблем, связанных с созданием ИНТЦ, определением эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, а также оценкой объемов и допустимых направлений бюджетного финансирования ИНТЦ.
Сделаны выводы об отсутствии каких-либо формальных критериев для поддержки или отказа в поддержке Правительством Российской Федерации предложения о создании ИНТЦ, представленного инициатором проекта, в том числе связанных с финансово-экономическим обоснованием запрашиваемого объема средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, о необъективном характере расчета оценки бюджетной эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, а также даны предложения по возможным механизмам определения и оценки обоснованности заявляемых инициаторами проектов объемов финансового обеспечения ИНТЦ за счет средств федерального бюджета.

Ключевые слова: *инновационный научно-технологический центр, финансовое обеспечение создания и функционирования, налоговые расходы, бюджет*

JEL: *L32*

Для цитирования: *Куделич М. И. Проблемы финансирования инновационных научно-технологических центров за счет бюджетных средств // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 76–87. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-76-87.*

© Куделич М. И., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-76-87

Problems of Innovative Science and Technology Center Financing From Budgetary Funds

Makar I. Kudelich
Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation
kudelich@nifi.ru, https://orcid.org/0000-0002-3139-8619

Abstract
This article attempts to identify and analyze the problems of financial support for the creation and functioning of innovative science and technology centers (ISTCs) at the expense of the budgetary system of the Russian Federation which require their solution, in particular through improving legislation.
The article provides an overview of the legal problems associated with the creation of ISTCs, the determination of the effectiveness of the Russian Federation's tax expenditures on activities of the ISTCs, and the assessment of the volume and permissible directions of budget financing of the ISTCs.
Conclusions are made about the absence of any formal criteria for support, or refusal to support, proposals to create an ISTC presented by the project initiator, including those related to the financial and economic justification of the requested amount of funds from the budgets of the budgetary system of the Russian Federation, as well as about the biased nature of budgetary efficiency calculation for Russia's tax expenditures on activities of the ISTCs. The paper also contains proposals on possible mechanisms for determining and assessing the validity of financial support for ISTCs from the federal budget declared by project initiators.

Keywords: *innovative science and technology center, financial support for creation and operation, tax expenses, budget*

JEL: *L32*

For citation: *Kudelich M.I. Problems of Innovative Science and Technology Center Financing From Budgetary Funds. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 76–87 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-76-87.*

© Kudelich M.I., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Согласно Федеральному закону от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об ИНТЦ) инновационный научно-технологический центр представляет собой «совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством Российской Федерации территории» (ст. 2).

На сегодняшний день в Российской Федерации создано четыре ИНТЦ: «Воробьевы горы» (Постановление Правительства РФ от 28.03.2019 № 332), «Сириус» (Постановление Правительства РФ от 08.11.2019 № 1428), «Долина Менделеева» (Постановление Правительства РФ от 24.12.2019 № 1805), «Русский» (Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 № 1868) и «Композитная долина» (Постановление Правительства РФ от 21.01.2021 № 26).

Многочисленные дополнительные предложения о создании новых ИНТЦ, финансовое обеспечение которых также планируется осуществлять за счет бюджетных средств, в настоящее время находятся на рассмотрении в уполномоченных органах государственной

власти, в том числе в Министерстве финансов Российской Федерации, которое привлекает Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации (далее — НИФИ Минфина России) к оценке эффективности проектов по созданию и обеспечению функционирования ИНТЦ.

Как показало участие в такой работе, текущее законодательство Российской Федерации по вопросам ИНТЦ до настоящего времени не свободно от ряда недостатков, которые негативно влияют на объемы расходов федерального бюджета на создание и функционирование ИНТЦ и существенно затрудняют проведение Минфином России оценки обоснованности заявляемых инициаторами проектов[1] потребностей в их бюджетном ресурсном обеспечении.

СОЗДАНИЕ ИНТЦ

Так, серьезные правовые пробелы возникают уже на этапе регулирования порядка создания ИНТЦ. Согласно ст. 3 Закона об ИНТЦ основанием для создания ИНТЦ могут выступать либо предложение инициатора проекта, которое должно быть поддержано Правительством Российской Федерации, либо поручение Президента Российской Федерации. И в том, и в другом случае решение о создании ИНТЦ оформляется актом Правительства Российской Федерации, однако в первом случае — только если предложение инициатора проекта будет поддержано Правительством Российской Федерации, а во втором случае — вне зависимости от наличия или отсутствия такой поддержки.

Из данных норм законодательства следует одна из основных проблем правового регулирования создания ИНТЦ, которая состоит в отсутствии каких-либо формальных критериев/оснований для поддержки или отказа в поддержке Правительством Российской Федерации предложения о создании ИНТЦ, представленного инициатором проекта, в том числе связанных с финансово-экономическим обоснованием запрашиваемого объема средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Иными словами, Правительство Российской Федерации в настоящее время не связано каким-либо нормативно утвержденным порядком рассмотрения такого предложения инициатора проекта, который содержал бы прозрачные критерии оценки, и фактически руководствуется в этих вопросах произвольным подходом.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНТЦ

Особое место в системе проблем финансового обеспечения функционирования ИНТЦ за счет средств федерального бюджета занимает Приказ Минэкономразвития России от 01.10.2020 № 651 «Об утверждении Методики оценки инновационных научно-технологических центров» (далее — Методика).

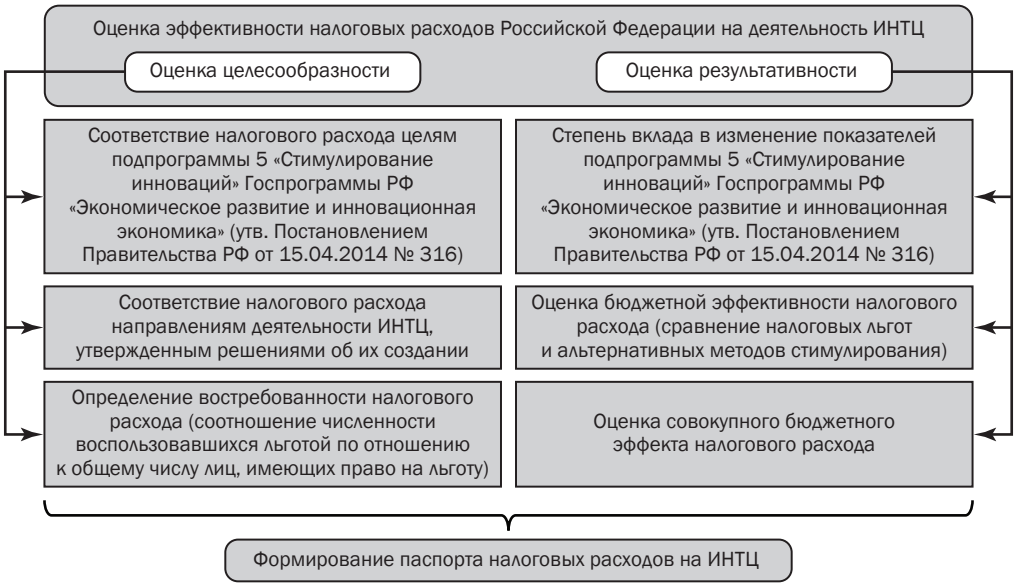
Значимость данного документа обусловлена тем, что он призван объективизировать целесообразность и результативность предоставления лицам, участвующим в реализации проекта, налоговых льгот, которые являются, без преувеличения, основным инструментом стимулирования развития модели ИНТЦ, делающим статус центра привлекательным для хозяйствующих субъектов — его потенциальных участников. Система методической оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ согласно Методике представлена на рис. 1.

---

[1] *Согласно ст. 2 Закона об ИНТЦ инициатором проекта может быть «образовательная организация, научная организация, которые соответствуют критериям, установленным Правительством Российской Федерации, или национальный исследовательский центр, по инициативе которых создается ИНТЦ». При этом под проектом понимается «совокупность мероприятий, направленных на достижение целей по созданию и обеспечению функционирования ИНТЦ».*

Рисунок 1

Система методической оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ / The system of methodological assessment of the effectiveness of tax expenditures for the activities of the INTC in the Russian Federation



Источник: составлено НИФИ Минфина России / Source: compiled by the FRI of the Ministry of Finance of Russia.

К числу основных проблем Методики следует отнести пороки механизма обеспечения необходимой взаимосвязи между результатами оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ и последующей возможностью их практического сохранения, уточнения или отмены.

Так, согласно Методике и Постановлению Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» результаты оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ и рекомендации по результатам указанной оценки, включая рекомендации о необходимости сохранения (уточнения, отмены) предоставленных плательщикам льгот, содержащиеся в паспорте таких налоговых расходов, ежегодно направляются сначала в Минэкономразвития России и ответственным исполнителям Государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее — Госпрограмма), а затем Министерству финансов Российской Федерации, которое осуществляет обобщение результатов оценки наряду с налоговыми расходами по другим направлениям и представляет их в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.

Нормативно закрепленными последствиями осуществления оценки эффективности налоговых расходов на деятельность ИНТЦ, согласно действующему законодательству, могут быть лишь их учет при формировании основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной период, а также учет при проведении оценки эффективности реализации госпрограмм Российской Федерации (п. 24 Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 12.04.2019 № 439).

Иными словами, результаты оценки эффективности налоговых расходов на деятельность ИНТЦ и связанные с этим рекомендации по их сохранению, уточнению или отмене в настоящее время не могут быть основанием для подготовки соответствующих изменений в налоговое законодательство Российской Федерации, которым они предусмотрены.

Следствием оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ формально может стать либо изменение Госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», которая налоговых льгот не устанавливает, либо изменение (учет в новом тексте) программно-стратегического документа бюджетного планирования — «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации», целью которого является определение условий, учитываемых при составлении проекта федерального бюджета на очередной год и на плановый период, а не перспективных изменений в налоговом законодательстве. Разумеется, нельзя отрицать наличие определенной связи между возможными изменениями в Налоговом кодексе Российской Федерации и уточнением содержания «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации», однако такая связь не только не формализована — она является настолько опосредованной и отложенной во времени, что едва ли можно говорить о реальных последствиях уточнения или отмены налоговых льгот по итогам ежегодного проведения оценки эффективности налоговых расходов на деятельность ИНТЦ. В таких условиях необходимо внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации», которые предусматривали бы четкую взаимосвязь между результатами оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, содержащими рекомендации по их уточнению или отмене, и подготовкой связанных с этим изменений в налоговое законодательство страны.

Кроме того, нельзя не отметить, что один из элементов оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, а именно оценка бюджетной эффективности налогового расхода, в действительности не отвечает задачам получения объективного результата ни по смыслу, ни по содержанию применяемых показателей.

Так, согласно Методике (п. 6.2) оценка бюджетной эффективности налогового расхода, проводимая в рамках оценки его результативности, предполагает, по существу, сравнение расходов бюджета на предоставление налоговых льгот в рамках ИНТЦ с механизмом субсидирования или с расходами на предоставление поддержки со стороны управляющей компании ИНТЦ[2] (далее — УК ИНТЦ) или Федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (для получателей грантов по направлениям его деятельности). При этом методика не определяет ни объема субсидирования, который должен сравниваться с объемом предоставленных налоговых льгот, ни периода, за который должно проводиться сравнение. Иными словами, куратор налогового расхода (лицо, проводящее оценку эффективности — подразделение Министерства экономического развития Российской Федерации) вправе принимать для сравнения любой объем субсидий, предоставленный (или планируемый к предоставлению) за любой период. Едва ли в таких условиях можно говорить об отсутствии возможности манипулирования результатами оценки бюджетной эффективности налогового расхода со стороны проводящих ее лиц.

---

[2] *Согласно Закону об ИНТЦ (ст. 2) управляющая компания — это «российская организация, которая создана в организационно-правовой форме акционерного общества в целях осуществления функций по управлению ИНТЦ и учредителями которой выступают Правительство Российской Федерации и (или) инициатор проекта либо Правительство Российской Федерации, инициатор проекта и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого будет расположен ИНТЦ».*

Формула расчета оценки бюджетной эффективности налогового расхода, согласно Методике, предполагает расчет разницы между двумя показателями. Первый — частное в результате деления двух параметров: общей выручки участников проекта от коммерциализации результатов исследовательской деятельности и общего объема налоговых льгот, полученных участниками проекта в отчетном году. Второй показатель — частное общей выручки (или доходов) компаний, получивших поддержку ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», и общего объема выплаченных грантов компаниям, получившим поддержку данного фонда.

Таким образом, содержащаяся в Методике формула для проведения оценки бюджетной эффективности налогового расхода на деятельность ИНТЦ не содержит в себе элементов (составляющих), которые бы включали в расчет субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на налоговые льготы, за счет средств федерального бюджета либо меры поддержки УК. Это делает невозможным расчет бюджетной эффективности налогового расхода на деятельность ИНТЦ исходя из данных критериев.

Помимо этого, серьезные сомнения вызывает предусмотренная Методикой корректность сравнения указанных частных и объективность получаемого при этом результата, поскольку бюджетная эффективность налогового расхода на деятельность ИНТЦ должна рассчитываться не путем сравнения с деятельностью ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», а исходя из расчета прироста показателя (индикатора) достижения целей государственной программы и (или) целей социально-экономической политики на 1 руб. налоговых расходов и на 1 руб. расходов федерального бюджета для достижения того же показателя (индикатора) в случае применения альтернативных механизмов (п. 2.2.2 письма Минфина России от 24.09.2019 № 15-07-06/73914).

Кроме того, упомянутые в Методике альтернативные механизмы достижения цели подпрограммы 5 «Стимулирование инноваций» Госпрограммы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316) не соответствуют требованиям п. 18 Постановления Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации».

Так, согласно Методике в качестве альтернативных механизмов «могут учитываться субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на налоговые льготы, за счет средств федерального бюджета», а согласно п. 18 Постановления Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 к таким механизмам также относятся «предоставление государственных гарантий Российской Федерации по обязательствам плательщиков, имеющих право на льготы» и «совершенствование нормативного регулирования и (или) порядка осуществления контрольно-надзорных функций в сфере деятельности плательщиков, имеющих право на льготы». Следует отметить, что ни предоставление государственных гарантий, ни совершенствование нормативного регулирования и (или) порядка осуществления контрольно-надзорных функций не относятся к «иным формам непосредственной финансовой поддержки плательщиков» и проигнорированы в Методике необоснованно.

ОБОСНОВАНИЕ ОБЪЕМОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНТЦ

Согласно Закону об ИНТЦ финансовое обеспечение создания и деятельности ИНТЦ за счет федерального бюджета или имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, ограничивается следующими направлениями расходования средств и иного имущества:

а) финансовое обеспечение деятельности фонда[3] и УК ИНТЦ (п. 7 ст. 8 и п. 8 ст. 12 Закона об ИНТЦ), в том числе путем предоставления земельных участков (частей земельных участков), которые предполагается включить в границы территории ИНТЦ, и расположенных на них объектов недвижимого имущества, которые необходимы для реализации проекта (п. 2 ст. 3 Закона об ИНТЦ);

б) финансовое обеспечение налоговых, таможенных и иных расходов бюджета, связанных с предоставлением преференций лицам, участвующим в реализации проекта, в том числе для компенсации расходов УК, связанных с последующим предоставлением возмещения затрат по уплате ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость, понесенных юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, являющимися лицами, участвующими в реализации проекта создания и обеспечения функционирования ИНТЦ (п. 5 ст. 15 Закона об ИНТЦ);

в) финансовое обеспечение деятельности непосредственно подчиненных федеральным органам исполнительной власти специальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и территориальных органов Фонда социального страхования Российской Федерации, созданных на территории ИНТЦ (п. 5 ст. 23 Закона об ИНТЦ).

Таким образом, законодатель исходит из презумпции, что в составе предложений инициаторов проекта о создании ИНТЦ должны содержаться обосновывающие материалы финансово-экономического характера именно по данным направлениям финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ.

Вместе с тем из всех предложений о создании ИНТЦ, которые поступили на рассмотрение в НИФИ Минфина России (по состоянию на март 2021 г. о создании ИНТЦ: «Кузбасская долина», «Балтийская долина — Humantech», «Парк атомных и медицинских технологий», «Композитная долина», «Аэрокосмическая инновационная долина»), только предложение о создании ИНТЦ «Композитная долина» соответствовало законодательно установленному подходу и не содержало иных направлений бюджетного финансирования создания ИНТЦ, кроме «вклада в Уставный капитал Фонда»[4].

Иные предложения о создании ИНТЦ содержат, например, описание потребностей в бюджетном финансировании создания ИНТЦ в разрезе различных мероприятий по разработке проектной и предпроектной документации, строительству объектов, проведению НИОКР и подготовительных работ по созданию ИНТЦ (например, «Парк атомных и медицинских технологий)», а также «инвестиций для развития проектов» (например, ИНТЦ

---

[3] *Согласно ст. 2 Закона об ИНТЦ фондом является «российская некоммерческая организация, которая создана в организационно-правовой форме фонда в целях реализации проекта и учредителями которой выступают Правительство Российской Федерации и (или) инициатор проекта».*

[4] *Отметим, что фонд является не имеющей членства унитарной некоммерческой организацией, которая согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации и Федеральному закону от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не имеет уставного капитала. Формирование имущества фонда осуществляется в том числе за счет добровольных имущественных взносов, при этом учредители фонда не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность фонда. Соответственно, несмотря на то что само по себе направление бюджетного финансирования создания ИНТЦ «Композитная долина» в составе предложения инициатора проекта является корректным, в нем допущена ошибка, поскольку участие федерального бюджета в формировании имущества фонда может быть осуществлено не путем «вклада в Уставный капитал Фонда», а в рамках имущественного взноса Российской Федерации путем передачи в собственность объектов недвижимого имущества (см. например приложения 2 к Постановлению Правительства РФ от 18.11.2020 № 1868 «О создании инновационного научно-технологического центра «Русский», Постановлению Правительства РФ от 08.11.2019 № 1428 «О создании инновационного научно-технологического центра «Инновационный научно-технологический центр «Сириус») либо путем предоставления субсидий в виде имущественного взноса в рамках ст. 78.1 БК РФ «Предоставление субсидий (кроме субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность) некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями».*

«Кузбасская долина») либо предусматривают за счет средств федерального бюджета осуществить «финансирование капитальных затрат» (например, ИНТЦ «Квантовая долина»). Иными словами, указанные документы по созданию ИНТЦ, представленные для экспертизы в НИФИ Минфина России, содержат предложения по финансовому обеспечению создания ИНТЦ по иным направлениям, которые не предусмотрены Законом об ИНТЦ.

В любом случае никакого единства и безусловного соответствия Закону об ИНТЦ в содержании и составе обосновывающих бюджетное финансирование материалов в предложениях инициаторов создания ИНТЦ не наблюдается.

Аналогичное непонимание основ финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет бюджетных средств наблюдается и в науке. Так, например, В. В. Максимов полагает, что существуют некие «прямые бюджетные ассигнования в ИНТЦ», а «производственная и социальная инфраструктуры «по умолчанию» создаются и поддерживаются за счет средств бюджетной системы Российской Федерации» [Максимов В. В., 2018]. Это, разумеется, не соответствует действительности, поскольку во-первых, бюджетное финансирование ИНТЦ осуществляется не напрямую, а через участие бюджета в финансовом обеспечении деятельности фонда и УК, а во-вторых, инфраструктура ИНТЦ создается за счет собственных и привлеченных средств фонда (п. 3 ст. 8 Закона об ИНТЦ), а обеспечение ее функционирования осуществляется УК (п. 2 ст. 12).

Такая ситуация во многом обусловлена тем, что единственное упоминание о необходимости предоставления инициатором проекта в составе предложения о создании ИНТЦ каких-либо документов, связанных с федеральным бюджетным финансовым обеспечением создания и деятельности ИНТЦ, содержится в п. 2 ст. 3 Закона об ИНТЦ, который оперирует весьма лаконичным понятием «необходимые обосновывающие материалы (в том числе финансово-экономического характера)». По существу, это единственное требование, из которого в настоящее время исходят инициаторы, предоставляя финансово-экономическое обоснование проекта по созданию ИНТЦ, и в связи с этим не вызывает удивления широкая диверсификация содержания и состава предоставляемых материалов. При этом сложившаяся ситуация усугубляется указанной выше проблемой отсутствия какого-либо формализованного порядка и критериев рассмотрения Правительством Российской Федерации предложений инициаторов проекта создания ИНТЦ в целом. Все это не позволяет Министерству финансов Российской Федерации осуществлять эффективную и объективную оценку обоснованности заявляемых инициаторами объемов финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет федерального бюджета как составной части оценки предложений инициаторов проекта.

В настоящее время такое обоснование в заявках инициаторов чаще всего строится исходя из прогнозного расчета будущих налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, которая, согласно отдельным заявлениям инициаторов о создании ИНТЦ, обеспечит «возврат бюджетных инвестиций» (предложение о создании ИНТЦ «Квантовая долина») и даже принесет доход в бюджет. Так, например, согласно предложению о создании ИНТЦ «Композитная долина» при расходах бюджетной системы на ИНТЦ в размере 14,08 млрд руб., по заверению инициатора, через десять лет «бюджет получит около 25 млрд руб. в форме прироста налоговых поступлений от освоения производства новой продукции».

Следует отметить, что любые подобные расчеты будущих заведомо «позитивных» налоговых последствий (равно как и иных часто заявляемых инициаторами последствий, например по количеству создаваемых рабочих мест, количеству будущих патентов, объемам выручки, количеству вовлеченных в проекты молодых ученых и т. п.), как представляется, не должны использоваться при оценке финансовыми органами корректности обоснования объемов финансового обеспечения деятельности фонда и УК ИНТЦ за счет бюджета. И не только по причине отсутствия единой методологии расчета и использования

инициаторами произвольных и ничем не подкрепленных данных о количестве будущих участников ИНТЦ и масштабах их предполагаемой научной и производственной деятельности, но прежде всего по причинам отсутствия непосредственной взаимосвязи между объемом будущих налоговых поступлений (какими бы они ни были) и деятельностью фонда или УК. Иными словами, количество участников проекта, реальные результаты их деятельности, в том числе и налоговые поступления по окончании сроков освобождения от их уплаты, находятся вне сферы прямой ответственности или функций, которые определены Законом об ИНТЦ для фонда или УК. Таким образом, попытка связать выделение бюджетных средств на деятельность фонда или УК ИНТЦ с последующей произвольно рассчитываемой налоговой отдачей от деятельности участников проекта и посредством этого обосновать объем выделяемых бюджетных средств при создании ИНТЦ является некорректной. Эффект роста налоговой базы не может быть проконтролирован государством через механизмы финансирования деятельности УК и фонда ИНТЦ, которые отвечают не за заявленную инициаторами на этапе создания ИНТЦ грандиозную налоговую отдачу и иные ожидаемые «благоприятные» последствия, а за исполнение тех функций, которые предусмотрены для них Законом об ИНТЦ (п. 3 ст. 8 и п. 2 ст. 12) и их уставными документами.

Аналогичным образом не создают реальных возможностей для контроля и не позволяют обеспечить обоснованный расчет объемов бюджетного финансирования те немногочисленные на сегодняшний день предложения и подходы к эффективному расходованию бюджетных средств в рамках ИНТЦ, выдвигаемые в научной среде. Так, например, позиция В. В. Максимова в этой части сводится лишь к идее «использования механизма государственно-частного партнерства и организационно-правового структурирования проектов ИНТЦ в качестве комплексных инвестиционных проектов», а также к необходимости «оценки эффективности использования бюджетных средств в отношении каждого объекта инфраструктуры и их сбалансированной компоновке» [Максимов В. В., 2018]. Ряд авторов ограничивается утверждениями, что эффективность ИНТЦ направлена на «...повышение эффективности использования бюджетных ресурсов» [Короткова Г. В. и др., 2020]. Иные авторы и вовсе игнорируют вопросы финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет бюджетных средств [Квашина В. В. и др., 2020; Саулин А. Д., 2019; Сутормина Е. С., Хаустова Е. Ю., 2020].

Как представляется, оценка обоснованности заявляемых инициаторами объемов финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет федерального бюджета в части финансирования УК и фонда должна производиться исходя из финансового обеспечения их функций, каждая из которых должна иметь соответствующий показатель эффективности (KPI) и конкретные сроки исполнения. Так, например, предусмотренная подп. 1 п. 3 ст. 8 Закона об ИНТЦ функция фонда ИНТЦ по организации за счет собственных и привлеченных средств строительства объектов инфраструктуры инновационного научно-технологического центра при обосновании объема бюджетных расходов на ее осуществление должна предусматривать перечень таких объектов инфраструктуры, предъявляемые к ним основные технические и эксплуатационные требования, сроки подготовки проектной документации, строительства и ввода в эксплуатацию, объемы внебюджетного финансирования, которые должны быть привлечены фондом для строительства объектов по отношению к объемам бюджетного финансирования и т. д.

Таким образом, исходя из содержания каждой функции фонда или УК ИНТЦ, которые предусмотрены Законом об ИНТЦ или заявлены в их уставных документах, должен формироваться и обосновываться общий размер бюджетных расходов, которые будут предоставлены на финансовое обеспечение их деятельности по годам как в форме субсидии (имущественного взноса) в фонд, так и в форме бюджетных инвестиций в уставный капитал УК. Такой подход позволит обеспечить реальную связь между бюджетным

финансированием и заявляемыми на этапе создания ИНТЦ результатами деятельности УК и фонда, сформирует необходимые рычаги бюджетного контроля и ответственности в случае неисполнения заявленных показателей реализуемых ими функций.

Предлагаемый подход, впрочем, не исключает возможности предоставления инициаторами создания ИНТЦ данных по будущим налоговым поступлениям и иным позитивным эффектам, которые, по их мнению, будут достигнуты в результате создания и функционирования ИНТЦ. Однако ввиду невозможности обеспечить их объективный расчет на этапе создания ИНТЦ и гарантировать их исполнение, отсутствия формальной ответственности инициатора, фонда или УК за их достижение такие данные не должны служить основанием для определения объема бюджетных средств, выделяемых на финансовое обеспечение деятельности фонда или УК. Иными словами, при выделении бюджетных средств на финансовое обеспечение деятельности фонда или УК не должны приниматься во внимание те будущие эффекты или последствия, наступление которых не находится в сфере прямой ответственности фонда или УК или которые не зависят напрямую от их деятельности.

Кроме того, в связи с проблематикой финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет бюджетных средств нельзя не отметить то обстоятельство, что действующий Закон об ИНТЦ прямо не предусматривает возможности, формы, виды и доступные направления софинансирования ИНТЦ со стороны бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого будет расположен такой ИНТЦ, несмотря на то, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации может входить в число учредителей УК ИНТЦ. Кроме того, как показывает практика рассмотрения НИФИ Минфина России предложений инициаторов о создании ИНТЦ, финансовое обеспечение создания ИНТЦ за счет средств регионального бюджета (чаще всего в форме субсидии) запрашивается даже в тех случаях, когда участие субъекта Российской Федерации в уставном капитале УК не планируется.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, по результатам рассмотрения проблем финансирования ИНТЦ за счет бюджетных средств можно сделать следующие выводы и рекомендации.

1. Во избежание необоснованных ведомственных решений по вопросам создания ИНТЦ представляется необходимым внести изменения в ч. 5 ст. 3 Закона об ИНТЦ, которые предусматривали бы принятие специального порядка рассмотрения Правительством Российской Федерации предложения инициатора проекта о создании ИНТЦ и детально регламентировали четкие и прозрачные критерии, которые могут служить основанием для поддержки или отклонения такого предложения, в том числе по основаниям, связанным с финансово-экономическим обоснованием запрашиваемого объема средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. С целью устранения выявленных проблем в области оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, как представляется, необходимо внесение изменений в Методику, предусматривающих:

а) возможность применения при проведении оценки всех предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 альтернативных механизмов достижения цели подпрограммы 5 «Стимулирование инноваций» Госпрограммы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика», а не только субсидий;

б) изменение формулы расчета бюджетной эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, исходя из сопоставления объемов расходов федерального бюджета в случае применения альтернативных механизмов достижения целей государственной программы и (или) целей социально-экономической политики

с объемами предоставленных льгот (а не исходя из сопоставления с деятельностью ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»).

3. Для устранения указанных проблем финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет бюджетных средств необходимо внесение изменений и дополнений в Закон об ИНТЦ, предусматривающих:

а) формы, виды, доступные направления и случаи софинансирования ИНТЦ со стороны бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого будет расположен такой ИНТЦ (таким случаем, например, может быть вариант структурирования состава участников в УК ИНТЦ с привлечением высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации);

б) введение в ч. 2 ст. 3 Закона об ИНТЦ дополнительного требования к составу и содержанию предоставляемых инициаторами в составе предложения о создании ИНТЦ материалов, обосновывающих объемы финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ строго по указанным выше направлениям, которые предусмотрены Законом об ИНТЦ и подлежат оценке со стороны Министерства финансов Российской Федерации и министерства финансов соответствующего субъекта Российской Федерации (в случае запроса инициатором бюджетного финансирования из регионального бюджета). При этом такое дополнение должно четко определять, какие документы должны предоставляться для обоснования потребности в средствах соответствующего бюджета бюджетной системы — федерального и регионального — и каким должен быть единый порядок их расчета, а также четко корреспондировать нормам Закона об ИНТЦ в части допустимых направлений расходования бюджетных средств (финансовое обеспечение деятельности фонда и УК ИНТЦ, налоговых, таможенных и иных расходов бюджета, связанных с предоставлением преференций и деятельностью специальных подразделений органов государственной власти и Фонда социального страхования);

в) проведение (до направления предложения инициатора в Правительство Российской Федерации) Министерством финансов Российской Федерации и министерством финансов соответствующего субъекта Российской Федерации (в случае запроса инициатором бюджетного финансирования из регионального бюджета) оценки корректности представленного обоснования и правильности расчета запрашиваемого объема средств на финансовое обеспечение деятельности УК и фонда согласно методическим рекомендациям, которые должны быть утверждены на федеральном и региональном уровнях. При этом в основу таких методических рекомендаций должен быть положен подход, по которому объемы бюджетного финансирования УК и фонда определяются исходя из финансового обеспечения их функций, предусмотренных Законом об ИНТЦ и уставными документами, согласно представляемым показателям эффективности (KPI) и конкретным срокам их исполнения.

Как представляется, реализация предлагаемых законодательных инициатив существенным образом фасилитирует деятельность Министерства финансов Российской Федерации по оценке эффективности проектов по созданию и обеспечению функционирования ИНТЦ и проверке обоснованности заявляемых инициаторами проектов объемов финансового обеспечения ИНТЦ за счет средств федерального бюджета.

Список источников

Короткова Г. В., Коротков А. А., Руднева Н. И. и др. Аграрный научно-технологический центр: синхронизация науки, образования и бизнеса // Наука и Образование. 2020. Т. 3. № 3. С. 222.

Квашина В. В., Сломинская Е. Н., Иванов С. Ю. и др. Влияние инновационных научно-технологических центров на развитие страны // Инновации и инвестиции. 2020. № 5. С. 7–9.

Максимов В. В. Современное правовое регулирование привлечения частных инвестиций в инфраструктуру инновационных научно-технологических центров // Юрист. 2018. № 10. С. 22–27. URL: https://doi.org/10.18572/1812-3929-2018-10-22-27.

Саулин А. Д. Инновационные научно-технические центры как форма инновационного территориального кластера / Управление инновационными и инвестиционными процессами и изменениями в условиях цифровой экономики: сб. научных трудов по итогам II международной научно-практической конференции. Под ред. Г. А. Краюхина, Г. Л. Багиева. 2019. С. 249–258.

Сутормина Е. С., Хаустова Е. Ю. Роль и значение механизмов и инструментов государственного регулирования в создании и развитии региональной инновационной инфраструктуры на примере Тамбовской области // Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. 2020. № 3 (62). С. 145–151.

References

Korotkova G.V., Korotkov A.A., Rudneva N.I. et al. (2020). Agricultural Science and Technology Center: Synchronization of Science, Education and Business. *Nauka i Obrazovanie — Science and Education*, vol. 3, no. 3, p. 222 (In Russ.).

Kvashina V.V., Slominskaya E.N., Ivanov S.Yu. et al. (2020). The Impact of Innovative Scientific and Technological Centers on the Development of the Country. *Innovacii i Investicii — Innovations and Investmets*, no. 5, pp. 7–9 (In Russ.).

Maksimov V.V. (2018). Modern Legal Regulation of Attracting of Private Investment in the Infrastructure of Innovative Research and Technological Centers. *Urist — Lawyer*, no. 10, pp. 22–27 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.18572/1812-3929-2018-10-22-27.

Saulin A.D. (2019). Innovative Scientific and Technical Centers as a Form of Innovative Territorial Cluster. Management of Innovation and Investment Processes and Changes in the Digital Economy. Collection of Scientific Papers on the Results of the II International Scientific and Practical Conference. Ed. by G. A. Krayukhin, G. L. Bagiev (In Russ.).

Sutormina E.S., Khaustova E.Yu. (2020). The Role and Importance of Mechanisms and Instruments of State Regulation in the Creation and Development of Regional Innovation Infrastructure on the Example of the Tambov Region. *Vestnik Michurinskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta — Bulletin of Michurinsk State Agrarian University*, no. 3 (62), pp. 145–151 (In Russ.).

Информация об авторе

Макар Игоревич Куделич*, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института, г. Москва*

Information about the author

Makar I. Kudelich*, Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher at the Center for Sectoral Economics, Financial Research Institute, Moscow*

Статья поступила в редакцию 07.05.2021
Одобрена после рецензирования 31.05.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted May 7, 2021
Approved after reviewing May 31, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-88-103

CC BY

Выявление признаков «дробления бизнеса» на территориях с особым экономическим статусом Дальнего Востока

Ольга Андреевна Синенко
E-mail: sinenko.oa@dvfu.ru, ORCID: 0000-0001-7497-9475
Дальневосточный федеральный университет, Владивосток 690922, Российская Федерация
Тимофей Павлович Митрофанов
E-mail: mitrofanov.tp@students.dvfu.ru
Дальневосточный федеральный университет, Владивосток 690922, Российская Федерация

Аннотация
Вопрос о «дроблении бизнеса» актуален в России уже более десяти лет. Стремление бизнеса обеспечить конкурентоспособность заставляет искать механизмы снижения налоговой нагрузки — применять специальные налоговые режимы или льготные налоговые условия для резидентов территорий с особым экономическим статусом. В работе авторы проводят анализ теоретических предпосылок обоснования признаков дробления бизнеса и исследование масштабов применения схем «дробления бизнеса» в рамках льготных налоговых условий территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока. Базовыми методами исследования явились контент-анализ, сравнительный анализ и синтез.
В результате проведенного контент-анализа судебной практики по вопросам «дробления бизнеса» обоснованы критерии, свидетельствующие о формальном разделении бизнеса. По открытым информационным ресурсам проведен сравнительный анализ компаний-резидентов и выявлены на основе общедоступных сведений 159 резидентов территорий опережающего социально-экономического развития и 625 резидентов Свободного порта Владивосток (СПВ) с признаками «дробления бизнеса», что составило, соответственно, 28,49 % и 29,48 % от общего числа действующих резидентов. Лидером по числу резидентов с признаками «дробления бизнеса» является Владивостокский городской округ — 443 резидента СПВ. Обоснованы наиболее распространенные признаки «дробления бизнеса» среди компаний — резидентов территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока: общие лица, осуществляющие управление компаниями, общий или идентичный вид деятельности (один класс ОКВЭД) и общий адрес осуществления деятельности.

Ключевые слова: *дробление бизнеса, Свободный порт Владивосток, территории опережающего социально-экономического развития, Дальний Восток, налоговые риски, налоговые льготы*

JEL: *E62, F38*

Для цитирования: *Синенко О. А., Митрофанов Т. П. Выявление признаков «дробления бизнеса» на территориях с особым экономическим статусом Дальнего Востока // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 88–103. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-88-103.*

© Синенко О. А., Митрофанов Т. П., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-88-103

Identification of Signs of "Business Fragmentation" in Russian Far Eastern Territories with Special Economic Status

Olga A. Sinenko[1], ***Timofey P. Mitrofanov***[2]
Far Eastern Federal University (FEFU), Vladivostok 690922, Russian Federation
[1] *sinenko.oa@dvfu.ru, https://orcid.org/0000-0001-7497-9475*
[2] *mitrofanov.tp@students.dvfu.ru*

Abstract
The issue of "business fragmentation" has been relevant in Russia for over ten years. Business striving to ensure competitiveness makes it necessary to look for mechanisms to reduce the tax burden, applying special tax regimes or preferential tax conditions for residents of territories with special economic status. In this paper, the authors analyze the theoretical prerequisites for substantiating the signs of "business fragmentation," and study the scope of application of "business fragmentation" schemes within the framework of preferential tax conditions for territories with special economic status in the Far East. The basic research methods were content analysis, comparative analysis and synthesis. As a result of the content analysis of judicial practice, the criteria for business fragmentation, confirming the formal division of a business, were substantiated. The authors carried out a comparative analysis of resident companies and identified, based on open data, 159 residents of priority social and economic development areas (PSEDAs) and 625 residents of the Free Port of Vladivostok (FPV) with signs of "business fragmentation." Those amounted to 28.49 % and 29.48 % in the total number of active residents, respectively. Vladivostok is the leader in terms of the number of residents with signs of "business fragmentation," with 443 residents of the FPV. The most common signs of "business fragmentation" among resident companies in territories with a special economic status of the Far East are substantiated: common persons managing companies, common or identical type of activity, and common address of location. Common types of activity among resident companies with signs of "business fragmentation" within territories with special economic status of the Far East are warehousing and auxiliary transport (15 % of PSEDA; 12.3 % of the FPV); construction of buildings (16.5 % of the FPV); and operations with real estate (14 % of the FPV).

Keywords: *business fragmentation, Free Port of Vladivostok, priority socio-economic development areas, Far East, tax risks, tax incentives*

JEL: *E62, F38*

For citation: *Sinenko O.A., Mitrofanov T.P. Identification of Signs of "Business Fragmentation" in Russian Far Eastern Territories with Special Economic Status. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 88–103 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-88-103.*

© Sinenko O.A., Mitrofanov T.P., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Возможность применения льготных налоговых режимов с целью сокращения налоговой нагрузки часто вынуждает предпринимателей формально разделять бизнес. Создание нового направления деятельности или выделение новой самостоятельной бизнес-единицы становится одним из элементов развития бизнеса [Пепеляев С. Г., 2018]. Именно цель налогоплательщика при создании разрозненной корпоративной структуры становится ключевым фактором в делах о «дроблении бизнеса».

Практика умышленного «дробления бизнеса» и связанные с ней проблемы получения необоснованной налоговой выгоды характерны не только для РФ. Аналогичные проблемы возникают для государств — членов ЕАЭС в евразийском экономическом пространстве [Пинская М. Р., 2019] и в мировой практике в целом. Так, в Великобритании налогоплательщики имеют право на применение льготных ставок НДС при условии, что не превышен порог выручки в 150 тыс. фунтов стерлингов за 12 месяцев. Если организация реструктурирована путем формального дробления на ряд мелких компаний, годовая выручка которых не превышает установленного лимита, то Управление по налоговым и таможенным сборам (*Her Majesty's Revenue and Customs*) признает выручку рассматриваемых хозяйствующих субъектов как совокупную выручку одной компании и доначисляет НДС [Овчар О. В., 2019].

Одним из наиболее распространенных способов снижения налоговой нагрузки в мире является применение налоговых убежищ и осуществляемое в этих территориях «дробление бизнеса», в частности транснациональными компаниями [Sigler T. et al., 2020]. Стремление бизнеса к уклонению от уплаты налогов и поиску путей снижения налоговой нагрузки обосновано в исследованиях налоговой морали на примере 138 стран [Kemme D. M. et al., 2020]. Примерно 25 % канадских иностранных инвестиций приходится на налоговые убежища, при этом доля прибыли, полученной канадскими компаниями за рубежом, более чем удвоилась за последние 30 лет [Martin J., Stratica C., 2017].

С целью формирования привлекательной инвестиционной среды на Дальнем Востоке России созданы территории с особым экономическим статусом, в рамках которых применяются преференциальные режимы осуществления предпринимательской деятельности. По состоянию на 01.02.2021 на территории Дальнего Востока зарегистрировано 560 резидентов 23 территорий опережающего социально экономического развития (ТОСЭР) и 2270 резидентов территории Свободного порта Владивосток[1].

С момента принятия закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ введено в эксплуатацию более 120 объектов в различных сегментах территориально-отраслевой структуры хозяйства. Резидентам территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока предоставляется широкий спектр преференций, при этом предоставление государственной поддержки резидентам несет определенные риски для государства, например фискальные потери, неэффективное расходование средств на строительство инфраструктуры, недостижение основных показателей программы создания данных территорий. Фискальные потери государства могут возникать в результате увеличения доли выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых преференций, миграции компаний из других регионов РФ или «дробления бизнеса» на территории с особым экономическим статусом. Перечень преференций, предоставляемых резидентам территорий опережающего социально-экономического развития и Свободного порта Владивосток, представлен в табл. 1–2.

---

[1] *Отчеты о деятельности АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (АО «КРДВ») 2016–2020 / КРДВ, 2021. URL: https://erdc.ru/about/reports/.*

Таблица 1

Налоговые преференции, предоставляемые резидентам территорий опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока / Tax preferences for residents of the territories of Far East advanced socio-economic development

<table>
<tr><th rowspan="2">Регион</th><th rowspan="2">Вид льгот / преференций</th><th rowspan="2">Ставка без льгот</th><th colspan="10">Льготный период для резидентов, годы</th></tr>
<tr><th>1</th><th>2</th><th>3</th><th>4</th><th>5</th><th>6</th><th>7</th><th>8</th><th>9</th><th>10</th></tr>
<tr><td rowspan="5">Камчатский край
Приморский край
Хабаровский край
Амурская область
Чукотский автономный округ
Сахалинская область
Еврейская автономная область
Мурманская область
Республика Саха (Якутия)
Забайкальский край
Республика Бурятия</td><td>Коэффициент к НДПИ</td><td>1</td><td colspan="2">0</td><td colspan="2">0,2</td><td colspan="2">0,4</td><td colspan="2">0,6</td><td colspan="2">0,8</td></tr>
<tr><td>Налог на прибыль организаций:
— федеральный
— региональный</td><td>20 %</td><td colspan="5">0 %
0 %</td><td colspan="5">2 %
10 %</td></tr>
<tr><td>Земельный налог</td><td>до 0,3 % — с/х назначения, 1,5 % — прочие ЗУ</td><td colspan="5">0 %</td><td colspan="5">В соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления</td></tr>
<tr><td>НДС</td><td>20 %</td><td colspan="10">Ускоренная процедура возмещения НДС</td></tr>
<tr><td>Страховые взносы</td><td>30 %</td><td colspan="10">7,6 %</td></tr>
<tr><td>Камчатский край
Еврейская автономная область
Республика Саха (Якутия)
Республика Бурятия</td><td rowspan="3">Налог на имущество организаций</td><td>2,2 %</td><td colspan="5">0 %</td><td colspan="5">2,2 %</td></tr>
<tr><td>Хабаровский край
Амурская область
Чукотский автономный округ
Сахалинская область
Мурманская область</td><td>2,2 %</td><td colspan="5">0 %</td><td colspan="5">1,1 %</td></tr>
<tr><td>Приморский край
Забайкальский край</td><td>2,2 %</td><td colspan="5">0 %</td><td colspan="5">0,5 %</td></tr>
</table>

Источник: составлено авторами по данным постановлений Правительства РФ о создании территорий опережающего социально-экономического развития в Дальневосточном федеральном округе (http://government.ru/rugovclassifier/724) / Source: compiled by the authors based on the decree data of the Government of the Russian Federation on creation of territories of advanced socio-economic development in the Far East Federal District.

Территории Свободного порта Владивосток (СПВ) расположены в пяти субъектах ДВФО на территориях ключевых портов Дальнего Востока России и охватывают 22 муниципальных образования. По состоянию на 2020 г. статус резидента Свободного порта Владивосток получили 2103 компании и индивидуальных предпринимателя с общим объемом инвестиций 1060 млрд руб. и численностью рабочих мест 85 476 человек[2].

[2] *Отчеты о деятельности АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (АО «КРДВ») 2016–2020 / КРДВ, 2021. URL: https://erdc.ru/about/reports/.*

Таблица 2

Налоговые преференции, предоставляемые резидентам Свободного порта Владивосток / Tax preferences for residents of the Free Port of Vladivostok

<table>
<tr><th rowspan="2">Регион</th><th rowspan="2">Вид льгот / преференций</th><th rowspan="2">Ставка без льгот</th><th colspan="10">Льготный период для резидентов, годы</th></tr>
<tr><th>1</th><th>2</th><th>3</th><th>4</th><th>5</th><th>6</th><th>7</th><th>8</th><th>9</th><th>10</th></tr>
<tr><td rowspan="5">Чукотский автономный округ
Камчатский край
Сахалинская область
Хабаровский край
Приморский край</td><td>Налог на прибыль организаций:
— федеральный
— региональный</td><td>20 %</td><td colspan="5">0 %</td><td colspan="5">12 %</td></tr>
<tr><td>Земельный налог</td><td>до 0,3 % — с/х назначения, 1,5 % — прочие ЗУ</td><td colspan="2">0 %</td><td colspan="8">В соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления</td></tr>
<tr><td>НДС</td><td>20 %</td><td colspan="10">Ускоренная процедура возмещения НДС</td></tr>
<tr><td>Страховые взносы</td><td>30 %</td><td colspan="10">7,6 %</td></tr>
<tr><td>Налог на имущество организаций</td><td>2,2 %</td><td colspan="7">0 %</td><td colspan="3">до 0,5 %</td></tr>
</table>

Источник: составлено авторами по данным: Федеральный закон от 13.07.2015 № 212 «О свободном порте Владивосток» (ред. от 15.10.2020); Налоговый кодекс Российской Федерации, ч. 2 от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 20.04.2021) / Source: compiled by the authors based on the following data: Federal Law No. 212 of 13.07.2015 on the free port of Vladivostok (as amended on 15.10.2020); Tax Code of the Russian Federation: part two: dated 05.08.2000 No. 117-FZ (as revised on 20.04.2021).

При этом, несмотря на привлекательный пакет фискальных преференций, предоставленных резидентам территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока [Синенко О. А., 2019; Sinenko O. A., Maiburov I. A., 2019], не наблюдается увеличения количества зарегистрированных компаний в данных субъектах (табл. 3).

Таблица 3

Количество организаций, зарегистрированных в субъектах Дальневосточного федерального округа за период 2005–2019 гг. / The number of organizations in the subjects of the Far East Federal District in 2005–2019

Субъект	Темп роста, %						
	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ДФО	125,67	122,41	102,49	98,43	94,84	95,60	93,80
Республика Саха (Якутия)	106,54	105,64	101,61	99,35	95,03	97,93	98,11
Камчатский край	106,70	87,19	101,88	94,64	96,44	99,32	96,42
Приморский край	107,78	106,31	103,67	99,92	95,11	92,53	91,05
Хабаровский край	108,90	103,63	102,68	98,42	92,88	95,98	91,20
Амурская область	106,06	103,18	103,05	100,23	94,24	97,87	93,90
Магаданская область	102,47	85,33	100,13	94,89	95,87	90,59	96,11
Сахалинская область	108,04	103,72	101,34	98,53	94,01	95,58	95,62
ЕАО	102,46	106,67	100,67	96,89	96,29	93,43	88,38
ЧАО	103,24	91,87	97,03	95,45	98,53	101,40	100,55
Республика Бурятия	103,30	99,65	103,07	95,84	98,28	99,09	99,92
Забайкальский край	105,62	100,79	100,42	96,23	94,19	96,40	93,15

Источник: составлено авторами по данным: Регионы России. Социально-экономические показатели / Росстат, 2021 (https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/%2013204#) / Source: compiled by the authors based on the data of the Federal State Statistics Service, 2021.

Анализ данных свидетельствует о сокращении количества зарегистрированных компаний территории ДФО при увеличении числа резидентов территорий с особым экономическим статусом, в том числе в субъектах — лидерах по количеству зарегистрированных резидентов — в Приморском и Хабаровском краях. Результат анализа показателей функционирования территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока позволил выдвинуть гипотезу о применении данных территорий как инструмента налоговой минимизации и возможном использовании резидентами схем «дробления бизнеса». С одной стороны, применение схем «дробления бизнеса» говорит о свободе экономической деятельности и возможности реализации прав субъектов бизнеса на выбор способов и форм осуществления деятельности, с другой — для налогоплательщика возрастает риск приобретения статуса недобросовестного при получении права на применение льготных налоговых режимов с целью минимизации налоговой нагрузки. В законодательстве РФ не закреплен юридически термин «дробление бизнеса», при этом данное определение активно применяется для характеристики способа структурирования бизнеса.

ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «ДРОБЛЕНИЕ БИЗНЕСА» В РФ

Осуществление реорганизации юридических лиц в российской практике регламентирует Гражданский кодекс РФ, в частности ст. 57 ГК РФ допускает слияние, присоединение, разделение, выделение и преобразование с одновременным сочетанием различных форм и в разных организационно-правовых формах[3]. До 2010 г. действующая в России практика допускала применение организациями различных форм построения бизнес-процессов, в том числе способствующих снижению налоговой нагрузки. Конституционный суд РФ в 2003 г. отметил возможность использования «предоставленных налогоплательщику законом прав, связанных с освобождением на законном основании от уплаты налога или с выбором наиболее выгодных для него форм предпринимательской деятельности и соответственно — оптимального вида платежа»[4].

Впервые подробное описание схем незаконного дробления бизнеса было дано ФНС в Обзоре судебной практики 2010–2011 гг. по вопросам использования налогоплательщиками схем ухода от уплаты налогов при применении специальных режимов налогообложения (разд. 2 «Использование схем с созданием организаций, применяющих специальные режимы налогообложения (“дробление бизнеса”)» и разд. 3 «Использование инструмента “дробление бизнеса” с целью занижения показателя размера торговой площади»). К обстоятельствам, свидетельствующим о формальном разделении бизнеса, были отнесены следующие[5]:

— все компании осуществляют одинаковый вид деятельности;

— руководство финансово-хозяйственной деятельностью осуществляется одними лицами;

— идентичный состав учредителей и управляющего персонала;

— отсутствие у вновь созданных компаний собственных активов для ведения деятельности, использование «материнских» помещений, оборудования и т. д. (без разделения между организациями), часто на безвозмездной основе;

— совместное использование некоторых помещений и технических средств;

— один и тот же адрес (юридический и (или) фактический).

---

[3] *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020).*

[4] *Постановление Конституционного суда РФ от 27.05.2003 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишникова, В. Л. Соколовского и Н. И. Таланова» // Вестник Конституционного суда РФ. 2003. № 4.*

[5] *Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 13.12.2011 по делу № А03-11931/2010.*

Судебная практика с 2010 г. поддерживает позицию налоговых органов и признает дробление бизнеса формальным, когда налогоплательщики осуществляют деятельность через взаимозависимые компании, применяющие специальные налоговые режимы, минимизируют налоговые обязательства и получают необоснованную налоговую выгоду в виде неуплаты налогов по общей системе налогообложения[6].

Переломным для российского бизнеса стал 2017 г., когда были фактически определены критерии «дробления бизнеса». По мнению ФНС, в качестве доказательства применения схемы «дробления бизнеса» могут выступать следующие обстоятельства[7]:

— дробление одного бизнеса происходит между несколькими лицами, применяющими специальные системы налогообложения вместо исчисления и уплаты НДС, налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций;

— применение схемы дробления бизнеса оказало влияние на условия и экономические результаты деятельности всех участников данной схемы, в том числе на их налоговые обязательства, которые уменьшились или не изменились при расширении деятельности;

— налогоплательщик (его участники, должностные или руководящие лица) являются выгодоприобретателями от использования схемы дробления бизнеса;

— участники схемы осуществляют аналогичный вид экономической деятельности;

— создание участниками схемы в течение небольшого промежутка времени непосредственно перед расширением производственных мощностей и/или увеличением численности персонала;

— несение расходов участниками схемы друг за друга;

— прямая или косвенная взаимозависимость (аффилированность) участников схемы «дробления бизнеса» (родственные отношения, участие в органах управления, служебная подконтрольность и т. п.);

— формальное перераспределение между участниками схемы персонала без изменения их должностных обязанностей;

— отсутствие у подконтрольных лиц принадлежащих им основных и оборотных средств, кадровых ресурсов;

— использование участниками схемы одних и тех же вывесок, обозначений, контактов, сайта в сети Интернет, адресов фактического местонахождения, помещений (офисов, складских и производственных баз и пр.), банков, в которых открываются и обслуживаются расчетные счета, контрольно-кассовой техники, терминалов и т. п.;

— единственным поставщиком или покупателем для одного участника схемы «дробления бизнеса» может являться другой ее участник, либо поставщики и покупатели у всех участников схемы являются общими;

— фактическое управление деятельностью участников схемы одними лицами;

— единые для участников схемы службы, осуществляющие: ведение бухгалтерского учета, кадрового делопроизводства, подбор персонала, взаимодействие с поставщиками и покупателями, юридическое сопровождение, логистику и т. д.;

— представление интересов по взаимоотношениям с государственными органами и иными контрагентами (не входящими в схему «дробления бизнеса») осуществляется одними и теми же лицами;

— показатели деятельности, такие как численность персонала, занимаемая площадь и размер получаемого дохода, близки к предельным значениям, ограничивающим право на применение специальных систем налогообложения;

---

[6] *Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21.03.2011 по делу № А43-3880/2010.*

[7] *Письмо ФНС России от 11.08.2017 № СА-4-7/15895@ «О направлении обзора судебной практики, связанной с обжалованием налогоплательщиками ненормативных актов налоговых органов, вынесенных по результатам мероприятий налогового контроля, в ходе которых установлены факты получения необоснованной налоговой выгоды путем формального разделения (дробления) бизнеса и искусственного распределения выручки от осуществляемой деятельности на подконтрольных взаимозависимых лиц».*

— данные бухгалтерского учета налогоплательщика с учетом вновь созданных организаций могут свидетельствовать о снижении рентабельности производства и прибыли;

— распределение между участниками схемы поставщиков и покупателей исходя из применяемой ими системы налогообложения.

Кроме того, определение налоговых последствий «дробления бизнеса» исходя из фактических показателей хозяйственной деятельности налогоплательщика подтверждено в определении Конституционного суда Российской Федерации от 04.07.2017 № 1440-О[8].

В 2018 г. ФНС отметила право субъектов малого бизнеса на применение специальных налоговых режимов и с целью создания равных конкурентных условий для всех участников рынка, но при этом обратила внимание на злоупотребления среднего и крупного бизнеса подобными преимуществами[9].

Анализ судебной практики с 2018 г. и контент-анализ публикаций [Волков А. В., Блинков О. Е., 2019; Пономарева К. А., 2020] позволили выделить дополнительные критерии «дробления бизнеса», в частности:

— отсутствие экономического обоснования для создания дополнительных элементов в группе компаний или то, что их создание не привело к увеличению прибыли;

— отсутствие разделения (идентификации на складе) товаров в группе компаний или отсутствие конструктивного разделения площадей;

— единый производственный процесс в рамках группы компаний или общее использование активов группы компаний при отсутствии договорных отношений и реальных платежей;

— отсутствие оформления договорных отношений внутри группы (отсутствие оформления операций в группе, неотражение в бухгалтерском учете операций между элементами группы, недействительность сделок и др.);

— специфика осуществления платежей внутри группы (оплата расходов друг за друга в рамках группы, нетипичные операции, отсутствие платежей по ведению реальной хозяйственной деятельности с учетом специфики деятельности, договора займа, зачеты и т. д.);

— оформление отношений с работниками группы (массовое «перекрестное» совместительство работников, нахождение работников в одном помещении без оформления договоров аренды; работники, состоящие в трудовых отношениях с одним участником группы, выполняют трудовые (управленческие) функции в отношении других участников группы в отсутствие документального обоснования, «миграция» работников в рамках группы компаний).

Обобщение судебной практики позволило определить «дробление бизнеса» как один из инструментов минимизации налоговой нагрузки, применяемый путем разделения основной организации на новые, искусственно созданные бизнес-модели для возможности применения преференциальных налоговых режимов. Предоставленные в рамках территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока налоговые преференции создали условия для «дробления бизнеса» в ДФО.

«ДРОБЛЕНИЕ БИЗНЕСА» В РАМКАХ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ СТАТУСОМ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Для обоснования проблемы применения схем «дробления бизнеса» на территориях с особым экономическим статусом Дальнего Востока проведен анализ компаний-резидентов на основании критериев, общедоступных для исследования (табл. 4).

---

[8] *Определение Конституционного суда Российской Федерации от 04.07.2017 № 1440-О.*

[9] *Письмо ФНС России от 29.12.2018 № ЕД-4-2/25984 «О злоупотреблениях налоговыми преимуществами, установленными для малого бизнеса».*

Таблица 4

Общедоступные обстоятельства и факты, используемые для анализа наличия признаков «дробления бизнеса» у компаний — резидентов территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока / Publicly available circumstances and facts used to analyze signs of business fragmentation among residents of territories with a special economic status in the Far East

Общедоступные факты и обстоятельства	Описание критерия «дробления бизнеса»	Основание — судебная практика
ОКВЭД управляющей компании и дочерней организации полностью совпадает	Между взаимозависимыми организациями основной вид экономической деятельности совпадает, либо дополнительные виды деятельности одной компании пересекаются с основным видом деятельности другой. Руководителем/директором взаимозависимых компаний является одно лицо	Постановление ФАС Северо-Западного округа от 21 февраля 2019 г. по делу № А05-13684/2017; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 15 ноября 2018 г. по делу № А42-7696/2017; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 18 июня 2019 г. по делу № А63-9070/2018
ОКВЭД управляющей компании носит идентичный характер		
Управление компаниями осуществляется одним и тем же лицом		
Единые номера телефонов взаимозависимых компаний	Взаимозависимые организации зарегистрированы по одному юридическому адресу, имеют одинаковый номер телефона или сайт	Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 5 февраля 2018 г. по делу № А70-7737/2017
Место осуществления деятельности управляющей компании и дочерней организации совпадает		
Использование единого сайта в сети Интернет или общей электронной почты взаимозависимыми предприятиями	Взаимозависимые организации осуществляют свою деятельность под единым товарным знаком, используют единый сайт или адрес электронной почты	Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25 декабря 2018 г. по делу № А27-27939/2017

Источник: составлено авторами на основании постановлений ФАС (2018–2019 гг.) / Source: compiled by the authors on the basis of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation resolutions (2018–2019).

Информационную базу исследования составили:

— реестры компаний — резидентов территорий опережающего социально-экономического развития и Свободного порта Владивосток, представленные в открытом доступе на официальном сайте АО «Корпорация развития Дальнего Востока» (https://erdc.ru)[10];

— база электронного сервиса Федеральной налоговой службы «Предоставление сведений из ЕГРЮЛ/ЕГРИП»[11];

— данные портала Rusprofile.ru[12];

— информационно-аналитическая система СПАРК. Проверка контрагента[13].

На первом этапе исследования с целью актуализации из реестров резидентов ТОСЭР/СПВ были исключены компании, утратившие статус по соглашению о расторжении соглашения об осуществлении деятельности или по решению суда (номер и дата соглашения о расторжении соглашения об осуществлении деятельности; номер и дата решения суда о расторжении соглашения об осуществлении деятельности). По состоянию на 01.02.2021

[10] *Реестр резидентов Свободного порта Владивосток / АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики», 2021. URL: https://erdc.ru/upload/reestr-spv.pdf; Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития / АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики», 2021. URL: https://erdc.ru/upload/reestr-tor.pdf.*

[11] *Предоставление сведений из ЕГРЮЛ/ЕГРИП в электронном виде / Электронный сервис ФНС РФ, 2021. URL: https://egrul.nalog.ru/index.html.*

[12] *Информационный портал Rusprofile.ru, 2021. URL: https://www.rusprofile.ru.*

[13] *Информационно-аналитическая система СПАРК. Проверка контрагента, 2021. URL: https://www.spark-interfax.ru/.*

из реестра резидентов территорий опережающего социально-экономического развития исключено 68 компаний, из реестра резидентов Свободного порта Владивосток — 150 компаний.

На следующем этапе был проведен анализ выписок из ЕГРЮЛ/ЕГРИП 558 резидентов ТОР и 2120 резидентов СПВ. По данным ЕГРЮЛ/ЕГРИП осуществлена проверка учредителей, руководителей компаний — резидентов ТОСЭР/СПВ на связь с аффилированными организациями по следующим признакам:

— ОКВЭД управляющей компании и дочерней организации полностью совпадает;
— ОКВЭД управляющей компании носит идентичный характер;
— управление предприятиями осуществляется одним и тем же лицом;
— место осуществления деятельности управляющей компании и дочерней организации совпадает.

На основе официальных данных портала Rusprofile.ru и информационно-аналитической системы СПАРК осуществлен анализ по следующим признакам:

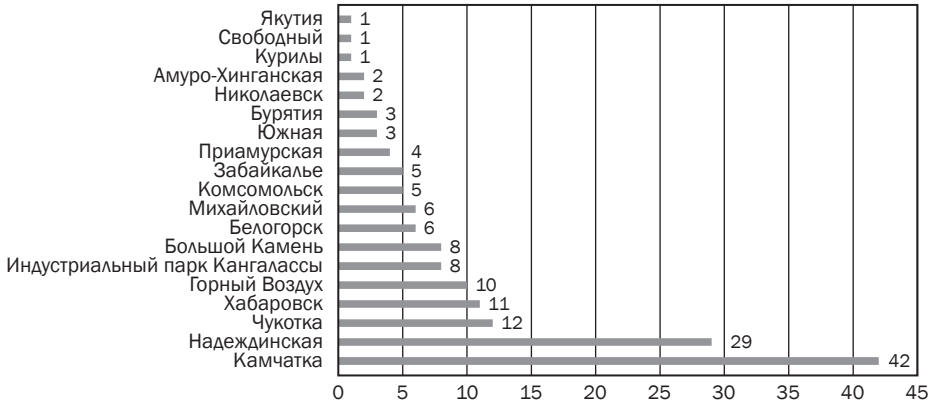
— единый номер телефона взаимозависимых компаний;
— единый сайт в сети Интернет или общая электронная почта.

По результатам проведенного анализа информационных ресурсов выявлено 159 резидентов территорий опережающего социально-экономического развития и 625 резидентов Свободного порта Владивосток с рассматриваемыми признаками «дробления бизнеса», что составило 28,49 % и 29,48 % от общего числа действующих резидентов соответственно.

Распределение выявленных компаний-резидентов с признаками «дробления бизнеса» по территориальному признаку представлено на рис. 1 и 2. В рамках территорий опережающего социально-экономического развития наибольшее число компаний-резидентов с рассмотренными признаками «дробления бизнеса» выявлено в ТОСЭР «Камчатка» — 42 резидента и в ТОСЭР «Надеждинская» — 29 резидентов.

Рисунок 1

Компании-резиденты с признаками «дробления бизнеса» в рамках территорий опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, ед. / Residents with signs of business fragmentation in the territories of Far East advanced socio-economic development, units

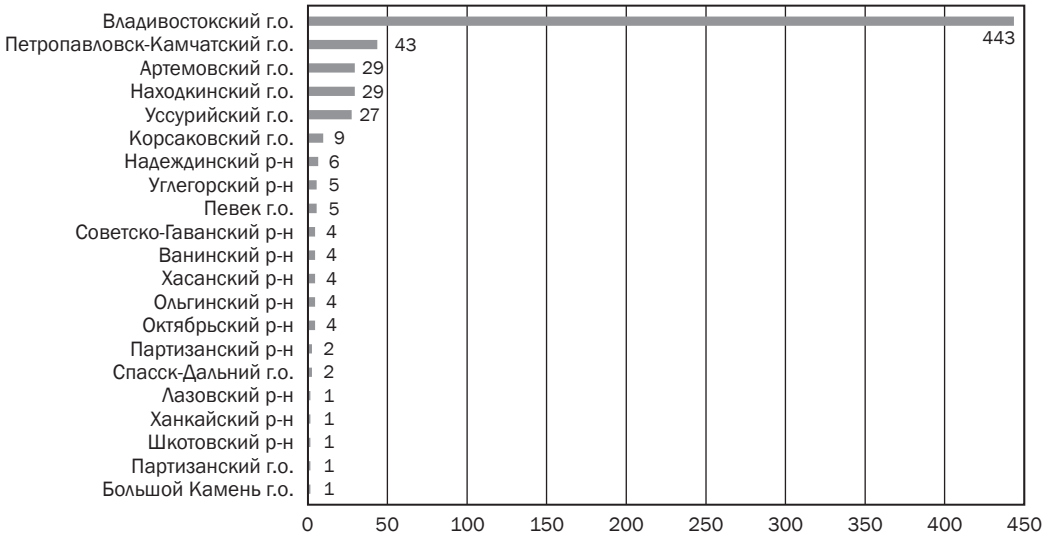


Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

В рамках территорий Свободного порта Владивосток лидером по числу компаний-резидентов с признаками «дробления бизнеса» является Владивостокский городской округ — 443 резидента.

Рисунок 2

Компании-резиденты с признаками «дробления бизнеса» в рамках территорий Свободного порта Владивосток, ед. / Residents with signs of business fragmentation in the Free Port of Vladivostok, units

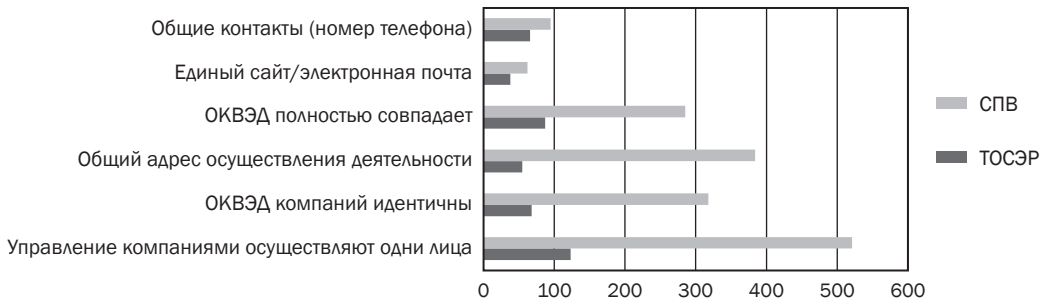


Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Проведенный анализ выявленных признаков «дробления бизнеса» показал, что в 95 % случаев у компаний — резидентов ТОСЭР и СВП встречается несколько признаков.

Рисунок 3

Признаки «дробления бизнеса», выявленные у компаний-резидентов в рамках территорий опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока и Свободного порта Владивосток, ед. / Criteria for identifying business fragmentation among residents of the territories of Far East advanced socio-economic development and the Free Port of Vladivostok, units



Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Наиболее распространенными обстоятельствами, выявленными в рамках анализа дробления бизнеса среди компаний — резидентов территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока, являются общие лица, осуществляющие управление компаниями, общий или идентичный вид деятельности (один класс ОКВЭД) и общий адрес осуществления деятельности (рис. 3).

Кроме того, в рамках работы выявлен факт наличия аналогичных названий компаний среди 50 резидентов ТОСЭР и 180 резидентов СПВ с признаками «дробления бизнеса». Например, среди резидентов территорий опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока: АО «ПЛК «Примкон» (ООО «Примкон»), ООО «АРНИКА» (ООО «Торговый Центр Арника»), ООО «Олимп» (ООО «Олимп-а»), ООО «Антариус 2» (ООО «Антариус»), ООО «Агротек» (ЗАО «Агротек Холдинг»), ООО «ЛиИс» (ООО «Лиис»), ООО «Грушевый сад-8» (ООО «Грушевый Сад-2»); в рамках Свободного порта Владивосток: ООО «ОРАС 1» (ООО «Орас»), ООО «ТК Анри» (ООО «ТД Анри»), ООО «РТ-ДВ» (ООО «РТ-ДВ»), ООО «Картас» (ООО «Картас-М»), ООО «Фора» (ООО «Системы Фора»), ООО «Простор» (СПК РК «Простор»), ООО «Новый Город с» (ООО «Новый Город») и др.

Рисунок 4

Распределение компаний — резидентов территорий опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока с признаками «дробления бизнеса» по классам ОКВЭД / Division of the residential enterprises of the territories of Far East advanced socio-economic development with signs of business fragmentation by a type of economic activity

Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Анализ основных видов деятельности компаний-резидентов, имеющих признаки «дробления бизнеса», проведенный в рамках исследования, позволил выявить наиболее распространенные виды деятельности среди данных компаний. В рамках территорий опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока: 15 %

(класс ОКВЭД 52: складское хозяйство и вспомогательная транспортная деятельность), 8,2 % (класс ОКВЭД 10: производство пищевых продуктов), 7,5 % (класс ОКВЭД 55: деятельность по предоставлению мест для временного проживания) (рис. 4).

Рисунок 5

Распределение компаний — резидентов Свободного порта Владивосток с признаками «дробления бизнеса» по классам ОКВЭД / Division of residents of the Free Port of Vladivostok with signs of business fragmentation by a type of economic activity

Источник: составлено авторами / Source: compiled by the authors.

Среди компаний — резидентов Свободного порта Владивосток с признаками «дробления бизнеса» 42,8 % относится к следующим видам деятельности:

— 41: Строительство зданий — 16,5 %;

— 68: Операции с недвижимым имуществом — 14 %;

— 52: Складское хозяйство и вспомогательная транспортная деятельность — 12,3 %.

Для решения проблемы противодействия получению необоснованной налоговой выгоды путем «дробления бизнеса» для государства на этапе регистрации резидентов территорий с особым экономическим статусом необходимо предусмотреть возможность выявления ключевых критериев, в частности:

— основной вид экономической деятельности резидента и аффилированной компании совпадает, либо дополнительные виды деятельности одной компании пересекаются с основным видом деятельности другой;

— руководителем/учредителем компаний является одно лицо или взаимозависимые лица;

— компании регистрируются по одному юридическому адресу, указывая одинаковый номер телефона, единый сайт или адрес электронной почты;

— компании осуществляют свою деятельность под единым товарным знаком и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На Дальнем Востоке России в соответствии с Федеральными законами № 212-ФЗ «О Свободном порте Владивосток» и № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития» с 2015 г. функционируют территории, отличающиеся выгодными для бизнеса преференциями. В рамках политики формирования привлекательной инвестиционной среды в отношении резидентов территорий с особым экономическим статусом применяются преференциальные режимы осуществления предпринимательской деятельности. Одним из трендов в данном направлении является применение схем «дробления бизнеса» с участием резидентов территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока. В результате контент-анализа судебной практики по вопросам «дробления бизнеса» были обоснованы критерии, свидетельствующие о формальном разделении бизнеса. Проведенный на основании открытых источников сравнительный анализ общедоступных критериев «дробления бизнеса» позволил выявить, что 28,49 % резидентов территорий опережающего социально-экономического развития и 29,48 % резидентов Свободного порта Владивосток от общего числа действующих резидентов имеют признаки «дробления бизнеса». Лидером по числу резидентов с такими признаками является Владивостокский городской округ — 443 резидента СПВ. Результаты исследования показали, что среди компаний-резидентов с признаками «дробления бизнеса» в рамках территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока распространенными видами деятельности являются складское хозяйство и вспомогательная транспортная деятельность (15 % — ТОСЭР, 12,3 % — СПВ); строительство зданий (16,5 % — СПВ), операции с недвижимым имуществом (14 % — СПВ). Обоснованы наиболее распространенные признаки «дробления бизнеса» среди компаний — резидентов территорий с особым экономическим статусом Дальнего Востока, доступные для открытого анализа данных: общие лица, осуществляющие управление компаниями, общий или идентичный вид деятельности (один класс ОКВЭД) и общий адрес осуществления деятельности. На основе проведенного анализа можно утверждать, что система фискальных льгот и преференций стала одним из основных инструментов оптимизации налогообложения для компаний Дальнего Востока. В то же время следует отметить, что широкое использование схем дробления бизнеса не только уменьшает поступление налогов в региональный бюджет, но и не позволяет достичь цели введения преференциальных режимов налогообложения — экономического развития территорий, на которых эти режимы действуют.

Список источников

Волков А. В., Блинков О. Е. Дробление бизнеса: правовые проблемы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 2 (44). С. 261–280. URL: https://doi.org/10.17072/1995-4190-2019-44-261-280.

Овчар О. В. Дробление бизнеса: подход ФНС России // Налоговед. 2019. № 2.

Пепеляев С. Г. Дробление бизнеса: решение деловых задач или налоговая уловка? // Налоговед. 2018. № 1. С. 50–59.

Пинская М. Р. Налоговые риски государства, связанные с дроблением бизнеса, в ЕАЭС // Налоги. 2019. № 2. С. 42–45.

Пономарева К. А. Дробление бизнеса: о соблюдении принципа определенности налогообложения в правоприменительной практике // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 2. С. 41–48. URL: https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(2).41-48.

Синенко О. А. Привлекательность фискальных инструментов развития предпринимательства на Дальнем Востоке России // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2019. Т. 18. № 1. С. 86–103. URL: https://doi.org/10.15826/vestnik.2019.18.1.005.

Kemme, D. M., Parikh B., Steigner T. Tax Morale and International Tax Evasion // Journal of World Business. 2020. Vol. 55. No. 3. Article 101052. URL: https://doi.org/10.1016/j.jwb.2019.101052.

Martin J., Stratica C. Taxes and Tax Havens: A Study with Canadian Data // Actualite Economique. 2017. Vol. 93. No. 3. P. 405–439.

Sigler T., Martinus K., Iacopini I. et al. The role of tax havens and offshore financial centres in shaping corporate geographies: an industry sector perspective // Regional Studies. 2020. Vol. 54. Iss. 5. P. 621–633. URL: https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1602257.

Sinenko O. A., Maiburov I. A. Effect of Tax Preferences Offered in Special Economic Zones on Economic Development of a Primorsky Region of Russia / Vision 2025: Education Excellence and Management of Innovations through Sustainable Economic Competitive Advantage. International Business Information Management Association. Proceedings of the 34rd International Business Information Management Association Conference, 2019. P. 6296–6305.

References

Kemme, D.M., Parikh B., Steigner T. (2020). Tax Morale and International Tax Evasion. *Journal of World Business*, vol. 55, iss. 3, article 101052. Available at: https://doi.org/10.1016/j.jwb.2019.101052.

Martin J., Stratica C. (2017). Taxes and Tax Havens: A Study with Canadian Data. *Actualite Economique*, vol. 93, no. 3, pp. 405–439.

Ovchar O.V. (2019). Business Fragmentation: the Approach of the Federal Tax Service of Russia. *Nalogoved — Tax Specialist*, no. 2 (In Russ.).

Pepelyaev S.G. (2018). Business Fragmentation: a Solution to Business Problems or a Tax Ploy? *Tax Specialist*, no. 1, pp. 50–59 (In Russ.).

Pinskaya M.R. (2019). Tax Risks of the Government Related to Business Splitting in the EAEU. *Nalogi — Taxes*, no. 2, pp. 42–45 (In Russ.).

Ponomareva K.A. (2020). Business Splitting: Compliance With the Principle of Tax Certainty in Law Enforcement Practice. *Pravoprimenenie — Law Enforcement Revie*, vol. 4, iss. 2, pp. 41–48 (In Russ.). Available at: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).41-48.

Sigler T., Martinus K., Iacopini I. et al. (2020). The role of tax havens and offshore financial centres in shaping corporate geographies: an industry sector perspective. *Regional Studies*, vol. 54, iss. 5, pp. 621–633. Available at: https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1602257.

Sinenko O.A., Maiburov I.A. (2019). Effect of Tax Preferences Offered in Special Economic Zones on Economic Development of a Primorsky Region of Russia. Vision 2025: Education Excellence and Management of Innovations Through Sustainable Economic Competitive Advantage. Proceedings of the 34rd International Business Information Management Association Conference, pp. 6296–6305.

Sinenko O.A. (2019). The Attractiveness of Fiscal Instruments for the Development of Entrepreneurship in the Far East of Russia. *Vestnik UrFU. Seriya: Ekonomika i Upravlenie — Research Bulletin of Ural Federal University. Series: Economics and Management*, vol. 18, no. 1, pp. 86–103 (In Russ.).

Volkov A.V., Blinkov O.E. (2019). Business Splitting: Legal Issues. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki — Perm University Herald. Juridical Sciences*, iss. 2 (44), pp. 261–280 (In Russ.). Available at: https://doi.org/0.17072/1995-4190-2019-44-261-280.

Информация об авторах

***Ольга Андреевна Синенко**, кандидат экономических наук, доцент, руководитель магистерской программы «Финансы государственного сектора», доцент Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток*
***Тимофей Павлович Митрофанов**, магистрант 2-го курса программы «Экономика» Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток*

Information about the authors

***Olga A. Sinenko**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, School of Economics and Management, Far Eastern Federal University, Vladivostok*
***Timofey P. Mitrofanov**, Master of Science Student in Economics at the School of Economics and Management, Far Eastern Federal University, Vladivostok*

Статья поступила в редакцию 26.04.2021
Одобрена после рецензирования 28.05.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted April 26, 2021
Approved after reviewing May 28, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-104-115

CC BY

Методология определения таможенной стоимости товаров при выплате дивидендов зарубежному продавцу

Алексей Александрович Артемьев
E-mail: AArtemjev@fa.ru, shirokov.ofc@mail.ru
ORCID: 0000-0002-4320-317X
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва 125993, Российская Федерация

Аннотация
Статья посвящена методологии определения таможенной стоимости товаров при проведении внешнеторговых сделок между взаимосвязанными лицами. Показано, что в условиях широкого распространения трансфертного ценообразования особую актуальность приобретают вопросы квалификации отдельных платежей между участниками внешнеэкономической деятельности. Обосновано, что определение таможенной стоимости товаров в таких ситуациях может быть связано с необходимостью проведения анализа, направленного на выяснение сущностного смысла бизнес-модели в целом, отношений между ее участниками, а также отдельных элементов проводимых операций. Разработаны предложения по совершенствованию методологии определения таможенной стоимости товаров как базы для исчисления таможенных пошлин, а в России — также одной из составляющих налоговой базы по налогу на добавленную стоимость и акцизам, уплачиваемым в составе таможенных платежей.

Ключевые слова: *таможенная стоимость, методология определения таможенной стоимости, Евразийский экономический союз, дивиденды, фактически уплаченная или подлежащая уплате цена за ввозимые товары*

JEL: *H20, H25, M31*

Для цитирования: *Артемьев А. А. Методология определения таможенной стоимости товаров при выплате дивидендов зарубежному продавцу // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 104–115. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-104-115.*

© Артемьев А. А., 2021

---

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-104-115

The Flow of Dividends to the Seller: Customs Valuation Methodology

Alexey A. Artemiev
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation
AArtemjev@fa.ru, shirokov.ofc@mail.ru; https://orcid.org/0000-0002-4320-317X

Abstract
The article is devoted to customs valuation methodology for foreign trade transactions run between related parties. It is proven that, in the conditions of a wide range of transfer pricing transactions, the actual sense of all costs and expenses of the buyer is vital. The study shows that, in determining the customs value, analysis of the business model in total, of the relationship between the parties, and of the real economic sense of various expenses is a must. Proposals for methodological approaches to customs valuation are developed and offered.

Keywords: *customs value, customs valuation methodology, Eurasian Economic Union, price actually paid or payable for imported goods, flow of dividends*

JEL: *H20, H25, M31*

For citation: *Artemiev A.A. The Flow of Dividends to the Seller: Customs Valuation Methodology. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 104–115 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-104-115.*

© Artemiev A.A., 2021

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время при совершенствовании элементов налогов, сборов, таможенных пошлин, а также иных обязательных фискальных платежей повышенное внимание уделяется возможным последствиям изменения ставок, состава льгот, а также механизмам их применения. Однако не меньшего внимания заслуживают вопросы, относящиеся к налоговой базе, особенно с учетом того, что в современных условиях возможности по изменению ставок и льгот могут существенно ограничиваться. Например, в сфере таможенного налогообложения такие инструменты регулирования, как ставки таможенных пошлин, ограничиваются обязательствами, принятыми при вступлении России во Всемирную торговую организацию (ВТО)[1].

В связи с этим в таможенном налогообложении методологические вопросы определения таможенной стоимости товаров как базы для исчисления таможенных пошлин и одной из составляющих налоговой базы по «таможенным» НДС и акцизам представляются актуальными как с научной, так и с практической точек зрения.

Современная экономическая ситуация характеризуется постоянно возрастающей долей сделок между лицами, которые в международных документах по методологии налогообложения характеризуются терминами associated enterprises[2] и related parties[3]. Для таких сделок часто имеют место нерыночные условия их совершения, в том числе трансфертное ценообразование, что негативно сказывается на величинах бюджетных поступлений от налогообложения.

---

[1] *Протокол от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.».*

[2] *Руководство ОЭСР по противодействию трансфертному ценообразованию (OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations), 2017.*

[3] *Соглашение по применению ст. VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.*

Эти обстоятельства поставили государства перед необходимостью отражения в национальном регулировании методов, разработанных Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в целях противодействия в налоговой сфере трансфертному ценообразованию. Такая работа в последние годы проводилась и в России. Ее результатом стали системные изменения действующего регулирования[4] и большое количество налоговых новаций в области противодействия трансфертному ценообразованию.

Указанные новации стали предметом исследования значительного количества научных работ. Среди авторов, внесших заметный вклад в научную разработку вопросов противодействия трансфертному ценообразованию в налоговой сфере, можно отметить Ю. С. Александрову [Александрова Ю. С., 2012], А. А. Артюха [Артюх А. А., 2016], В. М. Зарипова [Зарипов В. М., 2019], Е. А. Лысенко [Лысенко Е. А., 2012], А. А. Никонова [Никонов А. А., 2014], П. А. Попова [Попов П. А., 2012], Е. Ю. Сидорову и Н. А. Назарову [Сидорова Е. Ю., 2017; Сидорова Е. Ю., Назарова Н. А., 2017а, Сидорова Е. Ю., Назарова Н. А., 2017б], И. В. Цветкова [Цветков И. В., 2015] и др.

Вместе с тем одним из проблемных направлений является противодействие трансфертному ценообразованию в сфере таможенного налогообложения внешнеторговых операций между взаимосвязанными лицами[5]. Принцип «вытянутой руки», лежащий в основе используемых странами методологических подходов ОЭСР по противодействию трансфертному ценообразованию, может использоваться также таможенными органами как принцип, в рамках которого сравниваются стоимостные показатели товаров, приобретаемых между связанными лицами. Однако при этом имеют место следующие обстоятельства.

Во-первых, методы определения таможенной стоимости товаров не взаимоувязаны с методами противодействия трансфертному ценообразованию ОЭСР. Во-вторых, налогоплательщики при проведении операций со связанными лицами могут иметь в значительной степени разные мотивации в отношении формирования показателей для целей определения таможенной стоимости и налогообложения в рамках традиционных налоговых отношений. Как правило, налогоплательщик, импортирующий товары, может быть заинтересован в установлении заниженной цены на товар таким образом, чтобы таможенная стоимость как база для исчисления ввозных таможенных пошлин, НДС и акцизов, уплачиваемых в составе таможенных платежей, была занижена. Соответственно, уровень налогообложения таможенными платежами в таком случае будет ниже. Для классических налоговых целей, наоборот, более высокие расходы налогоплательщика увеличивают расходы, учитываемые при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций, и, соответственно, уменьшают обязательства по уплате этого налога.

Следовательно, сотрудничество между налоговыми и таможенными органами в стране ввоза становится все более актуальным, и это может формировать условия для решения такой важнейшей задачи, как взаимное признание результатов налогового и таможенного контроля в отношении трансфертного ценообразования[6].

В связи с необходимостью решения отмеченных задач в последнее десятилетие Техническим комитетом по таможенной оценке Всемирной таможенной организации (далее — Технический комитет) проводилась методологическая работа, направленная на

---

[4] *Раздел V.1 Налогового кодекса Российской Федерации.*

[5] *Термин «взаимосвязанные лица» определенный в ст. 37 Таможенного кодекса ЕАЭС, не является синонимом термину «взаимосвязанные лица», используемому в классических налоговых отношениях. При этом «взаимозависимые лица» и «взаимосвязанные лица» отражают экономически родственные явления.*

[6] *Пп. 1.137, 1.138 Руководства ОЭСР по противодействию трансфертному ценообразованию 2017 (OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations) / OECD Publishing, 2017, no. 57511.*

адаптацию методов ОЭСР по противодействию трансфертному ценообразованию применительно к сфере определения и контроля таможенной стоимости.

Результатом этой работы стало принятие Техническим комитетом трех инструментов, посвященных возможному использованию материалов (исследований, отчетов) по трансфертному ценообразованию при определении и контроле таможенной стоимости товаров, перемещаемых в рамках сделок между взаимосвязанными лицами.

1) Комментарий 23.1. Проверка выражения «сопутствующие продаже обстоятельства» ст. 1.2 (а) Соглашения ВТО по таможенной стоимости в отношении вопроса использования исследований по трансфертному ценообразованию (*Commentary 23.1. Examination of the expression "circumstances surrounding the sale" under Article 1.2 (a) in relation to the use of transfer pricing studies*).

2) Кейс-стади 14.1. Использование документации по трансфертному ценообразованию при проведении проверки сделок между взаимосвязанными лицами в соответствии со ст. 1.2 (а) Соглашения ВТО по таможенной стоимости (*Case-study 14.1. Use of transfer pricing documentation when examining related party transactions under Article 1.2 (a) of the Agreement*).

3) Кейс-стади 14.2. Использование документации по трансфертному ценообразованию при проведении проверки сделок между взаимосвязанными лицами в соответствии со ст. 1.2 (а) Соглашения ВТО по таможенной стоимости (*Case-study 14.2. Use of transfer pricing documentation when examining related party transactions under Article 1.2 (a) of the Agreement*).

По нашему мнению, разработка и принятие Техническим комитетом перечисленных инструментов является по сути революционным шагом в методологии определения и контроля таможенной стоимости товаров, перемещаемых в рамках сделок между взаимосвязанными лицами. Однако их отражение в регулировании большинства стран, в том числе и России, сопряжено с существенными сложностями, связанными, например, со сбором информации о сопоставимых компаниях в целях обоснования рыночности сделки, то есть демонстрации того, что принцип «вытянутой руки» соблюден.

В связи с этим возможным способом решения методологических проблем определения и контроля таможенной стоимости товаров, перемещаемых в рамках сделок между взаимосвязанными лицами, нам видится развитие и использование методологических подходов, предусматривающих квалификацию отдельных платежей между связанными покупателем и продавцом товаров с учетом действительного экономического смысла проводимых операций.

Следует обратить внимание, что в настоящее время методологические подходы для квалификации отдельных платежей, которые с формальной точки зрения не подлежат включению в таможенную стоимость товаров, исходя из принципов Всемирной торговой организации, не сформированы. Однако с учетом их действительного экономического смысла могут возникнуть соответствующие последствия.

Современная практика показывает особую актуальность такой работы применительно к ***дивидендам***, перечисляемым формально в рамках акционерных отношений между российским покупателем (лицо, перечисляющее дивиденды) и зарубежным продавцом товаров (лицо, получающее дивиденды)[7]. При этом вопросы, связанные с включением в таможенную стоимость товаров дивидендных платежей, и иные вопросы определения таможенной стоимости целесообразно рассматривать через призму международной методологии определения таможенной стоимости.

---

[7] *Развитие налоговой системы России: итоги 2020 г. и перспективы / Ассоциация европейского бизнеса. Материалы круглого стола 18 декабря 2020 г. (Development of the Russian Tax System: results of 2020 and perspectives). URL: https://aebrus.ru/en/aeb-events/development_of_the_russian_tax_system_results_of_2020_and_perspectives.*

ДИВИДЕНДНЫЕ ПЛАТЕЖИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ МЕТОДОЛОГИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТАМОЖЕННОЙ СТОИМОСТИ

Проведенный обзор источников по международной методологии определения таможенной стоимости позволяет выделить две работы, в которых эти вопросы представлены наиболее комплексно. Это курс лекций Совета таможенного сотрудничества по определению таможенной стоимости 1992 г.[8] и Руководство к Соглашению по применению ст. VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (Соглашение ВТО), изданное Кембриджским университетом совместно с ВТО [Rosenow Sh., O'Shea B. J, 2010].

Разработанная в период с 1973 по 1979 г. и используемая в настоящее время международная методология оценки товаров для таможенных целей «оформлена» в Соглашении ВТО. Это соглашение сформировало систему оценки товаров для целей таможенного налогообложения, основанную на концепции «цены, фактически уплаченной или подлежащей уплате за ввозимые товары» и «стоимости сделки», определяемой для целей таможенного налогообложения.

Для лучшего понимания действующих в России правил определения таможенной стоимости товаров целесообразно выделить наиболее важные принципы Соглашения ВТО, которое является основой национальных систем регулирования по таможенной стоимости, затрагивающие актуальные проблемы учета дивидендных платежей в таможенной стоимости.

Главным «философским» посылом Соглашения ВТО является принцип, согласно которому ***первоосновой для определения таможенной стоимости товаров является «стоимость сделки» в значении, которое установлено статьей 1 Соглашения ВТО***.

Для правильного понимания термина «***стоимость сделки***» для целей определения таможенной стоимости товаров необходимо учитывать следующий важный момент. В общем вступительном комментарии к Соглашению ВТО указывается, что «стоимость сделки» — специальный термин, который разработан для целей таможенного налогообложения. Таким образом, этот термин должен использоваться в значении, установленном ст. 1 Соглашения, которая применяется в совокупности со ст. 8, предусматривающей набор дополнительных начислений к цене, фактически уплаченной или подлежащей уплате за ввозимые товары (далее — ЦФУ).

Применительно к категории «дополнительные начисления» к ЦФУ речь идет о расходах, в отношении которых при подготовке Соглашения ВТО было следующее понимание. Исходя из экономического смысла эти расходы, хотя и понесены покупателем отдельно от оплаты товаров, связаны с их приобретением, а значит, должны быть учтены для целей налогообложения товаров таможенной пошлиной, то есть включены или «дополнительно начислены» в их таможенную стоимость.

Другим шагом к пониманию термина «стоимость сделки» для целей определения таможенной стоимости является раскрытие в Соглашении ВТО понятия «***цена, фактически уплаченная или подлежащая уплате за ввозимые товары***». В отношении ЦФУ в Соглашении ВТО сформулированы два базовых принципа, а именно:

— ЦФУ — это общая сумма платежей, которые сделаны или должны быть сделаны покупателем продавцу или в пользу продавца ввозимых товаров[9];

— ЦФУ включает ***все платежи***, которые фактически сделаны или должны быть сделаны в качестве условия продажи ввозимых товаров покупателем продавцу либо иному лицу в пользу продавца для выполнения обязательств продавца перед этим лицом[10].

---

[8] *Customs Co-operation Counsil Training course on customs valuation. 1992. Vol. I.*

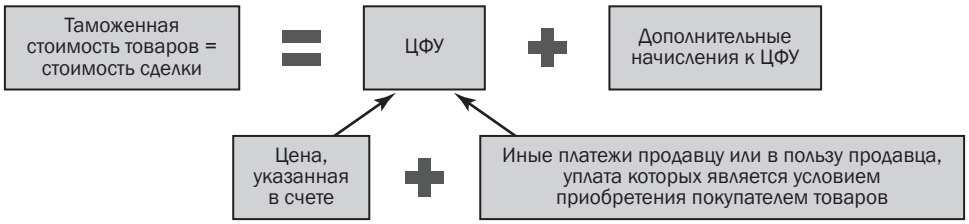
[9] *П. 1 Пояснительных примечаний к ст. 1 Соглашения ВТО.*

[10] *П. 7 Приложения III Соглашения ВТО.*

Перечисленные подходы к определению «стоимости сделки» показывают, как формируется данная величина (рис. 1).

Рисунок 1

Определение таможенной стоимости «по стоимости сделки» / The customs valuation with the transaction value method



Источник: составлено автором по [Шохин С. О., Кожанков А. Ю., Артемьев А. А. и др., 2019], [Каковкина Т. В., 2019] / Source: compiled by the author.

Несмотря на то что приведенная схема лишь в общем виде показывает структуру «стоимости сделки» для целей определения таможенной стоимости, она позволяет понять подход к «конструированию» величины таможенной стоимости, определенной методом «по стоимости сделки» (метод 1). Другими словами, категория «стоимость сделки», используемая для целей определения таможенной стоимости товаров в Соглашении ВТО, представляет собой «стоимость» системы сделок или операций, которые должны учитываться в «стоимости сделки».

Следовательно, при решении вопроса о необходимости либо отсутствии необходимости включения в «стоимость сделки» отдельных платежей, в том числе дивидендов, не формирующих цену счета и не входящих в «закрытый» перечень дополнительных начислений к ЦФУ, необходимо выяснить, связаны ли эти платежи с ввозимыми товарами и было ли возможно их приобретение без уплаты этих платежей.

Применительно к дивидендным платежам особенно важным представляется понимание того, что при обращении к международной методологии определения таможенной стоимости товаров, как правило, акцент делается на положения п. 4 Пояснительных примечаний к ст. 1 Соглашения ВТО «Цена, фактически уплаченная или подлежащая уплате»[11].

AGREEMENT ON IMPLEMENTATION OF ARTICLE VII OF THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE 1994; INTERPRETATIVE NOTE TO ARTICLE 1 “Price Actually Paid or Payable” (4)	П. 4 Пояснительных примечаний к ст. 1 Соглашения ВТО «Цена, фактически уплаченная или подлежащая уплате»
4. The price actually paid or payable refers to the price for the imported goods. Thus the flow of dividends or other payments from the buyer to the seller that do not relate to the imported goods are not part of the customs value	4. Цена, фактически уплаченная или подлежащая уплате, относится к цене ввозимых товаров. Таким образом, выплаты дивидендов или иные платежи покупателя продавцу, которые не связаны с ввозимыми товарами, не являются частью таможенной стоимости товаров

Исходя из приведенных положений Соглашения ВТО, экспертами часто делается вывод о том, что дивиденды ни при каких обстоятельствах не могут включаться в таможенную стоимость[12]. Однако подобный вывод представляется дискуссионным, особенно с учетом того, что его сторонниками обычно не принимаются во внимание слова «...которые

[11] *Развитие налоговой системы России: итоги 2020 г. и перспективы / Ассоциация европейского бизнеса. Материалы круглого стола 18 декабря 2020 г.*

[12] *Там же.*

не связаны с ввозимыми товарами». В качестве аргумента для возражения мы можем привести следующие доводы.

В общем случае дивидендные платежи действительно связаны не с ввозимыми товарами, а с результатами деятельности компании за определенный период и производятся в рамках акционерных отношений. Однако на практике могут иметь место ситуации, требующие выявления действительного экономического смысла таких платежей, чтобы на этом основании принять решение о необходимости их учета в таможенной стоимости. Это обусловлено тем, что иногда связь с ввозимыми товарами может быть установлена.

Так, можно заметить «родственные» положения Соглашения ВТО, касающиеся необходимости включения в таможенную стоимость товаров части доходов от их последующих перепродаж, если зарубежный продавец товаров выдвигает требование о перечислении ему соответствующих сумм.

AGREEMENT ON IMPLEMENTATION OF ARTICLE VII OF THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE 1994 (Article 8.1 (d))	Соглашение ВТО (ст. 8.1 (d))
In determining the customs value under the provisions of Article 1, there shall be added to the price actually paid or payable for the imported goods: ... (d) the value of any part of the proceeds of any subsequent resale, disposal or use of the imported goods that accrues directly or indirectly to the seller	При определении таможенной стоимости согласно положениям ст. 1 к цене, фактически уплаченной или подлежащей уплате за импортируемые товары, должны быть добавлены: ... (d) величина любой части доходов от любой последующей перепродажи, распоряжения либо использования ввозимых товаров, которая прямо или косвенно причитается продавцу

С учетом изложенного следующим шагом в понимании возможного «места» дивидендов в таможенной стоимости товаров является рассмотрение российской практики.

Дивидендные платежи, перечисляемые российскими лицами зарубежным акционерам

При разработке возникающих проблем включения дивидендов в таможенную стоимость товаров в практике России как страны — члена ВТО мы исходили из следующей гипотезы.

Формально Соглашение ВТО и основанные на нем национальные системы определения таможенной стоимости товаров стран — членов ВТО (в России — гл. 5 Таможенного кодекса ЕАЭС) устанавливают четыре условия, при которых определение таможенной стоимости по методу «по стоимости сделки» (метод 1) не применяется[13]. Фактически же можно констатировать, что все эти условия касаются экономически однородной группы ограничений, когда цена товаров могла быть установлена на нерыночных условиях, недоступных другим заинтересованным в покупке товаров лицам.

При формулировке соответствующих ограничений по применению метода 1 по методологии ВТО разработчики считали, что, как правило, товары продаются свободно любым заинтересованным покупателям. Вероятно, такая позиция была обоснованной в реалиях 1970-х гг., когда покупка товаров на нерыночных условиях представлялась «аномалией», следовательно, она должна была быть из рамок применения метода 1 исключена.

Применительно же к современным условиям можно констатировать, что постепенно в качестве отклонения от нормы начинает восприниматься ситуация, когда товары свободно продаются в рамках внешнеторговых сделок. Нормой же становится купля-продажа товаров между взаимосвязанными лицами, приобретение товаров лицами в рамках «глобальных цепочек поставок», когда товары продаются только под строго определенные задачи их использования и последующей реализации следующим участникам цепочки и т. д. [Шохин С. О. и др., 2019, с. 297–298].

---

[13] *П. 1 ст. 1 Соглашения ВТО, пп. 1 и 2 ст. 39 Таможенного кодекса ЕАЭС.*

Описанная практика может восприниматься в качестве вызова для государственного регулирования, адекватный ответ на который, как показано выше на примере трансфертного ценообразования, пока не выработан.

Проведенный нами анализ позволяет обратить внимание на следующее. С одной стороны, имеет место правоприменительная, в том числе судебная практика, в рамках которой первоначально таможенными, а затем и судебными органами был сделан вывод о том, что уплата роялти российским покупателем товаров зарубежному правообладателю, не являющемуся продавцом товаров, с учетом экономической сущности проводимых операций соответствует законодательно условиям включения роялти в таможенную стоимость товаров, а значит, рассматриваемые роялти должны быть добавлены к ЦФУ[14]. Впоследствии описанные выше операции были проверены уже налоговыми органами на предмет обоснованности включения роялти в состав расходов, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций. При этом в отношении анализируемой бизнес-модели налоговые органы, а впоследствии суды сделали вывод о том, что уплачиваемые роялти — это инструмент налоговой оптимизации, поскольку фактически российский лицензиат (в таможенных отношениях — участник ВЭД, покупатель товаров) не является самостоятельной организацией, а действует как обособленное подразделение иностранной организации. На этом основании был сделан вывод о том, что роялти по сути уплачивались самим себе[15]. Таким образом, применительно к рассматриваемой группе споров (судебные дела — «Орифлейм-косметикс») можно отметить, что при анализе налоговых и таможенных последствий модели договорных отношений между группой связанных лиц: «покупатель — продавец — правообладатель» таможенными и налоговыми органами были сделаны разные выводы об экономической природе роялти и, соответственно, об их влиянии на таможенную стоимость товаров и налоговую базу по налогу на прибыль организаций.

С другой стороны, можно обратить внимание на проблемы, когда в рамках формирования оптимальных налоговых и таможенных последствий связанные компании фактически одни и те же платежи могут представлять в качестве роялти, процентов, дивидендов, компенсаций и т. д. В проанализированных публикациях авторами данная проблематика отмечена совершенно обоснованно [Goncharenko L. I. et al., 2018].

Таким образом, учитывая указанную выше практику, связанную со сложностями квалификации для отдельных платежей, осуществляемых между связанными лицами, применительно к дивидендам, исходим из того, что в рамках участившихся в последнее время споров между таможенными органами и участниками ВЭД решение вопроса представляется не столь однозначным. Вывод же о «постоянной» необоснованности решений таможенных органов воспринимается как дискуссионный.

В соответствии с п. 9 ст. 39 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее, соответственно, — Кодекс, Союз) цена, фактически уплаченная или подлежащая уплате за ввозимые товары, относится к товарам, перемещаемым через таможенную границу Союза. В связи с этим перечисляемые покупателем продавцу дивиденды или иные платежи в случае, если они не связаны с ввозимыми товарами, не включаются в таможенную стоимость ввозимых товаров.

С учетом вышеизложенного можно заключить, что вопрос, касающийся отсутствия необходимости включения дивидендов в состав ЦФУ и таможенной стоимости ввозимых товаров, законодательно решен.

---

[14] *Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда РФ от 16.12.2014 № 305-КГ14-78 по делу № А40-17523/2013-147-164.*

[15] *Определение Верховного суда РФ от 14.01.2016 № 305-КГ15-11546 по делу № А40-138879/14.*

Вместе с тем анализ «знаковых» судебных решений по вопросу включения дивидендов в таможенную стоимость товаров показал: несмотря на то что судьи не согласились с решением таможенного органа о необходимости включения дивидендов в таможенную стоимость, они отметили следующее. Влияние такого элемента, как дивиденды, на структуру таможенной стоимости возможно, только если их выплата выступает оговоренным условием продажи конкретных импортируемых товаров. Таким образом, включение дивидендов в таможенную стоимость ввезенных товаров правомерно только в случае, когда таможенным органом доказано, что продажа ввезенных товаров обусловлена выплатой в будущем дивидендов, то есть выплата дивидендов являлась одним из условий продажи ввозимых товаров[16].

Приведенная позиция Верховного суда, на наш взгляд, корреспондирует с тем, что современные налоговые и таможенные правоотношения характеризуются необходимостью экономически обоснованного и юридически корректного определения налоговых и таможенных последствий проводимых операций. Особенно это актуально в условиях применения сложных и не всегда однозначно воспринимаемых моделей договорных отношений. Механизм налогообложения, включая обложение таможенными платежами, при применении таких моделей, как правило, сопровождается необходимостью проведения функционального анализа. Такой анализ направлен на выяснение экономического смысла либо модели деятельности в целом, либо отдельных элементов проводимых операций, например сущности тех или иных платежей, осуществляемых налогоплательщиком, в том числе таможенных платежей, либо в его пользу.

Возможность квалификации отдельных платежей и операций с учетом их действительного экономического смысла отражена в ст. 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации. Она посвящена вопросам, связанным с пределами осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налога, сбора, страховых взносов в классических налоговых отношениях. Поскольку таможенные пошлины, являясь фискальным платежом налогового характера, формально не включены в перечень федеральных налогов, в целях применения концепции действительного экономического смысла проводимых операций при определении таможенной стоимости товаров как базы для исчисления таможенных пошлин может использоваться постановление пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды».

Поскольку имеет место практика, когда одни и те же платежи могут рассматриваться связанными лицами при проведении различных видов контроля (налоговый, таможенный, валютный и т. д.) по-разному (дивиденды, процентные платежи, роялти и т. д.), органы, уполномоченные проводить контроль, могут и должны выяснять, чем же фактически являются те или иные спорные платежи или операции.

Так, по результатам проведения таможенного контроля таможенной стоимости товаров таможенным органом могут приниматься решения исходя из совокупности выявленных при проведении таможенного контроля обстоятельств[17].

С учетом приведенных положений полагаем, что применительно к определению таможенной стоимости товаров по результатам проведения таможенного контроля таможенным органом могут приниматься решения о том, что различные виды платежей, осуществляемых декларантом, в том числе и дивиденды, имеют действительный экономический смысл, отличающийся от понимания сущности этих платежей декларантом.

Так, если внешнеторговые покупки товаров у зарубежного контрагента осуществляются российским покупателем у единственного лица, которое к тому же является единственным

---

[16] *Определение Верховного суда РФ от 07.04.2021 № 307-ЭС21-2873 по делу № А56-137218/2019.*

[17] *Пп. 1 и 2 ст. 313, ст. 325 Таможенного кодекса ЕАЭС.*

акционером этого покупателя, то выплачиваемые продавцу дивиденды фактически ничем не отличаются от подлежащего включению в таможенную стоимость товаров дохода (выручки), полученного в результате последующей продажи, распоряжения иным способом или использования ввозимых товаров, который прямо или косвенно причитается продавцу[18].

Приведенный подход, на наш взгляд, корреспондирует с точкой зрения разработчиков Соглашения ВТО Ш. Росенова и Б. О'Ши в отношении дивидендов. Эти авторы отмечают, что дивиденды представляют собой возврат инвестиций в компанию и, соответственно, они не связаны с конкретными внешнеторговыми сделками купли-продажи товаров. Именно в связи с такой экономической сущностью данных платежей в Соглашение ВТО (Пояснительные примечания к ст. 1 «Цена, фактически уплаченная или подлежащая уплате») включены положения о том, что дивиденды как платежи, не связанные с товарами, не подлежат включению в их таможенную стоимость [Rosenow Sh., O'Shea B. J., 2010, p. 39].

Предложенная выше научная гипотеза о возможности определения таможенной стоимости товаров по стоимости сделки с ввозимыми товарами (метод 1), в том числе с учетом того, что перечисляемые продавцу дивиденды должны являться таковыми как по форме, так и по экономической сути, подтверждается результатами исследования, приведенными в настоящей статье.

Таким образом, приводимый иногда экспертами вывод о том, что выплата дивидендов никогда не выступает условием продажи товаров и, соответственно, суммы, которые покупатель товаров рассматривает в качестве дивидендов, ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны стоимостью сделки в значении, предусмотренном Кодексом[19], воспринимается как спорный и научно необоснованный.

Практическое же решение проблем, связанных с наличием либо отсутствием необходимости включать в таможенную стоимость товаров платежей, которые стороны внешнеторговой сделки рассматривают в качестве дивидендов, находится в обосновании «рыночности» сделки, то есть в доказательстве того, что любые иные заинтересованные лица могут приобретать такие же товары на тех же условиях, что и импортер — плательщик дивидендов, но без акционерных отношений.

ВЫВОДЫ

1. Актуальные проблемы определения таможенной стоимости в современных условиях в значительной степени вызваны увеличением доли внешнеторговых сделок между связанными лицами, что создает риски трансфертного ценообразования в таможенном налогообложении внешнеторговых операций.

2. Используемое в России регулирование предусматривающее возможность не включать дивиденды в таможенную стоимость, полностью соответствует международной методологии, подготовленной на площадке ВТО.

3. Решение имеющихся в современной практике проблем в отношении учета дивидендов при определении таможенной стоимости товаров предлагается осуществлять исходя из действительного экономического смысла платежей продавцу товаров.

---

[18] *Подп. 3 п. 1 ст. 40 Таможенного кодекса ЕАЭС.*

[19] *Развитие налоговой системы России: итоги 2020 г. и перспективы / Ассоциация европейского бизнеса. Материалы круглого стола 18 декабря 2020 г.*

Список источников

Александрова Ю. С. Источники информации при определении сопоставимости сделок // Налоговед. 2012. № 4.

Артюх А. А. Экономическая коллегия Верховного суда РФ против проверок цен в неконтролируемых сделках // Налоговед. 2016. № 6. С. 54–63.

Зарипов В. М. Принципы налогообложения группы компаний // Налоговед. 2019. № 12. С. 38–43.

Каковкина Т. В. Внешнеторговые товары: различия в подходах к определению цены для целей бухгалтерского учета и цены, фактически уплаченной или подлежащей уплате // Налоговая политика и практика. 2019. № 6 (198). С. 60–63.

Лысенко Е. А. Проблемы применения соглашений о ценообразовании // Налоговед. 2012. № 8.

Никонов А. А. Риски использования правил ОЭСР при определении цены внутригрупповых услуг // Налоговед. 2014. № 4. С. 42–59.

Попов П. А. Условия сделок между взаимозависимыми лицами, значимые в налоговых целях // Налоговед. 2012. № 3.

Сидорова Е. Ю., Назарова Н. А. Исследование вопросов проверки таможенной стоимости товаров при проведении сделок между взаимосвязанными лицами (на примере Российской Федерации и зарубежных стран) // Вестник БИСТ. 2017. № 4 (37). С. 7–13.

Сидорова Е. Ю., Назарова Н. А. Сравнительный анализ механизма корректировки таможенной стоимости товаров при проведении сделок между взаимосвязанными лицами (на примере Российской Федерации и зарубежных стран) // Вестник профессиональных бухгалтеров. 2017. № 5. С. 42–48.

Сидорова Е. Ю. Применение моделей минимизации таможенной стоимости ввозимых товаров в рамках сделок между взаимосвязанными лицами // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 5. С. 142–147.

Цветков И. В. Практическое значение правовых позиций Конституционного суда РФ о налоговом контроле над ценой сделки // Налоговед. 2015. № 10. С. 42–48.

Шохин С. О. Кожанков А. Ю., Артемьев А. А. и др. Единое таможенное регулирование внешней торговли товарами в Евразийском экономическом союзе: учебное пособие. В 3 ч. Ч. 1 / Под ред. С. О. Шохина, А. Ю. Кожанкова. М.: МГИМО-Университет, 2019.

Goncharenko L. I., Sidorova E. Y., Artemev A. A. et al. Dividend-based and Interest-based schemes of minimization of customs value of goods in deals between related parties: Russian Practice // Espacios. 2018. T. 39. № 16. P. 42.

Rosenow Sh., O'Shea B. J. A Handbook on the WTO Customs Valuation Agreement / Cambrige University Press, 2010. URL: https://doi.org/10.1017/CBO9780511733161.

References

Alexandrova J.S. (2012). Information Sources in Determining the Comparability of Transactions. *Nalogoved — Tax Specialist*, no. 4 (In Russ.).

Artyukh A.A. (2016). The Economic Panel of the Russian Supreme Court is Against Prices Verification in Uncontrolled Transactions. *Nalogoved — Tax Specialist*, no. 6, pp. 54–63 (In Russ.).

Goncharenko L.I., Sidorova E.Y., Artemev A.A. et al. (2018). Dividend-based and Interest-based schemes of minimization of customs value of goods in deals between related parties: Russian Practice. *Espacios*, vol. 39, no. 16, p. 42.

Kakovkina T.V. (2019). Foreign Trade Goods: Differences in Approaches to Determining Prices for Accounting Purposes and Prices Actually Paid or Payable. *Nalogovaja politika i praktika — Tax Policy and Practice*, no. 6 (In Russ.).

Lysenko E.A. (2012). Challenges in Applying Pricing Agreements. *Nalogoved — Tax Specialist*, no. 8 (In Russ.).

Nikonov A.A. (2014). Risks of Using the OECD Rules When Pricing Intra-Group Services. *Nalogoved — Tax Specialist*, no. 4, pp. 42–59 (In Russ.).

Popov P.A. (2012). Terms of Transactions Between Related Parties Significant for Tax Purposes. *Nalogoved — Tax Specialist*, no. 3 (In Russ.).

Rosenow Sh., O'Shea B.J. (2010). Handbook on the WTO Customs Valuation Agreement. Cambrige University Press, 2010. Available at: https://doi.org/10.1017/CBO9780511733161.

Sidorova E.Yu., Nazarova N.A. (2017a). Investigation of Verification Issues of the Customs Value of Goods in Conducting Transactions Between Interrelated Persons (on the example of the Russian Federation and foreign countries). *Vestnik BIST — BIST Bulletin*, no. 4, pp. 7–13 (In Russ.).

Sidorova E.Yu., Nazarova N.A. (2017b). Comparative Analysis of the Customs Value Adjustment Mechanism in Transactions Between Affiliates (in the context of the Russian Federation and other countries). *Vestnik professional'nyh buhgalterov — IPAR. Future of the Accountancy Profession*, no. 5, pp. 42–48 (In Russ.).

Sidorova E.Yu. (2017). The Use of Models for Minimizing the Customs Value of Imported Goods Within the Framework of Related-Party Transactions. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, no. 5, pp. 142–147 (In Russ.).

Tsvetkov I.V. (2015). The Practical Importance of Legal Positions Assumed by the Russian Constitutional Court Regarding Tax Control Over the Transaction Price. *Nalogoved — Tax Specialist*, no. 10 (In Russ.).

Shokhin S.O. Kozhankov A.Yu., Artemiev A.A. et al. (2019). Unified Customs Regulation of Foreign Trade in Goods in the Eurasian Economic Union: a Tutorial. In 3 parts, ch. 1. Ed. by S.O. Shokhin, A.Yu. Kozhankov. Moscow: MGIMO-University Publ. (In Russ.).

Zaripov V.M. (2019). Taxation Principles of a Group of Companies. *Nalogoved — Tax Specialist*, no. 12, pp. 38–43 (In Russ.).

Информация об авторе

***Алексей Александрович Артемьев**, кандидат экономических наук, доцент департамента налогов и налогового администрирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва*

Information about the author

***Alexey A. Artemiev**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Taxes and Tax Administration, Financial University under the Government of Russian Federation, Moscow*

Статья поступила в редакцию 07.05.2021
Одобрена после рецензирования 28.05.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted May 7, 2021
Approved after reviewing May 28, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-116-131

CC BY

Влияние девальвации на формирование государственного бюджета Казахстана: фактор доходности Национального фонда

Вячеслав Юрьевич Додонов
E-mail: dodonovv@mail.ru, ORCID: 0000-0003-0741-417X
Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, Нур-Султан 010000, Республика Казахстан

Аннотация
Снижение курса национальной валюты, в том числе в экономиках с преимущественно сырьевым экспортом, отражается не только на показателях внешнего сектора, но и на сфере государственных финансов, включая формирование доходов бюджета. В Казахстане влияние девальвации на формирование государственного бюджета имеет специфику, связанную с наличием особого источника его доходов в виде трансфертов из Национального фонда. В период низких цен на нефть поступления в Национальный фонд от нефтяного сектора сократились, началось его ускоренное расходование, что выдвинуло на передний план такой источник его пополнения, как инвестиционный доход. Высокий инвестиционный доход, исчисленный в казахстанской валюте, обеспечивает относительную стабильность объема фонда и трансфертов в бюджет, однако этот доход в значительной мере формируется за счет курсового фактора. Ослабление казахстанской валюты тенге относительно твердых валют, в которых деноминированы финансовые инструменты, являющиеся средством размещения основной части активов фонда, обеспечивает повышение тенгового инвестиционного дохода посредством их переоценки. Рост инвестиционного дохода, в свою очередь, позволяет обеспечивать перечисление повышенных объемов трансфертов в бюджет. Таким образом, девальвация тенге стала фактором и условием стабильности формирования доходов государственного бюджета.

Ключевые слова: *девальвация, курсовой фактор, государственный бюджет, Национальный фонд Казахстана, инвестиционный доход*

JEL: *H61, H62, E58*

Для цитирования: *Додонов В. Ю. Влияние девальвации на формирование государственного бюджета Казахстана: фактор доходности Национального фонда // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 116–131. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-116-131.*

© Додонов В. Ю., 2021

https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-116-131

Devaluation's Impact on the Formation of Kazakhstan Government Budget: The Factor of the National Fund Investment Income

Vyacheslav Yu. Dodonov
Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan 010000, Republic of Kazakhstan
dodonovv@mail.ru, https://orcid.org/0000-0003-0741-417X

Abstract
Depreciation of the national currency — economies with predominantly raw material exports included — is reflected not only in the indicators of the external sector, but also in the sphere of public finance, in particular the formation of budget revenues. In Kazakhstan, the impact of devaluation on the formation of the state budget is specific, associated with the presence of a special source of its income in the form of transfers from the sovereign wealth fund (National Fund). During the period of low oil prices, revenues to the National Fund from the oil sector decreased, and its accelerated spending began, which brought to the forefront investment income as one of the main source of its receipts. The high investment income in the Kazakh currency secures relative stability of the fund's volume and transfers to the budget, but this income is largely formed due to the exchange rate factor. The weakening of the Kazakhstani tenge against hard currencies placed as the main part of the fund's assets ensures an increase in the tenge investment income through their revaluation. The growth of investment income, in turn, produces increased volumes of transfers to the budget. Thus, the devaluation of the tenge has become a factor of stability in the formation of state budget revenues.

Keywords: *devaluation, foreign exchange rate effect, government budget, Kazakhstan National Fund, investment income*

JEL: *H61, H62, E58*

For citation: *Dodonov V.Yu. Devaluation's Impact on the Formation of Kazakhstan Government Budget: The Factor of the National Fund Investment Income. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 116–131 (In Russ.). https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-116-131.*

© Dodonov V.Yu., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Снижение курса национальной валюты, имеющее, как правило, вынужденный характер вследствие возникших макроэкономических дисбалансов, оказывает влияние на широкий круг сфер. Чаще всего влияние девальвации рассматривается в контексте ситуации с внешней торговлей, платежным балансом [IMF, 1987] и потоками капитала [Melvin M., Norrbin S., 2017], последствий для банковской системы [Purica I., 2015], а также в более широком ракурсе ее последствий для конкурентоспособности экономики [Gardner W., Tsiang S., 1952; Beckington J. S., Amon M. R., 2011]. Менее распространены в экономической теории оценки эффектов девальвации на государственные финансы и бюджетную

сферу, несмотря на то что в данной сфере эти эффекты проявляются достаточно выраженно, а иногда напряженная ситуация с бюджетным процессом выступает в качестве одного из мотивов для принятия решения об отказе от защиты текущего курса национальной валюты.

Рассматривая роль девальвации в бюджетном процессе, ряд авторов делает акцент на влиянии снижения курса национальной валюты на дефицит бюджета. С. В. Якунин и И. И. Андронов утверждают, что одной из целей девальвации в ряде стран является «обеспечение исполнения бездефицитного бюджета» [Якунин С. В., Андронов И. И., 2015, с. 3]. Положительная обратно пропорциональная взаимосвязь между девальвацией и бюджетным дефицитом выявлена, в частности, N. Funke [Funke N., 1996], а Y. Su и T.-M. Su подтвердили наличие этой взаимосвязи на примере семи азиатских и восьми европейских экономик, проанализировав их соответствующие параметры в период 1951–2001 гг. [Su Y., Su T.-M., 2003]. В исследовании J. Khan и S. Lizondo уточняется, что требующаяся для снижения бюджетного дефицита девальвация зависит от других мер стабилизации бюджетного процесса и ее размер должен быть больше при повышении налогов, тогда как при сокращении расходов снижение курса валюты может быть меньшим [Khan J., Lizondo S., 1987]. И. В. Прилепский, рассматривая российскую специфику влияния курса валют на бюджетные показатели, исследовал взаимосвязь между бюджетным правилом и волатильностью обменного курса [Прилепский И. В., 2018].

Ряд авторов обращает внимание на особенности механизма взаимосвязи между курсом валюты и бюджетными параметрами. Так, П. А. Минакир применительно к российскому бюджетному процессу отмечает, что девальвация является «страховкой для экспортеров сырья и, соответственно, для федерального бюджета» от потери доходов [Минакир П. А., 2018, с. 9]. A. Dreher с соавторами выявил взаимосвязь между девальвациями и долговыми кризисами, которые влияют на бюджетные расходы по линии обслуживания государственного долга [Dreher A. et al., 2005]. В некоторых работах отмечается, что девальвация ведет к росту доходов бюджета [Холопов А. В., 2004], а в других в качестве источника этого роста указана курсовая разница, которая после девальвации становится «способом решения проблемы роста дефицита бюджета» [Полтораднева Н. Л., Латыпова М. В., 2016, с. 100].

Резюмируя как взгляды специалистов, так и практику бюджетного процесса, можно обобщить основные последствия девальвации для формирования доходной части государственного бюджета. Ослабление национальной валюты в краткосрочной перспективе несколько снижает остроту имеющихся проблем с наполнением бюджета и размер его дефицита за счет того, что формирование доходов в снизившейся в цене национальной валюте улучшается (особенно это характерно для экспортно ориентированных экономик) при сохранении на прежнем уровне объема расходов. Соответственно, снижаются и размер дефицита бюджета, и сложности с выполнением бюджетных обязательств.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ФОНД КАК ОДИН ИЗ ОСНОВНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФОРМИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА КАЗАХСТАНА

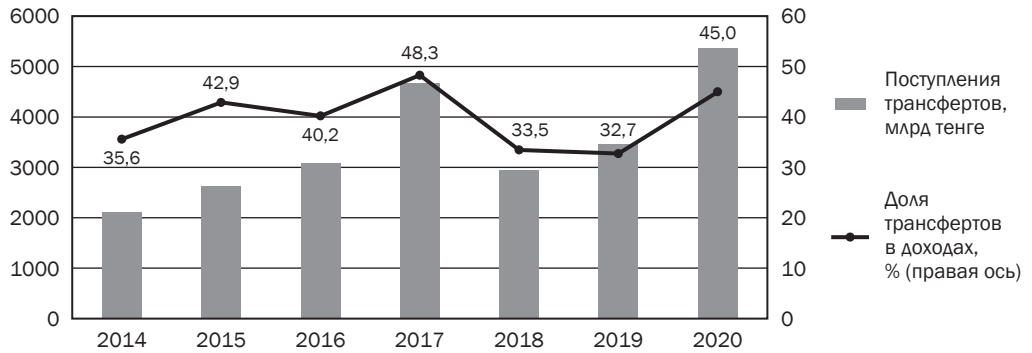
В Казахстане взаимосвязь между курсом национальной валюты (тенге) и бюджетным процессом имеет свои особенности, связанные со спецификой бюджетного процесса. Эта специфика состоит в том, что налоги от нефтедобывающих предприятий — важнейшего сектора экономики — не поступают в бюджет напрямую, а направляются в Национальный фонд. Из Национального фонда в республиканский бюджет поступает ежегодно утверждаемый трансферт, размер которого зависит от текущей ситуации и может быть как больше, так и меньше поступлений в фонд. Трансферты из Национального фонда (основной объем которых представляет так называемый гарантированный трансферт, который

в случае необходимости может быть дополнен также другим перечислением — целевым трансфертом) формируют значительную часть доходов республиканского бюджета, являясь вторым после налогов источником его формирования. В связи этим основное влияние изменения курса валюты на бюджетный процесс в Казахстане происходит опосредованно, через влияние курсового фактора на параметры деятельности Национального фонда. Таким образом, казахстанская модель бюджетного процесса и влияния на него курсового фактора отличается спецификой, заслуживающей исследования в контексте повышения комплексности охвата данной проблематики.

Бюджетный процесс Казахстана в последние годы испытывает определенные сложности, что выражается, в частности, в увеличении дефицита и растущей роли трансфертов в формировании доходной части республиканского бюджета. За последние три года размер дефицита республиканского бюджета увеличился в три раза — с 729 млрд до 2185 млрд тенге. Рост дефицита был бы значительно более интенсивным, если бы не были использованы трансфертные источники формирования доходной части бюджета. Как объем трансфертов, так и их удельный вес в доходах республиканского бюджета остаются на высоком уровне (рис. 1).

Рисунок 1

Объем и удельный вес трансфертов в доходах республиканского бюджета Казахстана в 2014–2020 гг. / The volume and share of transfers in the revenue of the republican budget of Kazakhstan in 2014–2020

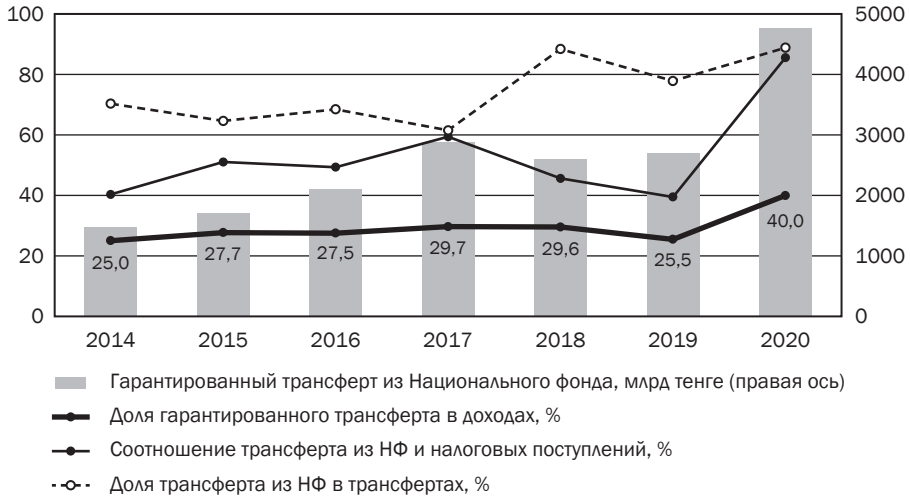


Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов Республики Казахстан (https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/1?lang=ru) / Source: calculated by the author based on the data of the Republic of Kazakhstan Ministry of Finance.

На протяжении последних семи лет доля трансфертов в доходах республиканского бюджета колебалась в пределах 32,7–48,3 %, а среднее значение этого показателя за семь лет составило 40 %. Столь высокий уровень доли трансфертов в доходах означает сильную зависимость бюджетного процесса от этого источника и от стабильности его пополнения. Основным компонентом данной статьи доходов являются трансферты в республиканский бюджет из Национального фонда, другой ее частью являются трансферты из нижестоящих органов государственного управления (поступления от регионов-доноров). В последние годы на трансферты из Национального фонда приходилось от 62 до 89 % общего объема трансфертов, поэтому именно Национальный фонд является основным источником пополнения республиканского бюджета по линии трансфертных доходов. При этом наблюдается тенденция роста как абсолютного объема трансферта из Национального фонда, так и его доли в трансфертах, а также доли данного источника в доходах республиканского бюджета в целом (рис. 2).

Рисунок 2

Объем гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет и показатели его роли в бюджетном процессе Казахстана в 2014–2020 гг. / The volume of the guaranteed transfer from the National Fund to the republican budget and indicators of its role in the budget process of Kazakhstan in 2014–2020



Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов Республики Казахстан (https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/1?lang=ru) / Source: calculated by the author based on the data of the Republic of Kazakhstan Ministry of Finance.

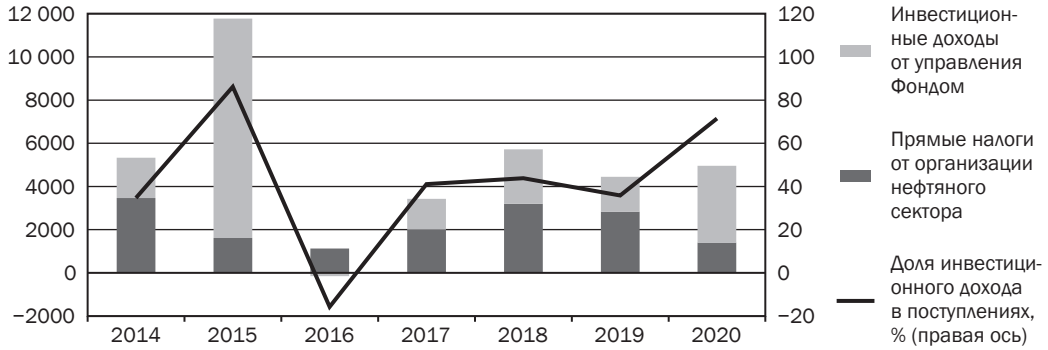
Отдельно следует отметить тот факт, что соотношение объема гарантированного трансферта из Национального фонда и налоговых поступлений в республиканский бюджет также растет. В 2020 г. это соотношение достигло рекордного уровня 85,5 %, то есть трансферт из Национального фонда почти сравнялся с объемом собранных в республиканский бюджет налогов. Столь высокий уровень был, конечно, нетипичным и вызван экстремальной ситуацией, ставшей следствием пандемии COVID-19, однако и в предыдущие несколько лет размер трансферта из Национального фонда составлял около половины объема налоговых поступлений, что свидетельствует об очень высокой роли данного источника формирования бюджетных доходов.

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ДОХОД НАЦИОНАЛЬНОГО ФОНДА И РОСТ ЗНАЧИМОСТИ КУРСОВОГО ФАКТОРА В ЕГО ФОРМИРОВАНИИ

Растущие трансферты в бюджет из Национального фонда, функционирующего в условиях снижения притока поступлений от предприятий нефтяного сектора после падения цен на нефть в 2014 г., способствуют сокращению его объема. В то же время в этот период наблюдается рост значимости инвестиционного дохода как статьи поступлений в Национальный фонд, роль которого повышается на фоне снижения объема налоговых поступлений (рис. 3). За последние семь лет суммарный объем инвестиционного дохода от управления активами Национального фонда составил почти 21 трлн тенге и значительно превысил объем суммарных поступлений налогов от предприятий нефтяной отрасли, который составил 15,7 трлн тенге.

Рисунок 3

Основные статьи поступлений в Национальный фонд и динамика доли инвестиционного дохода в них, млрд тенге, если не указано иное / Main items of receipts to the National Fund and dynamics of the included investment income share, billion tenge, unless otherwise indicated



Примечание: за 2020 г. объем инвестиционного дохода приведен за девять месяцев / Note: for 2020 the volume of investment income is given for 9 months.
Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов Республики Казахстан (https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/1?lang=ru) / Source: calculated by the author based on the data of the Republic of Kazakhstan Ministry of Finance.

Столь значительный объем инвестиционного дохода может показаться неожиданным на фоне достаточно скромной средней доходности активов фонда, которая за последние семь лет составила 2,4 % годовых в долларах США [Национальный банк Казахстана, 2020]. Учитывая, что средний за этот период объем Национального фонда (на конец года) составлял 62 млрд долл., указанная доходность должна приносить в год около 1,5 млрд долл., или несколько сот миллиардов тенге в год, тогда как средний за семь последних лет размер инвестиционного дохода составил в соответствии с отчетностью Министерства финансов почти 3 трлн тенге.

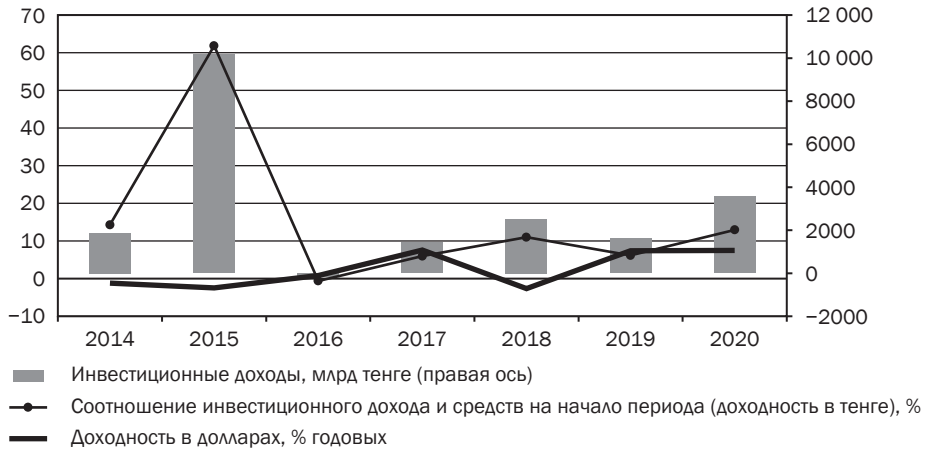
В данном случае необходимо пояснение относительно особенностей статистики по активам Национального фонда и измерения его инвестиционного дохода в Казахстане. Большей частью активов фонда управляет Национальный банк, который и формирует официальную отчетность данного института в базовой валюте фонда, которой является доллар США. Соответствующая отчетность публикуется ежегодно в рамках годового отчета Национального банка и его консолидированной финансовой отчетности, и в этих документах содержатся как данные об объеме активов фонда, так и об их доходности [Национальный банк Казахстана, 2020]. В данных Национального банка параметры фонда приводятся в долларах США. Наряду с отчетностью Национального банка также существуют и данные по Национальному фонду от Министерства финансов, публикующиеся ежеквартально в статистическом бюллетене ведомства и ежемесячно и ежегодно в отчетах о формировании и использовании Национального фонда [Министерство финансов Казахстана, 2018]. В этой статистике параметры Национального фонда, включая объемы активов, поступлений, расходования, а также инвестиционного дохода, приведены в тенге. Поскольку именно Министерство финансов является профильным ведомством бюджетной сферы, трактовка этим ведомством параметров Национального фонда (отличающаяся в некоторых аспектах от стандартной и используемой Национальным банком), средства которого широко используются в формировании доходной части республиканского бюджета, имеет значение в контексте влияния этих параметров на бюджетный процесс.

Отмеченная выше разница в показателях доходов, получаемых Национальным фондом, по версии Национального банка и Министерства финансов, объясняется тем, что в отчетности Министерства финансов инвестиционный доход отражается в тенге и на этот показатель очень большое влияние оказывает фактор курсовой разницы, возникающей из-за изменения курса тенге относительно базовой валюты Национального фонда — доллара США. Изменение курса тенге ведет к соответствующему изменению тенгового объема всех валютных активов Национального фонда, вне зависимости от того, были ли их вложения прибыльными или убыточными (что также нередко происходит) в отчетном году. Поэтому инвестиционный доход, отражаемый в отчетности Министерства финансов в тенге, практически всегда положителен в отличие от валютной доходности, так как курс тенге в последние годы снижается. За последние семь лет отчетность Национального фонда демонстрировала положительный инвестиционный доход в тенге на протяжении шести лет (исключением стал 2016 г. с очень незначительным отрицательным инвестиционным доходом), тогда как доходность в долларах США была отрицательной в течение трех лет (в 2014, 2015 и 2018 гг.).

При этом объем инвестиционного дохода в тенге и тенговая доходность практически никак не коррелированы с доходностью в долларах (рис. 4). Максимальный объем инвестиционного дохода в тенге был получен в 2015 г., когда долларовая доходность была отрицательной (−2,44 %), а в годы высокой валютной доходности (2017 и 2019 гг.) тенговый объем инвестиционного дохода не отличался высоким размером.

Рисунок 4

Объем и уровень инвестиционного дохода Национального фонда в 2014–2020 гг., тенге и долл. США / Investment income of the National Fund indicators in 2014–2020, tenge and US dollars



Примечание: Данные по валютной доходности за 2020 г. не являются официальными и взяты из выступления председателя Национального банка в январе: Об активах Нацфонда рассказал Ерболат Досаев / Казинформ, 26.01.2021. URL: https://www.inform.kz/ru/ob-aktivah-nacfonda-rasskazal-erbolat-dosaev_a3745501 (данные по доходу в 2020 г. приведены за девять месяцев) / Note: The data on currency yields for 2020 are not official and are taken from the speech of the Chairman of the National Bank in January: Erbolat Dossayev spoke about the assets of the National Fund. Kazinform, 26.01.2021.

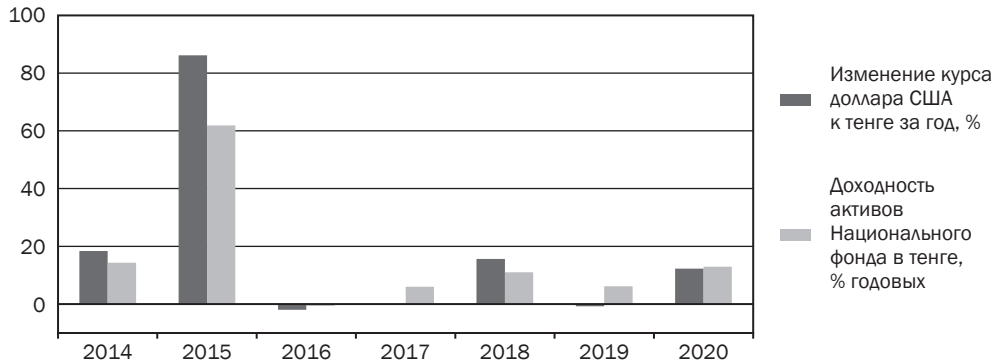
Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов Республики Казахстан (https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/1?lang=ru) / Source: calculated by the author based on the data of the Republic of Kazakhstan Ministry of Finance.

Оторванность показателей доходности активов Национального фонда в тенге от реальной доходности в базовой валюте фонда (долларах США) объясняется тем, что основным

фактором ее формирования является курсовая разница. Изменение курса национальной валюты к базовой валюте Национального фонда оказывает очень сильное влияние на объем активов фонда, исчисленный в тенге, так как этот объем велик и даже относительно незначительное изменение курса доллара, например, его укрепление всего на 10 тенге в год (при текущем курсе доллара к тенге это около 2,5 %) при объеме фонда в 60 млрд долл. означает увеличение его тенгового объема на 600 млрд тенге. Это изменение, никак не зависящее от реальной эффективности управления активами фонда, тем не менее находит отражение в отчетности Министерства финансов как часть инвестиционного дохода (в годовых отчетах о формировании и использовании Национального фонда начисленная сумма поступлений инвестиционного дохода дается с учетом курсовой корректировки)[1]. И именно эта курсовая часть инвестиционного дохода в тенге формирует основной его объем в те годы, когда происходит значительная девальвация тенге. Соответственно, между тенговой доходностью и изменением курса тенге имеется сильная и явно выраженная корреляция (рис. 5).

Рисунок 5

Сравнительная динамика доходности Национального фонда (в тенге) и изменения курса доллара к тенге в 2014–2020 гг. / Comparative dynamics yield of the National Fund (in tenge) and the USD/tenge exchange rate in 2014–2020



Примечание: данные по доходности в 2020 г. приведены за девять месяцев / Note: yield data for 2020 is for 9 months.
Источники: рассчитано автором по данным Министерства финансов Республики Казахстан (https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/1?lang=ru) и Национального банка Казахстана (https://nationalbank.kz/ru/exchangerates/ezhednevnye-oficialnye-rynochnye-kursy-valyut) / Sources: calculated by the author based on the data of the Republic of Kazakhstan Ministry of Finance and the National Bank of Kazakhstan.

В отличие от доходов, полученных в базовой валюте Национального фонда (доллары США) и представленных реальными поступлениями в форме полученных процентных выплат по облигациям или дивидендов по акциям, та часть инвестиционного дохода, которая возникла вследствие изменения курса тенге, может быть охарактеризована как достаточно условная. Эта условность определяется тем, что данный компонент инвестиционного дохода существует только в тенговой отчетности, отсутствуя в отчетности в базовой валюте фонда

[1] *Отчет о формировании и использовании Национального фонда Республики Казахстан за 2017 год. С. 3 / Министерство финансов Республики Казахстан. URL: http://www.minfin.gov.kz/irj/servlet/prt/portal/prtroot/pcd!3aportal_content!2fmf!2fkz.ecc.desktop!2fkz.ecc.KMNavigation?1536703874950&Uri=/documents/Минфин_new/Бюджетный%20процесс/Национальный%20фонд/Отчеты%20о%20поступлениях%20и%20использовании%20Нацфонда%20РК/ru&layoutSetMode=exclusive&rndLayoutSet=ConsumerExplorer_ui.*

и не меняя фактический валютный объем фонда и объем его валютного инвестиционного дохода, поскольку представляет не реальные поступления денег в Национальный фонд от результатов его инвестиционной деятельности, а размер переоценки валютных вложений в результате снижения курса тенге. Тем не менее этот финансовый результат, получаемый за счет девальвации тенге, также может быть использован в системе операций государственной финансовой системы.

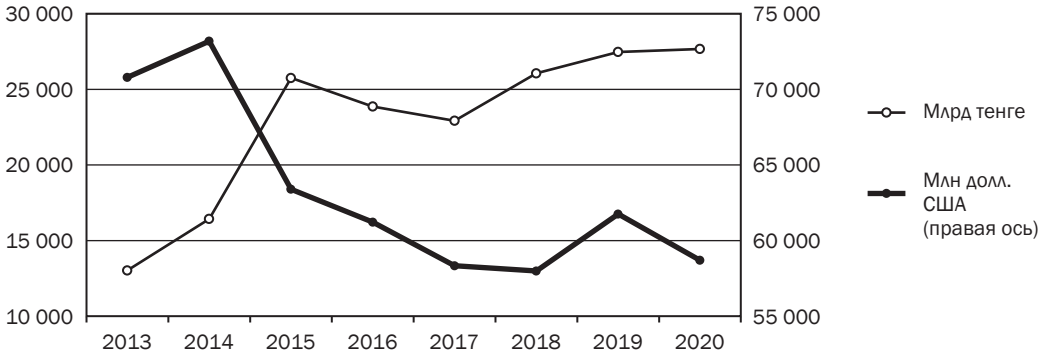
Можно выделить три направления этого использования. Во-первых, получение больших объемов инвестиционного дохода в тенге за счет курсовой разницы позволяет поддерживать стабильность тенгового размера Национального фонда. Во-вторых, девальвация тенге обеспечивает больший объем тенговых поступлений при продаже валюты из Национального фонда для трансферта в республиканский бюджет. В-третьих, наличие высокого тенгового инвестиционного дохода позволяет покрывать этот трансферт преимущественно из данного источника, сохраняя на относительно стабильном уровне основную сумму активов фонда.

ВЛИЯНИЕ ДЕВАЛЬВАЦИИ ТЕНГЕ НА БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС ПО ЛИНИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ФОНДА: НАПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТЫ

Первое направление влияния девальвации тенге на показатели Национального фонда позволяет демонстрировать стабильность и даже рост его размера в тенге, несмотря на сокращение в базовой валюте (рис. 6). Так, даже в очень сложном для государственных финансов 2020 г. тенговый объем активов Национального фонда увеличился на 200 млрд тенге, несмотря на сокращение их долларового объема на 3,1 млрд долл. Это стало возможным главным образом благодаря снижению курса тенге относительно доллара в 2020 г.

Рисунок 6

Объем Национального фонда на конец года, тенге и долл. США / National Fund assets at the end of the year, tenge and US dollars



Источники: рассчитано автором по данным Министерства финансов Республики Казахстан (https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/1?lang=ru) и Национального банка Казахстана (https://nationalbank.kz/ru/exchangerates/ezhednevnye-oficialnye-rynochnye-kursy-valyut) / Sources: calculated by the author based on the data of the Republic of Kazakhstan Ministry of Finance and the National Bank of Kazakhstan.

Это направление влияния девальвации на показатели Национального фонда можно расценивать как во многом условное и не имеющее практического значения, так как оценка размера фонда в контексте его состояния и ситуации в государственных финансах обычно проводится в долларах. Тем не менее существует как минимум один аспект, для которого имеет значение и тенговый размер Национального фонда. Этот аспект — необходимость поддержания так называемого неснижаемого остатка Национального фонда «в размере

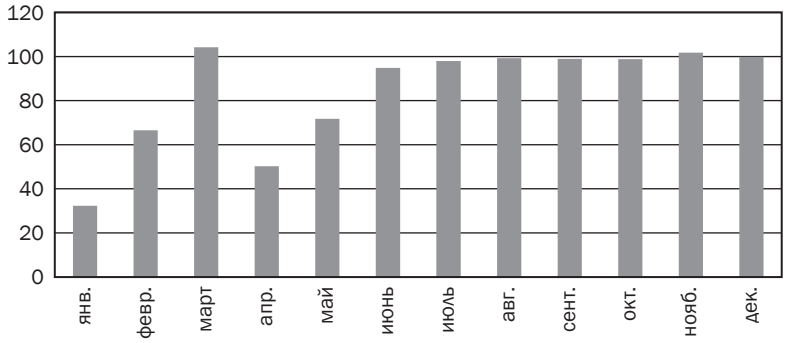
30 % от прогнозного значения ВВП на конец соответствующего года»[2]. Данная норма установлена Концепцией формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан и предусматривает, что при снижении его размера ниже 30 % ВВП объем трансфертов из фонда в бюджет должен быть сокращен таким образом, чтобы обеспечить данный норматив. То есть данная норма может оказывать прямое влияние на бюджетный процесс Казахстана в случае, если размер Национального фонда приближается к пороговому значению 30 % от ВВП. Но поскольку ВВП исчисляется в национальной валюте и менее зависим от курсового фактора, то и размер Национального фонда в тенге становится значимым показателем в данном контексте — девальвация тенге позволяет повысить тенговый размер активов фонда и улучшить соотношение их объема с ВВП, тем самым отодвинув перспективу задействования вышеуказанной нормы. Соответственно, снижается и угроза негативного влияния показателей Национального фонда на бюджетный процесс.

Второе направление, связанное с увеличением тенговых поступлений при продаже валюты из Национального фонда в процессе перечисления трансфертных платежей в бюджет, имеет значительно более конкретные эффекты, поддающиеся достаточно точной количественной оценке.

В процессе перечисления трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет средства поступают в тенге. Часть этих средств изначально имеется в фонде в тенге и перечисляется в бюджет напрямую, но основной объем трансферта формируется из предварительно конвертированной валюты. На протяжении большей части 2020 г. доля таких конвертированных из валюты поступлений в ежемесячном перечислении трансферта была близка к 100 % (рис. 7), а в целом за год она составила 78,2 %.

Рисунок 7

Доля средств, полученных за счет продажи валюты, в трансфертах из Национального фонда в республиканский бюджет, % / Share of the funds received through the sale of foreign currency in transfers from the National Fund to the republican budget, %



Источник: рассчитано автором по данным Национального банка Казахстана (https://nationalbank.kz/ru/page/operacii-nacionalnogo-fonda) / Source: calculated by the author based on the data of the National Bank of Kazakhstan.

Абсолютные объемы продаваемой для трансфертов валюты из Национального фонда также достаточно велики: так, в 2020 г. годовой объем проданной валюты превысил

[2] *О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 8 декабря 2016 г. № 385 / Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000385#z14.*

9 млрд долл. США. Очевидно, что при столь значительных объемах продаж курс, по которому они осуществляются, оказывает заметное влияние на объем получаемой в результате тенговой массы. Сопоставление курса доллара США к тенге, объемов продаж валюты из Национального фонда и полученного в результате этих продаж объема тенге позволяет оценить выручку от продажи валютных активов фонда (табл. 1).

Таблица 1

Объемы трансферта из Национального фонда в бюджет в течение 2020 г. / Transfers from the National Fund to the government budget in 2020

	Трансферт из Национального фонда, всего, млрд тенге	В том числе объем продажи валюты, млн долл. США	Эквивалент проданной валюты, млрд тенге	Среднемесячный курс доллара США, тенге	Выручка от продажи 1 млн долл. США, млн тенге
Январь	575	489,4	185,9	378,7	380
Февраль	263	462,5	175	377,7	378
Март	341	872,7	355,3	412,3	407
Апрель	706	817,5	354,8	433,8	434
Май	650	1115,3	466,2	418,1	418
Июнь	608	1434,9	576,7	402,4	402
Июль	455	1085,6	445,6	411,4	410
Август	287	681,2	284,8	418,6	418
Сентябрь	230	550,6	227,5	423,9	413
Октябрь	230	534,4	227,3	429,2	425
Ноябрь	230	540,9	234	428,8	433
Декабрь	195	463,3	194,7	420,7	420
2020 год	4770	9048,3	3727,8	413	412

Источник: рассчитано автором по данным Национального банка Казахстана (https://nationalbank.kz/ru/page/operacii-nacionalnogo-fonda) / Source: calculated by the author based on the data of the National Bank of Kazakhstan.

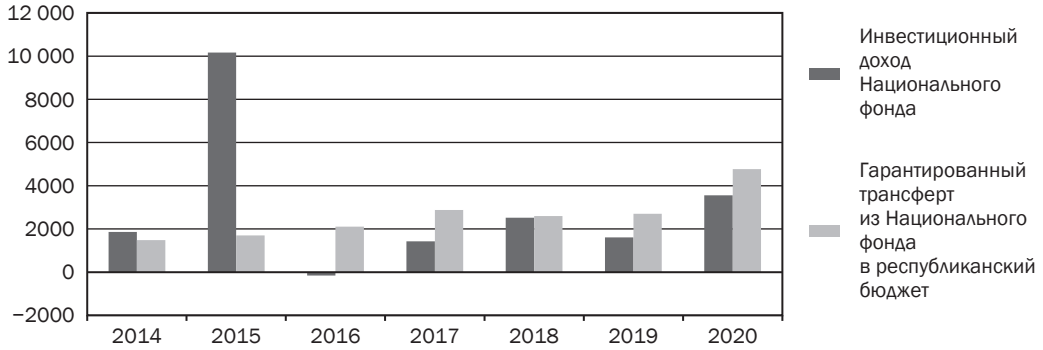
Данные, приведенные в таблице, наглядно демонстрируют, что в периоды снижения курса тенге за то же количество проданных из Национального фонда долларов (в частности, в апреле, октябре, ноябре) государство получало значительно большие объемы тенге, чем в периоды стабильности валютного курса. Соответственно, на перечисление трансферта в республиканский бюджет требовалось меньшее количество валюты Национального фонда, что замедляло скорость его расходования. В целом за год при среднегодовом курсе доллара 413 тенге за счет конвертации валюты в объеме 9048 млн долл. США было получено 3728 млрд тенге. В том случае, если бы в 2020 г. курс сохранился на докризисном уровне начала года в размере 377 тенге за доллар, эта же сумма конвертированной валюты Национального фонда принесла бы 3411 млрд тенге, то есть на 317 млрд тенге меньше. Либо, наоборот, на получение тех же 3728 млрд тенге потребовалось бы потратить не 9048 млн долл., а 9889 млн, на 841 млн больше. Таким образом, девальвация тенге в процессе формирования доходной части республиканского бюджета за счет трансфертов из Национального фонда оказывает существенное влияние на сохранность активов данного института и поддержание его размера на уровне, достаточном для дальнейшего выполнения стабилизирующей функции.

Третье направление влияния девальвации тенге на бюджетный процесс через Национальный фонд также связано с поддержкой относительно стабильного его размера, хотя бы в тенговом исчислении, в годы увеличения объема трансфертов. В такие периоды для поддержания объема фонда особое значение приобретает увеличение инвестиционного дохода, в том числе за счет курсового фактора. Высокий инвестиционный доход в тенге позволяет обеспечить значительную долю трансфертов из Национального фонда

в республиканский бюджет. На протяжении последних семи лет суммарный тенговый объем инвестиционных доходов почти в полтора раза превысил суммарный объем гарантированного трансферта из фонда в бюджет, и этот результат стал следствием главным образом девальвации тенге, происходившей в этот период (в течение которого курс доллара вырос почти в три раза, со 154 до 429 тенге). Основной вклад в суммарный объем инвестиционного дохода за семь лет, который составил 20 990 млрд тенге, внес результат 2015 г., когда этот показатель достиг 10 163 млрд тенге на фоне почти двукратного роста курса доллара в том году. Однако даже без учета аномально высокого объема инвестиционного дохода 2015 г. этот показатель и в другие годы (за исключением 2016 г.) также был велик, превышая большую часть гарантированного трансферта в бюджет (рис. 8).

Рисунок 8

Сравнительная динамика объемов инвестиционного дохода Национального фонда и гарантированного трансферта из фонда в республиканский бюджет, млрд тенге / Comparative dynamics of the investment income of the National Fund in tenge and the guaranteed transfer from the fund to the republican budget, billion tenge



Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов Республики Казахстан (https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/1?lang=ru) / Source: calculated by the author based on the data of the Republic of Kazakhstan Ministry of Finance.

Соответственно, повышенные объемы трансфертов в бюджет из Национального фонда компенсировались значительным инвестиционным доходом в тенговой отчетности Министерства финансов, в результате чего размер фонда в тенге даже в проблемные годы снижался несущественно или увеличивался, несмотря на значительные потери валютного объема. Соответственно, стабильный и тем более растущий тенговый объем Национального фонда позволяет, во-первых, удерживать нормативно установленное соотношение его активов с ВВП на уровне 30 % и, во-вторых, продолжать перечисление в республиканский бюджет значительных объемов трансфертов без сокращения тенгового размера фонда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, девальвация тенге в период активизации данного процесса с 2014 г. стала значимым фактором формирования доходной части государственного бюджета за счет ее непосредственного влияния на объем инвестиционного дохода Национального фонда, роль трансфертов из которого росла в этот период. В связи с формированием устойчивой взаимосвязи между изменением курса тенге, инвестиционным доходом Национального фонда и уровнем покрытия этим доходом трансферта в республиканский бюджет можно

констатировать возникновение зависимости бюджетного процесса от девальвации национальной валюты. Эта зависимость проявляется в виде необходимости поддержания нормативного значения объема Национального фонда в размере 30 % ВВП, выход за которое грозит сокращением объема трансфертов из фонда в бюджет и выпадением значительных доходов. Иными словами, поступления в республиканский бюджет из Национального фонда в настоящее время в значительной степени обусловливаются девальвацией тенге, которая позволяет декларировать значительный объем инвестиционного дохода и обеспечивать стабильность размера активов фонда в национальной валюте.

Также можно отметить, что если ослабление тенге позволяет Национальному фонду демонстрировать положительный инвестиционный доход в тенге, то укрепление казахстанской валюты ведет к обратному результату. В течение последних семи лет укрепление тенге происходило в 2016, 2017 и 2019 гг., но оно было крайне незначительным, исчисляясь долями процента в 2017 и 2019 гг. В 2016 г. тенге укрепился к доллару на 2 %, но даже этого минимального роста оказалось достаточно для того, чтобы тенговый инвестиционный доход Национального фонда оказался отрицательным (−155 млрд тенге). Гипотетическое укрепление тенге на 10 %, которое может стать следствием таких факторов, как значительный рост цены нефти, крупный приток иностранных инвестиций или увеличение положительного сальдо внешней торговли при размере Национального фонда 27,7 трлн тенге (показатель на конец 2020 г.), приведет к отрицательному инвестиционному доходу в размере 2,6–2,8 трлн тенге. Такой инвестиционный убыток может создать дополнительные проблемы для бюджетного процесса, затруднив выделение трансфертов в требуемых объемах, поскольку в этом случае тенговый размер фонда может опуститься ниже норматива в 30 % ВВП. Таким образом, и размер Национального фонда, и объемы трансфертов из него в бюджет, и сам бюджетный процесс в части формирования доходной части фактически становятся заложниками ситуации на внутреннем валютном рынке и курса тенге. То есть в настоящее время успешное формирование доходной части республиканского бюджета через трансферты Национального фонда и его доходность непосредственно обусловлены снижением курса тенге.

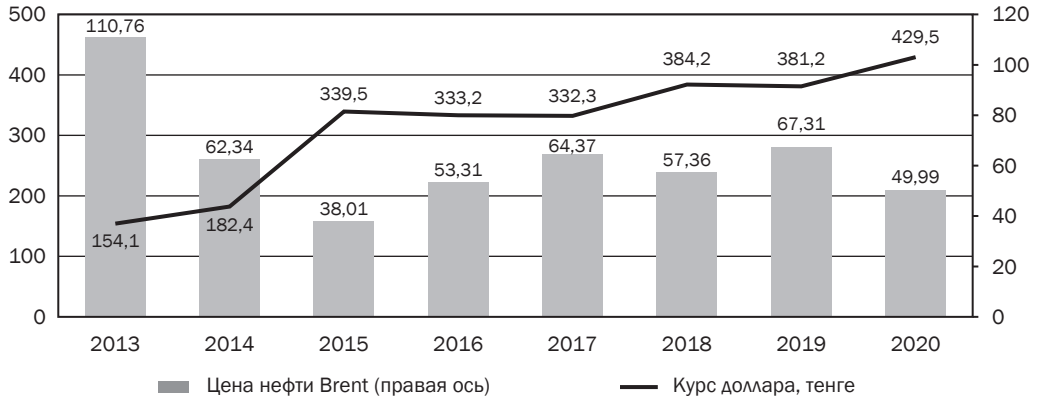
Эта ситуация создает проблемы не только для устойчивости бюджетного процесса в части обеспечения стабильности доходов, получаемых от трансфертов из Национального фонда, но и для макрофинансовой стабильности. Необходимость обеспечения высокого инвестиционного дохода Национальным фондом в условиях сокращения традиционного источника его пополнения — налогов с предприятий нефтяного сектора — гипотетически создает для Национального банка, который управляет активами фонда, конфликт интересов. С одной стороны, регулятор должен обеспечивать на внутреннем валютном рынке адекватность курса складывающимся условиям и предотвращать искажение курсообразования, с другой же стороны, как управляющий активами Национального фонда, от доходности которых в немалой степени зависит пополнение государственного бюджета, он вынужден принимать во внимание ситуацию с влиянием доходности фонда на бюджетный процесс и ролью в этом процессе девальвации. В условиях сокращения налоговых поступлений от сырьевого сектора и при объеме Национального фонда, балансирующем на грани норматива в 30 % ВВП, которые ставят под угрозу перечисление трансферта в бюджет в требуемых объемах, единственным средством решения возникающих проблем является получение инвестиционного дохода за счет курсового фактора (девальвации тенге), что теоретически может оказывать деформирующее влияние на валютную политику регулятора.

Следует отметить, что курсовой фактор является весьма значимым в контексте рассмотренных выше проблем на протяжении уже ряда лет, а также влияет на другие важные аспекты инвестиционной деятельности государственных институтов (в частности, на доходность Единого накопительного пенсионного фонда). Нельзя исключить, что это влияние

зависимости показателей инвестиционной деятельности различных фондов, управляемых Национальным банком, от курсового фактора уже на протяжении ряда лет вносит искажения в формирование курса тенге, поскольку традиционная для Казахстана взаимосвязь между курсом и ценами на нефть в последнее время нарушена (рис. 9).

Рисунок 9

Цена нефти Brent и курс доллара к тенге, на конец года / Brent oil price and USD/tenge exchange rate at the end of the year



Источники: рассчитано автором по данным Национального банка Казахстана (https://nationalbank.kz/ru/exchangerates/ezhednevnye-oficialnye-rynochnye-kursy-valyut) и Управления энергетической информации США (https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_a.htm) / Sources: calculated by the author based on the data of the National Bank of Kazakhstan and U.S. Energy Information Administration.

Курс доллара растет в течение последних лет не только в периоды снижения нефтяных цен (которые являются основным фактором формирования платежного баланса страны), но и в годы стабильности и даже роста цен. Это может являться свидетельством искажений на валютном рынке Казахстана, в том числе и по причине необходимости обеспечения доходности Национального фонда и стабильности бюджетного процесса.

Таким образом, обеспечение сохранности Национального фонда в условиях растущих трансфертов в бюджет может являться фактором, способствующим снижению курса тенге и, как следствие, порождающим широкий спектр макроэкономических проблем, включая ускорение инфляции, снижение покупательной способности населения, стагнацию реальных доходов и пр. На наш взгляд, такая цена обеспечения сохранности Национального фонда, причем сохранности достаточно условной, исчисленной в национальной валюте при продолжающемся его сокращении в базовой валюте, является чрезмерной. Внутренний валютный рынок Казахстана должен более адекватно отражать экономическую ситуацию и действующие на курс факторы независимо от вектора движения, который может подвергаться корректировке в обе стороны в зависимости от текущих потребностей. Объективизация курсообразования повысит его предсказуемость для субъектов бизнеса и станет фактором балансирования макроэкономических процессов.

Список источников

Минакир П. А. Девальвация рубля: внешние шоки и внутренние проблемы // Пространственная экономика. 2018. № 3. С. 7–18. URL: https://doi.org/10.14530/se.2018.3.007-018.

Отчет Национального Банка Республики Казахстан за 2019 год / Национальный банк Казахстана, 2020. URL: https://nationalbank.kz/ru/page/o-nacionalnom-banke.

Отчет о формировании и использовании Национального фонда Республики Казахстан за 2017 год / Министерство финансов Республики Казахстан, 2018.

Полтораднева Н. Л., Латыпова М. В. Курсовая разница как источник финансирования дефицита бюджета Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. Т. 12. № 10 (343). С. 98–111.

Прилепский И. В. Влияние бюджетных правил на волатильность обменного курса // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 6 (46). С. 9–20. URL: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-6-9-20.

Холопов А. В. Валютный курс как инструмент макроэкономического регулирования // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 12. С. 25–33.

Якунин С. В., Андронов И. И. Теория и практика девальвации валют // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 47 (281). С. 2–12.

Beckington J. S., Amon M. R. Competitive Currency Depreciation: The Need for a More Effective International Legal Regime // Journal of International Business and Law. 2011. Vol. 10. Iss. 2. Article 2. URL: http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jibl/vol10/iss2/2.

Dreher A., Herz B., Karb V. Is There a Causal Link between Currency and Debt Crises? // Thurgauer Wirtschaftsinstitut Research Paper Series. 2005. No. 3. P. 1–40.

Funke N. Vulnerability of Fixed Exchange Rate Regimes: The Role of Economic Fundamentals / OECD Economic Studies. 1996. No. 26. P. 157–176.

Gardner W., Tsiang S. Competitive Depreciation / IMF Staff Papers. 1952. Vol. 2 (3). P. 399–406.

Devaluation and Monetary Policy in Developing Countries: A General Equilibrium Model for Economies Facing Financial Constraints / IMF, 1987. URL: https://doi.org/10.5089/9781451923926.001.

Khan J., Lizondo S. Devaluation, Fiscal Deficits, and the Real Exchange Rate // World Bank Economic Review. 1987. Vol. 1. Iss. 2. P. 357–374.

Melvin M., Norrbin S. Chapter 12 — Determinants of the Balance of Trade / International Money and Finance (Ninth Edition). P. 233–250. Academic Press, 2017.

Purica I. Chapter 2 — Evolution of Financial Crises / Nonlinear Dynamics of Financial Crises. Academic Press, 2015. P. 9–21. URL: https://doi.org/10.1016/B978-0-12-803275-6.00002-1.

Su Y., Su T.-M. The Impact of Budget Deficits on Currency Value: A Comparison of Asian and European Countries // Multinational Business Review. 2003. Vol. 11. No. 3. P. 94–112. URL: https://doi.org/10.1108/1525383X200300018.

References

Beckington J.S., Amon M.R. (2011). Competitive Currency Depreciation: The Need for a More Effective International Legal Regime. *Journal of International Business and Law*, vol. 10, iss. 2, article 2. Available at: http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jibl/vol10/iss2/2.

Dreher A., Herz B., Karb V. (2005). Is There a Causal Link between Currency and Debt Crises? *Thurgauer Wirtschaftsinstitut Research Paper Series*, no. 3, pp. 1–40.

Funke N. (1996). Vulnerability of Fixed Exchange Rate Regimes: The Role of Economic Fundamentals. OECD Economic Studies, no. 26, pp. 157–176.

Gardner W., Tsiang S. (1952). Competitive Depreciation. IMF Staff Papers, 2 (3), pp. 399–406.

Prilepskiy I.V. (2018). Impact of Fiscal Rules on Exchange Rate Volatility. *Finansovyi zhurnal — Financial Journal*, no. 6 (46), pp. 9–20 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-6-9-20.

IMF (1987). Devaluation and Monetary Policy in Developing Countries: A General Equilibrium Model for Economies Facing Financial Constraints. Available at: https://doi.org/10.5089/9781451923926.001.

Khan J., Lizondo S. (1987). Devaluation, Fiscal Deficits, and the Real Exchange Rate. *World Bank Economic Review*, vol. 1, iss. 2, pp. 357–374.

Kholopov A.V. (2004). Exchange Rate as an Instrument of Macroeconomic Regulation. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya — World Economy and International Relations*, no. 12. pp. 25–33 (In Russ.).

Melvin M., Norrbin S. (2017). Chapter 12 — Determinants of the Balance of Trade. In International Money and Finance (Ninth Edition). Academic Press, pp. 233–250.

Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan (2018). Report on the Formation and Use of the National Fund of the Republic of Kazakhstan for 2017 (In Russ.).

Minakir P.A. (2018). Devaluation of the Ruble: External Shocks and Internal Problems. *Prostranstvennaya Ekonomika — Spatial Economics*, no. 3, pp. 7–18 (In Russ.). Available at: https://doi.org/10.14530/se.2018.3.007-018.

National Bank of Kazakhstan (2020). 2019 Annual Report (In Russ.). Available at: https://nationalbank.kz/en/news/godovoy-otchet-nbk.

Poltoradneva N.L., Latypova M.V. (2016). Foreign Exchange Difference as a Source of Finance for Fiscal Deficit of the Russian Federation. *Natsional'nyye interesy: prioritety i bezopasnost' — National Interests: Priorities and Security*, vol. 12, no. 10 (343), pp. 98–111 (In Russ.).

Purica I. (2015). Chapter 2 — Evolution of Financial Crises. In Nonlinear Dynamics of Financial Crises. Academic Press, pp. 9–21. Available at: https://doi.org/10.1016/B978-0-12-803275-6.00002-1.

Su Y., Su T.-M. (2003). The Impact of Budget Deficits on Currency Value: A Comparison of Asian and European Countries. *Multinational Business Review*, vol. 11, no. 3, pp. 94–112. Available at: https://doi.org/10.1108/1525383X200300018.

Yakunin S.V., Andronov I.I. (2015). The Theory and Practice of Devaluation of Currencies. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya — Financial Analytics: Problems and Solutions*, no. 47 (281), pp. 2–12 (In Russ.).

Информация об авторе

Вячеслав Юрьевич Додонов*, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, г. Алма-Ата*

Information about the author

Vyacheslav Yu. Dodonov*, Doctor of Economics Sciences, Chief Researcher, Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan, Almaty*

Статья поступила в редакцию 19.03.2021
Одобрена после рецензирования 26.05.2021
Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted March 19, 2021
Approved after reviewing May 26, 2021
Accepted for publication June 16, 2021

Уважаемые читатели и авторы!

Заказать доставку любого номера «Финансового журнала» второго полугодия 2021 г. вы можете по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org. Подписной индекс **42068**. Журнал будет направлен вам почтовой бандеролью. Телефон для справок (499) 152-04-90.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин
Редактор английского текста А. С. Нечаева

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.finjournal-nifi.ru

Подписано в печать 25.06.2021. Свободная цена. Тираж 200 экз. Заказ № 2435-21/17061.
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